

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu

Laura Heinonen

EU:n ja Suomen siviilikriisinhallinnan tavoitteet Afganistanissa:
Saavutukset ja haasteet demokratisointiprosessissa

Laura Heinonen, 80647
laura.k.heinonen@uta.fi
Pro gradu -tutkielma
Helmikuu 2012
Ilkka Ruostetsaari

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

HEINONEN, LAURA: EU:n ja Suomen siviilikriisinhallinnan tavoitteet Afganistanissa: Saavutukset ja haasteet demokratisointiprosessissa.

Pro gradu –tutkielma, 85s. + liitteet 3s.

Valtio-oppi

Helmikuu 2012

EU ja Suomi ovat vuodesta 2001 lähtien osallistuneet Afganistanin kriisinhallintaoperaatioon muun kansainvälisen yhteisön mukana. Vastuuta on hiljalleen lähdetty siirtämään afgaaneille, ja jos kaikki kriteerit täyttyvät, tulee turvallisuusvastuu siirtymään afgaaneille kokonaan vuonna 2014. Paljon on niin Suomessa kuin muuallakin keskusteltu siitä, onko Afganistan valmis ottamaan vastuun, ja mitä maassa on saavutettu viimeisen vuosikymmenen aikana. Pro gradu –tutkielman tarkoituksena on arvioida, onko EU:n ja Suomen Afganistanin kehitykselle asetetut tavoitteet saavutettu. Lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan niitä tekijöitä, jotka mahdollisesti ovat olleet tavoitteiden saavuttamisen esteinä tai hidasteina.

Konfliktinratkaisun ja kriisinhallinnan aikaisemmissa tutkimuksissa on usein päädytty siihen, että on olemassa tiettyjä universaaleja arvoja, jotka pätevät joka puolella maailmaa. Useimmat toimivat valtiot pohjautuvat demokraattiseen järjestelmään, joten monen tutkimuksen mukaan demokratisoinnin nähdään auttavan myös heikkoa kriisitilanteessa olevaa maata kohti vakaampaa ja rauhallisempaa tulevaisuutta. Lisäksi nähdään, että valtion oikeanlaisten tehtävien määrittely ja instituutioiden demokraattinen malli edistäisivät demokratisointiprosessia. Toisaalta yhä enemmän tutkimuksissa on noussut esille se, kuinka kriisinhallinnassa tulisi ottaa huomioon myös kyseisen maan kulttuuri ja historia, jotta valtionrakennustyön tulokset olisivat kestäväällä pohjalla myös kansainvälisen avun lähdön jälkeen.

Tutkielmassani nostetaan Euroopan Komission strategiamaapaperista ja Suomen Afganistan-toimintaohjelmasta esille ne keskeisimmät tavoitteet, joita EU:n ja Suomen siviilikriisinhallintatyössä painotetaan. Kummassakin ohjelmassa esille nousevat samat teemat kuin konfliktinratkaisututkimuksissakin. Tavoitteina ovat siis Afganistanin demokratisointi luomalla demokraattisia instituutioita, järjestämällä vaaleja ja kehittämällä monipuoluejärjestelmän. Lisäksi tavoitteena on hyvän hallinnon periaatteiden kuten läpinäkyvyyden ja tehokkuuden toteutuminen Afganistanin hallinnossa.

Neljän asiantuntijahaastattelun ja tutkimuskirjallisuuden avulla arviointitutkimusta käyttäen tutkimuksessa nousi esille, että tavoitteita on osittain saavutettu. Kehitystä on tapahtunut demokraattisemman järjestelmän suuntaan, mutta ei niin näkyvästi eikä niin nopeasti kuin EU ja Suomi olivat toivoneet. Demokraattisia instituutioita on Afganistaniin rakennettu, mutta poliittisen järjestelmän presidenttivetoisuus ja keskitetty rakenne ovat vaikeuttaneet demokratian juurtumista syvemmälle yhteiskunnan rakenteisiin. Demokraattisen järjestelmän pohja on periaatteessa saatu Afganistaniin rakennettua, mutta tehottomuus ja korruptio näkyvät käytännön tasolla. Vaaleja on saatu järjestettyä, mutta valittu vaalitapa ei ole ollut oikeanlainen eikä puoluejärjestelmä ole

kehittynyt monipuoluejärjestelmän suuntaan. Lisäksi vaikeuksia on ollut päättää, mikä talibanien aseman tulisi olla, ja voidaanko heidän antaa osallistua demokraattisen järjestelmän toimintaan. Paljon on siis menty eteenpäin kohti EU:n ja Suomen tavoitteita, mutta matka niiden saavuttamiseen on vielä pitkä. Monet näkevätkin, että viimeiset kaksi vuotta ennen mahdollista turvallisuusvastuun siirtoa määrittelevät paljon Afganistanin tulevaisuudesta.

Sisällysluettelo

1. JOHDANTO	1
1.1. Tutkimuksen tausta	1
1.2. Tutkimustehtävä ja tutkimuksen rakenne	3
1.3. Afganistan tutkimuksen kohteena	4
2. TEOREETTINEN VIITEKEHYS	8
2.1. Siviilikriisinhallinta.....	8
2.1.1. Käsitteen määrittelyä.....	8
2.1.2. Kulttuuri kriisinhallinnassa	12
2.2. Valtionrakennus	19
2.2.1. Valtionrakennuksen käsite ja tavoitteet	19
2.2.2. Demokratisoinnin perustelut	22
2.2.3. Demokratian saavuttaminen.....	26
2.2.4. Toimiva valtio ja sen tehtävät	29
2.2.5. Instituutioiden merkitys ja hyvä hallinto	34
2.3. Suomen ja EU:n kriisinhallinnan tavoitteet Afganistanissa.....	39
2.3.1. Siviilikriisinhallinnan tavoitteet.....	39
2.3.2. Euroopan Komission strategiamaapaperi (2007–2013).....	41
2.3.3. Suomen Afganistan-toimintaohjelma	43
3. METODI JA AINEISTO	45
3.1. Arviointi tutkimuksen välineenä.....	45
3.2. Asiantuntijahaastattelut.....	49
4. ANALYYSI	52
4.1. Demokratisoinnin lähtökohdat.....	52
4.2. Saavutukset	55
4.3. Demokraattinen järjestelmä ja instituutiot	59
4.4. Vapaat vaalit ja monipuoluejärjestelmä	65
4.5. Etnisten ryhmien poliittinen osallistuminen	69

5. JOHTOPÄÄTÖKSET.....	73
5.1. Tutkimustulokset.....	73
5.2. Afganistan tienhaarassa.....	76
LÄHDELUETTELO.....	79
LIITE 1: Afganistanin kartta.....	86
LIITE 2: Etniset ryhmät Afganistanissa.....	87
LIITE 3: Haastattelurunko	88

1. JOHDANTO

1.1. Tutkimuksen tausta

Tutkimukseni aihealue muotoutui, kun olin tekemässä korkeakouluharjoitteluani ulkoasiainministeriön yksikössä nimeltä Sivilisaatioiden väliset dialogit ja ääriliikkeet. Jokaviikkoisessa palaverissamme yksikön työntekijöiden kesken (minut mukaan luettuna kolme) käsitelimme ajankohtaisia aiheita. Erityisesti pinnalla tällöin keväällä 2010 oli Afganistanin rauhanoperaation pitkittyminen ja lisääntyneet väkivaltaisuuudet maassa. Sisäinen turvallisuus on huonontunut selvästi Afganistanissa verrattuna siihen, mitä se oli kansainvälisen yhteisön aloitettua jälleenrakentamisensa Afganistanissa. (Ks. mm. Gross 2011, 117.) Näytti siltä, että joka puolella alettiin olla väsyneitä tilanteeseen ja alkoi herätä keskustelu, että ulkopuolisten joukkojen tulisi alkaa vetäytyä Afganistanista. Palaverissamme tuli mainittua myös tuleva pro gradu – työni, jolloin esimieheni heitti ilmoille ajatuksen tutkia työssäni Afganistanin siviilikriisinhallinnan haasteita.

Tämän jälkeen mediassa onkin paljon keskusteltu turvallisuusvastuun siirtämisestä afganistanilaisille, mistä on keskusteltu myös nimellä ”vetäytyminen”. Vähemmän ovat mediassa kuitenkin näkyneet ne ehdot, joiden täytyy olla täytetty, jotta turvallisuusvastuu saadaan aikataulujen mukaisesti siirrettyä. Kabulin kesäkuun 2010 kokouksen julkilausumassa todetaan, että kansainvälinen yhteisö tukee presidentti Hamid Karzain tavoitetta siinä, että vuoden 2014 loppuun mennessä Afganistanin armeija ja poliisi johtavat sotilasoperaatiota kaikissa Afganistanin maakunnissa. (Pulkkinen 2010.)

Turvallisuusvastuun siirto ei kuitenkaan tapahdu helposti. Sotilaallisen kriisinhallinnan jäädessä taka-alalle tulisi siviilikriisinhallinnan nousta enemmän esille. Siviilikriisinhallinnan kehitys Afganistanissa on kuitenkin jäänyt vähemmälle huomiolle. Mitä onkaan siis odotettavissa, kun kansainvälinen yhteisö jättää operaation johdon afganistanilaisille? Laajaa koko maan kattavaa siviilipuolen kehitysohjelmaa on ollut vaikea muodostaa, koska Afganistanin alueella jokaisella maalla ja järjestöllä on ollut omat agendansa toteutettavana. Onkin epäselvää, mihin suuntaan siviilipuoli kehittyy sen jälkeen, kun sotilasoperaatioiden johto luovutetaan afganistanilaisille.

Toisaalta siviilipuolen kehitykseen on, ainakin konferenssien julkilausumien mukaan, kiinnitetty enemmän huomiota viimeisten kahden vuoden aikana. Kesäkuussa 2010 suuri ja vaikutusvaltainen joukko ulkomailta ja Afganistanista kokoontui Kabulin konferenssiin pohtimaan Afganistanin valtion tilaa ja tulevaisuutta. Isoimpana kyseisen konferenssin päätöksenä on pidetty vähittäistä

turvallisuusvastuun siirtoa afgaaneille. Tämän lisäksi konferenssissa pyrittiin luomaan yhteisempää linjaa siviilikriisinhallinnalle ja sen edustajille, ja kansainvälinen yhteisö lupautui lähettämään Afganistaniin yhä enemmän siviilipuolen asiantuntijoita, jotka avustaisivat afgaaneja maansa rakentamisessa. Lisäksi Kabulin konferenssissa luotiin turvallisuusvastuun siirrolle sellaiset ehdot, joihin kuuluu myös siviilipuolen tavoitteita. Näissä ehdoissa kiinnitetään huomiota kyseisen maakunnan elinkeinorakenteeseen ja sosiaalisektorilla muun muassa tasa-arvon, koulutuksen ja peruspalvelujen toteutumiseen. (Pulkkinen 2010.)

Lisäksi siirto tapahtuu monessa eri vaiheessa. Ensiksi arvioidaan, täyttyvätkö edellytykset eli pystyykö Afganistan täyttämään kaikki sille määritetyt ehdot. Seuraavassa vaiheessa valta siirtyy korkean tason siirtymäneuvostolle. Erityinen kehityskomitea perustetaan kuhunkin maakuntaan, ja sotilasoperaatioyksiköihin määrätään siviilijohto. Kun vastuu on siirretty Afganistanin armeijalle ja poliisille, kansainväliset joukot siirtyvät toimimaan taka-alalle koulutustehtäviin. (Mt.) Nämä kaikki ehdot ja tavoitteet jatkolle määritellään siis Afganistanin uudessa toimintaohjelmassa.

Turvallisuusvastuun siirron lähestyessä herää kuitenkin kysymys, kuinka tähän pisteeseen on tultu, ja onko Afganistanissa päästy eteenpäin vuoden 2001 tilanteesta. Mediassa esiintyvien uutisten vuoksi voitaisiin olla huolissaan siitä, ollaanko Afganistanissa taantumassa samalle tasolle kuin mistä valtionrakennus vuonna 2002 Taliban-liikkeen syrjäyttämisen jälkeen alkoi. Osa kansainvälisistä toimijoista Afganistanissa olisi valmis neuvottelemaan talibanien kanssa, mikä taas nostaa afgaaneissa huolta talibanien mahdollisesta noususta takaisin valtaan. Vuosikymmenen kestäneen kansainvälisen yhteisön avustusprosessin jälkeen onkin hyvä summata yhteen ne virstanpylväät ja saavutukset, joita maassa on tavoitettu ja lisäksi tutkia, mitkä osa-alueet ovat taasen olleet hyvinkin haasteellisia.

Muun muassa Kabulin vuoden 2010 konferenssissa painotettiin sitä, että suvereeni vastuu omasta maastaan kuuluu afganistanilaisille, ja muut ovat siellä takaamassa turvallisuutta, jotta afganistanilaiset pystyisivät maataan kehittämään. Täytyisi kuitenkin jotenkin taata se, ettei turvallisuusvastuun siirtäminen ajaisi maata uuteen sisällissotaan, ja yhteiskunta jatkaisi kehittymistään oikeudenmukaisempaan ja tavoitteellisempaan suuntaan.

1.2. Tutkimustehtävä ja tutkimuksen rakenne

Tutkimuskohteenani on Afganistanin kehitys vuodesta 2001 eteenpäin unohtamatta tietenkään historian suurta vaikutusta tämän päivän kehitystilanteeseen. Tutkimusalueeni on rajattu siviilikriisinhallintaan, ja siviilikriisinhallinnasta nousseeseen valtionrakennuksen osa-alueeseen. Sotilaallinen kriisinhallinta jää siis tämän tutkimuksen ulkopuolelle, vaikka sotilaallisella kriisinhallinnalla onkin suuri merkityksensä sille, kuinka siviilikriisinhallinta pystyy maassa toimimaan. Ilman turvallisuutta on vaikeaa kehittää maata eteenpäin. Rajaan myös siviilikriisinhallintaa. Tutkimuksessa ei niinkään keskitytä humanitaarisen avun eri osa-alueisiin, vaan Euroopan Unionin ja Suomen siviilikriisinhallinnan tärkeimpiin tavoitteisiin Afganistanissa, jotka liittyvät vahvasti valtionrakennuksen käsitteeseen. Analyysivaiheessa tutkin Afganistanin siviilikriisinhallinnan tavoitteita valtionrakennuksen näkökulmasta ja arvioin kyseisten tavoitteiden toteutumista ja niihin liittyviä haasteita. Tutkimuskysymyksinä ovat, *mitkä ovat olleet Suomen ja EU:n siviilikriisinhallinnan tavoitteita Afganistanissa, kuinka kyseiset tavoitteet on saavutettu ja mitä haasteita ne ovat kohdanneet Afganistanissa vuosina 2001–2011.*

Siviilikriisinhallinnan tavoitteita määriteltessä käytän aineistona kahta dokumenttia. Toinen on Suomen Afganistan-toimintaohjelma ja toinen Euroopan Komission Strategiamaapaperi Afganistaniin vuosille 2007–2013. Analyysiosiossa arviointitutkimusta metodologisena apuna käyttäen arvioin kyseisten tavoitteiden toteutumista. Analyysin aineisto koostuu asiantuntijahaastattelusta ja Afganistania koskevasta tutkimuskirjallisuudesta.

Tutkimuksen ensimmäisessä luvussa määritellään tutkimuksen lähtökohdat, tarkoitus, tutkimuskysymykset ja käydään läpi lyhyesti Afganistanin lähihistoria kansainvälisen yhteisön väliintuloon saakka. Toisessa luvussa määritellään siviilikriisinhallinnan käsite omana osa-alueenaan erossa sotilaallisesta kriisinhallinnasta. Lisäksi pureudutaan muuhun teoreettiseen viitekehykseen eli valtionrakennukseen, demokratisointiin ja toimivan valtion käsitteeseen. Luvun lopuksi poimitaan Suomen ja Euroopan Unionin Afganistania koskevista siviilikriisinhallinnan toimintaohjelmista niiden korostetuimmat tavoitteet, jotka liittyvät valtionrakennukseen. Kolmannessa luvussa tutustutaan arviointiin tutkimusmenetelmänä ja asiantuntijahaastattelujen käyttöön tutkimuksen aineistona. Neljännessä luvussa edetään analyysivaiheeseen, jossa tutkitaan aiemmin eriteltyjen Suomen ja EU:n siviilikriisinhallinnan tavoitteiden toteutumista Afganistanissa ja haasteita niiden edessä, jonka jälkeen on luvussa tutkimustulosten yhteenveto ja pohdinta.

1.3. Afganistan tutkimuksen kohteena

Afganistanin siviilikriisinhallintaa vuodesta 2001 eteenpäin ei pystytä tutkimaan ja arvioimaan erillisenä ajanjaksona, vaan yhtenä aikakautena muiden joukossa. Afganistanin tilanteessa on tärkeää ymmärtää maan aikaisemmat kokemukset ja lähtötilanne valtionrakennukselle. Ensinnäkin Afganistan koostuu noin 29 miljoonasta kansalaisesta, joista noin 2,5 miljoonaa on paluumuuttajia. Etnisiä ryhmiä on maassa useita: pashtuja eli pataaneja on 42 %, tadžikeja 27 %, hazareita yhdeksän prosenttia, uzbekeja samoin yhdeksän prosenttia ja monia muita etnisiä vähemmistöryhmiä vielä näiden lisäksi. (Ks. Liite 2.) Maassa puhutaan kahta virallista kieltä eli pashtua ja daria, joiden lisäksi löytyy maasta muita vähemmistökieliä noin 30 kappaletta. Hallinto on jaettu 34 provinssiin, jotka on jälleen jaettu alueisiin. Uskonnollisesta näkökulmasta katsottuna 80 % on sunnimuslimeja ja 19 % shiiamuslimeja, minkä lisäksi vähintään 1 % kuuluu johonkin muuhun uskontoon. Lisäksi Afganistanissa ei ole koko maata kattavaa armeijaa tai poliisia. (Eriksson 2005, 4; Rashid 2008, xviii.) Näiden Afganistanin rakenteellisten ja kulttuuristen haasteiden lisäksi myöskään valtion historia ei ole ollut helppo. Seuraavaksi tarkastellaan lyhyesti niitä käännekohtia Afganistanin historiassa, jotka ovat tuoneet maan siihen tilanteeseen, että se tarvitsee ulkopuolista apua valtionsa rakentamisessa.

Afganistan on kokenut monta epäonnistumista politiikassa vuosien varrella. Ensimmäinen vallankumous tapahtui kuninkaallisten kesken vuonna 1973, kun eräs serkuksista syrjäytti toisen. Kun kommunistinen puolue otti väkivaltaisesti vallan itselleen 1978, maa ajautui konfliktitilanteeseen, jossa yhteisestä linjasta ei pystytty sopimaan. Tämän vuoksi Neuvostoliiton oli melko helppo säilyttää miehityksensä maassa kymmenen vuotta. Kun kommunistitaustainen hallitus kaatui 1991, vahvasti aseistautunut, mutta hajautunut Mujahideen-sissien joukko ei pystynyt selvittämään erimielisyyksiään, vaan ajoi maan sisällissotaan. Taliban saavutti vallan näiden järjestäytymättömien alaryhmien kustannuksella, mutta ei tarjonnut mitään merkityksellistä visiota millekään valtion osapuolelle. Sen sijaan talibanit antoivat Osama bin Ladenin ryöstää valtion alueita omiin tarkoituksiinsa. (Ghani & Lockhart 2008, 75.)

Historialliset taustat talibanien suosioon Afganistanissa löytyvät yli vuosisadan takaa. Suuren taistelun aikaan (The Great Game) Keski-Aasia, brittiläinen Intia ja Venäjä loivat puskurivaltion, jonka suurimpana vaikuttajaryhmänä olivat pashtut. Vuosisadan aikana 1880–1980 pashtujen dominoima kansallisvaltio sai sisäisen kolonialismin projektissaan tukea erityisesti briteiltä ja Neuvostoliitolta. Nämä heimokäytännöt muuttivat hiljalleen Afganistanin kansalaisten väliset etniset ja kulttuuriset erot sosiaalisiksi fragmentoituneisuudeksi. Yhteisölliset erot huipentuivat

pitkittyneen sisällissodan ja ulkopuolisen väliintulon myötä, mikä lopulta antoi mahdollisuuden talibanien kapinallisjoukkojen luomiselle ja talibanismin brutaaleille käytännöille ja teoille. Talibanit ja talibanismi voidaan ehkä parhaiten ymmärtää Afganistanin vaikean puskurivaltiohistorian ja jatkuvan ulkopuolisille tukijoille velkaantumisen kautta. (Shahrani 2008, 155–156.)

Nimi Taliban tarkoittaa *opiskelijoita*, jolla viitataan uskonnollisten koulujen, madrassojen, opiskelijoihin. Vaikka madrassa-kouluja on Afganistanissa ja Pakistanissa runsaasti, ja vaikka ne ovat uskonnollisia, niitä on kuitenkin monilla eri koulukunnilla, joista vain harvat edustavat radikaalia islamismia. Vaikka monet Taliban-liikkeen kannattajista ovat kuuluneet kyseisiin madrassa-verkostoihin, on kouluilla ollut myös merkittävä asema köyhien perheiden lasten kouluttamisessa. Taliban-liike sai aluksi tukensa köyhiltä pashtu-heimon nuorilta, eikä niinkään hallitsevalta luokalta. (Jokinen & Kullberg 2006, 242–243.)

Sekasortoisemmat ja nykyhetkeen vieneet ajat alkoivat kuitenkin vasta 1970-luvun loppupuolella. Tätä ennen voidaan sanoa, että Afganistanin hallinto oli melko vakaa. Afganistan on pitkään ollut eri sivilisaatioiden ja tunkeutujien reitillä, mutta islamin levittäytyttyä maahan toimi uskonto jonkinlaisena liimana eri heimojen ja kansallisuuksien välillä. Suuren taistelun loputtua brittiläisten voittoon jakoivat britit suurimman etnisen ryhmän eli pashtut kahteen maahan. Osa pashtuista jäi Afganistanin alueelle ja osa siihen Intian alueeseen, josta myöhemmin muodostui Pakistanin valtio. (Ks. Liite 1.) Afganistan vapautui brittien alaisuudesta vuonna 1919 ja Pakistan taas itsenäistyi vuonna 1947. Vuoden 1979 Neuvostoliiton maahantunkeutumiseen saakka pashtujen etnisen ryhmän eri alaheimot johtivat maata tosin melko heikolla hallinnollaan. (O’Hanlon & Sherjan 2010, 19–20.)

Talibanien nousun vuoro tuli, kun Neuvostoliitto vetäytyi ja mujahideenit epäonnistuivat hallinnassaan. Talibanit esittäytyivät rauhanluojana sisällissodan repimässä Afganistanissa. Eniten taustavoimaa talibanit saivat yleisestä pettymyksestä mujahideeneihin, jotka olivat yrittäneet taistella neuvostoliittoa vastaan ja lopulta johtivat pitkää sisällissodan kierrettä. Talibanit esittivätkin itsensä mahdolliseksi ja rakentavaksi voimaksi heti, kun he olivat saaneet aikaiseksi muutaman viikon pysyvän rauhantilan Afganistanin eteläisissä provinsseissa. Talibanit olivat olleet aikaisemminkin mukana vastustamassa ulkopuolisia tunkeutumisia Afganistaniin, mutta aina joidenkin muiden sotilaallisten, poliittisten tai taloudellisten ryhmien varjossa. Sisällissota ja ihmisten tyytymättömyys antoivat talibaneille mahdollisuuden erottautua aivan uudella tavalla. Kun siis talibanit nousivat esiin 1990-luvun puolivälissä, julistettuina tavoitteina heillä oli kilpailevien

mujahideen-ryhmien välisten konfliktien lopettaminen, ihmisten yhdistäminen yhden keskushallinnon alaisuuteen, rauhan säilyttäminen ja kansalaisten turvallisuuden, oikeuksien ja vapauksien varmistaminen. Lisäksi talibanit tavoittelivat uskottavan ja luotettavan hallinnon luomista, joka olisi vapaa korruptiosta. Afganistanin valtionrakennuksen lisäksi maahan vahvistettaisiin sharia eli islamilainen laki, Afganistanista tulisi islamilainen valtio ja valtion islamilainen luonne säilytettäisiin. Sanasta vakaus tulikin eräänlainen taikasana, joka sivuutti huolenaiheet demokratiaan ja naisten oikeuksiin liittyen. (Karzai 2006, 58–59; Jokinen & Kullberg 2006, 245.)

Afganistanilla oli siis mahdollisuus elpymiseen pitkän Neuvostoliittoa vastaan jatkuneen sodan jälkeen, mutta se ei pystynyt tarttumaan tilaisuuteensa. Neuvostojoukkojen vetäytyminen vuonna 1989 ei johtanut kommunistihallinnon kaatumiseen, vaan kansainvälisesti tuettu Afgaanihallinto pystyi nousemaan valtaan vasta vuonna 1992. Hallituskoalitio säilyi kuitenkin hajanaisena ja niin Pakistanin tukema Taliban-liike pystyi ottamaan pääkaupungin haltuunsa. Vaikka se oli vuoteen 1999 mennessä ottanut haltuunsa suurimman osan Afganistanista, kansainvälisesti sitä ei tunnustettu afgaanihallitukseksi. Pian tämän jälkeen Yhdistyneet Kansakunnat syytti Afganistania terrorismin tukemisesta ja Yhdysvallat syytti iskuista yhdysvaltalaisiin edustustoihin. Talibanien ryhmittymää ei tunnustettu hallitukseksi myöskään sen menettelytapojen vuoksi niin ihmisoikeuksia, naisia kuin uskontojakin kohtaan. Lopulta Yhdysvallat hyökkäsi maahan, ja Taliban-hallinto syrjäytettiin loppuvuodesta 2001. (Wallensteen 2007, 148.)

Afganistanin infrastruktuuri romahti täysin kommunistisen vallankumouksen jälkeen ja huononi huononemistaan aina siihen asti, kunnes Taliban syrjäytettiin. Tiet menivät ajokelvottomaan kuntoon ja miljoonia afgaanilapsia asui pakolaisleireillä, joissa ei ollut mahdollisuutta käydä koulua, ja joissa lapset oppivat, että vallansaamisen välineenä toimii paremmin ase kuin äänestyslipuke. Afganistan ei ole kuitenkaan luonnollisesti köyhä valtio, vaan sillä on huomattavat esiintymät muun muassa marmoria, kuparia, rautaa ja öljyä. 1970-luvulla Afganistan oli lisäksi yksi maailman suurimmista kuivattujen hedelmien ja pähkinöiden viejistä. Oikeilla toiminnoilla Afganistanilla voisi olla siis mahdollisuus luoda menestyvät kotimaan markkinat ja olla samalla tärkeä tuotteiden viejämaa. (Ghani & Lockhart 2008, 75–76.)

Afganistanin eliitillä on ollut harvinainen mahdollisuus luoda Afganistanista toimiva valtio, mutta useimmat tästä eliitistä ovat valinneet yksityisen edun yleisen edun sijaan. Myös kansainvälinen apu on edesauttanut kansallista epäonnistumista omilla epäonnistumisillaan. Eräs esimerkki on vuodelta 2002, kun tuhannet afgaaninuoret ryntäsivät iltaisin järjestettäville oppitunneille töidensä päätteeksi,

jotta he voisivat oppia englantia, tietotekniikkaa ja liiketaloutta. He toivoivat näin voivansa ylittää informaatiokuilun, päästä osaksi maailmanlaajuista tietoa ja parantaa omia ja tulevien sukupolvien mahdollisuuksia. He eivät olleet niinkään kiinnostuneita paljon puhutusta sivilisaatioiden välisestä yhteenotosta (ks. mm. Paloheimo & Wiberg 2004, 97; Fukuyama 2005). Kansainvälinen apu ei kuitenkaan tuonut afgaaneille heidän haluamiaan mahdollisuuksia. Esimerkiksi lentoyhtiöt olivat aluksi vain ulkomaisten avuntarjoajien käytössä ja myöhemminkin, laajan lobbauksen jälkeen vain joidenkin afgaanihallituksen virkailijoiden saavutettavissa. (Ghani & Lockhart 2008, 76–77.) Afgaanien globaalilla tasolla tapahtuvan verkostoitumisen mahdollisuudet aliarvioitiin. Monilla aloilla kansainvälinen yhteisö huomaamattaan hidasti Afganistanin rakentumista ja instituutioiden kehittymistä sisältäpäin, kansan toiminnan kautta. Afganistan on edelleen hyvin köyhä valtio. Suurimpana esteenä taloudellisen tilanteen huomattavalle hyppäykselle on ihmispääoman puute. Suuri osa afgaaneista on nuoria, joilla on vähän mahdollisuuksia saada töitä muun muassa koulutuksen puuttumisen vuoksi. Työt menevät vähän koulutetuille iranilaisille ja pakistanilaisille, jotka ovat muuttaneet maahan mahdollisen työn perässä. (Rotberg 2006, 6.)

Valtionrakennus Afganistanissa on erityisen vaikeaa muun muassa sen vuoksi, että kansalliset poliittiset instituutiot tuhottiin täysin Venäjän miehityksen ja talibanien hegemonian aikana. Lisääntynyt turvattomuus ja talibanien uudelleenousu vuoden 2006 jälkeen on haitannut niin valtion- kuin kansanrakennustakin. Afganistanin tapaus on ongelmallisempi myös sen vuoksi, että kyseisen konfliktin ratkaisussa vuonna 2001 ei ollut sijaa neuvotteluille. Voitto julistettiin, kun väliaikainen hallitus luotiin, pääkaupunki valloitettiin ja uusi alue tunnustettiin. Rauhansopimuksen kaltaisena voidaan pitää Afganistanin tapauksessa Bonnin sopimusta vuodelta 2001, johon Afganistan osallistui laajasti, mutta kuitenkin ilman vallasta syrjäytettyä Taliban-liikettä. Näin ollen konflikti ei päättynyt selvään voitto-häviö – tilanteeseen. (Mt., 1-2; Laitiainen 2005, 126.)

Valtion sisäisillä konflikteilla on se piirre, että ne helposti jatkuvat rauhansopimuksen allekirjoittamisen jälkeenkin, mutta vain hieman vaimeampina. Jos siis valtion sisäisen konfliktin osapuolet eivät pysty sopimaan erimielisyyksiään, on todennäköisempää, että konflikti jatkuu ja pitkittyy, kuin että se päättyisi jonkun osapuolen voittoon. Moni valtion sisäinen konflikti, joka liittyy hallintoon, tapahtuu sellaisissa kolmannen maailman valtioissa, jotka ovat ylikansoitettuja, ja joissa kiilu rikkaiden ja köyhien välillä on suuri. Nämä alueet ovat useasti myös muuttuneet kleptokratioiksi. Tällöin valtion resurssit ovat menneet hallinnon korruption. (Laitiainen 2005, 126–127.) Afganistanin monivaiheinen lähihistoria antaa suuren haasteen valtionrakennukselle. Demokraattista valtiota perustettaessa täytyy Afganistanin historiasta hakea mallia monien vuosikymmenien takaa. Uusimmat sukupolvet maassa ovat tottuneet sortoon, ryhmien väliseen

väkivaltaan ja siihen, että Afganistan on jo vuosia toiminut taistelutantereena muiden maiden valtapyrkimyksille.

Afgaanikansalla, joka siis koostuu monista traditionaalisista mikrokokoisista muslimiyhteisöistä ja on jakaantunut etnisesti, kielellisesti ja lahkojen mukaan, ei ole demokraattista perinnettä. Afganistania pidetäänkin klassisena esimerkkinä vahvasta yhteiskunnasta heikon valtion sisällä. Sen mikroyhteiskunnat ovat historiansa aikana toimineet niin itsenäisesti kuin yhteistyössä toistensa kanssa, ja näiden mikroyhteiskuntien keskinäiset suhteet ja suhteet keskushallintoon ovat olleet tärkeimpänä tekijänä määrittelemässä afgaanivaltion tilaa ja keskushallinnon valtaa maahansa. (Newman & Rich 2004, 19–20.)

2. TOOREETTINEN VIITEKEHYS

2. 1. Siviilikriisinhallinta

2.1.1. Käsitteen määrittelyä

Kansainvälisten kriisien ja valtionsisäisten ja alueellisten konfliktien vaikutukset kohdistuvat koko ajan enemmän siviiliväestöön, minkä vuoksi siviilikriisinhallinnan merkitys sotilaallisen kriisinhallinnan rinnalla on kasvanut. Konfliktineston ja siviilikriisinhallinnan merkitys kasvaa entisestään, jos kansainvälinen yhteisö pyrkii vakavasti ennaltaehkäisemään erilaisten kriisien puhkeamista avoimiksi konflikteiksi. (Tuomioja 2005, 5-6.) Kuitenkin siviilikriisinhallinta on jäänyt paljon sotilaallisen kriisinhallinnan varjoon.

Siviilikriisinhallintaa pidetään yleisesti vaikeana määritellä. Yksi määritelmä löytyy Eurooppa-tiedotuksen julkaisusta. Siviilikriisinhallinta tarkoittaa sen mukaan ulkopuolista puuttumista kriisitilanteeseen, jotta aseellisen konfliktin puhkeaminen voitaisiin estää. Siviilikriisinhallinnalla voidaan myös korjata jo aiheutuneita tuhoja ja palauttaa yhteiskunta takaisin normaalitoimintaan. Kriisinhallinta voidaankin nähdä jatkumona, johon kuuluu toiminta konfliktin estämiseksi, konfliktin aikainen kriisinhallinta sekä yhteiskunnan jälleenrakentaminen. (Jortikka-Laitinen 2006, 118.) Vaikka paljon puhutaankin tästä siviilikriisinhallinnan kolmivaiheisesta prosessista, usein työ konfliktin estämiseksi ja valtionrakennus konfliktin jälkeen jää vähemmälle huomiolle.

Suomen julkaisemassa siviilikriisinhallinnan strategiassa määritelmä on seuraava: ”...toiminta, jolla tähdätään yhteiskunnan toimintaedellytysten palauttamiseen lähettämällä kriisialueille ulkopuolista ei-sotilaallista asiantuntija-apua.” (Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia, 2008).

Yllä olevassa määritelmässä puhutaan yhteiskunnan toimintaedellytysten palauttamisesta kuitenkin tarkemmin määrittelemättä kyseisiä toimintaedellytyksiä. Lisäksi määritelmässä mainitaan nimenomaan toimintaedellytysten *palauttaminen*, joka viittaa siihen, että tavoitellaan sellaista tilaa, joka valtiolla oli ennen konfliktia. Kyseiset toimintaedellytykset tulisi siis määritellä valtiokohtaisesti.

Vaikka EU:ssa siviilikriisinhallinnan käsitettä on käytetty vuodesta 1999 lähtien useammassakin dokumenteissa, on myös EU:lla ollut vaikeuksia antaa yksittäistä määritelmää siviilikriisinhallinnan sisällöstä ja tavoitteesta. Tämä on johtunut osaksi EU:n rauhanturvaamisen ja –rakentamisen epäselvästä alueesta kansainvälisellä tasolla. Lisäksi siviilikriisinhallinta on käsitteenä hyvin laaja. Eräässä ensimmäisistä aiheeseen liittyvistä EU:n dokumenteista siviilikriisinhallinta määriteltiin aseettoman joukon väliintuloksi konfliktiin, joka on väkivaltainen tai väkivaltaton tarkoituksenaan estää konfliktin mahdollinen eskaloituminen ja auttaa sen ratkaisemisessa. (Nowak 2006, 16–17.)

Eurooppa-tiedotuksen julkaisun mukaan ensisijainen tavoite EU:n siviilikriisinhallinnassa on tukea siirtymävaiheen ja kriisialueiden valtioiden kehitystä kohti demokratiaa, ihmisoikeuksien kunnioittamista, oikeusvaltioperiaatteen noudattamista, toimivaa kansalaisyhteiskuntaa ja hyvää hallintoa. Olojen vakauttamiseksi on tärkeää nimenomaan siviilihallinnon kehittäminen. (Jortikka-Laitinen 2006, 126.)

Siviilikriisinhallinnan sisältö syntyy kuitenkin vasta käytännön toiminnan kautta. Se on siis jatkuvasti muotoutuvaa toimintaa, johon vaikuttavat vahvasti eri operaatioiden taustat ja ominaispiirteet. Kuitenkin yleismääritelmänä voidaan sanoa, että sekä siviilikriisinhallinnan että sotilaallisen kriisinhallinnan ensisijaisena tavoitteena on estää aseellisten konfliktien syntymistä ja tukea väkivaltaisista konflikteista toipuvia yhteiskuntia ja/tai niin sanottuja hauraita valtioita. Siviilikriisinhallinnan määritelmään kuuluu yleensä myös, että se on pääsääntöisesti siviiliasiantuntijoiden toimintaa. Siviili-etuliitteellä siis viitataan pikemminkin toimijoihin kuin avun vastaanottajiin. (Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia 2008.)

Joskus siviilikriisinhallinta voidaan nähdä jopa kriisinhallinnan koko keinovalikoiman ensisijaisena välineenä, jossa sotilaallinen kriisinhallinta on vain yksi tukitoimi silloin, kun se on viimeinen keino ehkäistä vakava konflikti. (Jortikka-Laitinen 2006, 125.) Siviilikriisinhallinta, kehitysyhteistyö ja

humanitaarinen apu toimivat usein rinnakkain ja tähtäävät samoihin asioihin, mutta ovat erilaisia toimialoiltaan ja rahoitukseltaan (Sisäasiainministeriö 19/2008). EU:n siviilikriisinhallinnan painopistealueet sovittiin vuonna 2000 Eurooppa-neuvostossa. Näitä olivat poliisitoimi (civil police), oikeusvaltion vahvistaminen (rule of law), siviilihallinnon vahvistaminen kriisitilanteissa (civil administration) sekä pelastustoimi/ siviilien suojelu (civil protection). Myöhemmin painopistealueisiin lisättiin myös tarkkailu, tuki erityisedustajille ja siviilivalmiusryhmät (Civilian Response Teams). (Siviilikriisinhallinta, 2010.)

Siviilikriisinhallinta-asiantuntijoiden koulutuksesta sekä siviilikriisinhallinnan tutkimuksesta ja kehittämisestä vastaa Kuopiossa toimiva Kriisinhallintakeskus (Crisis Management Centre Finland – CMC Finland), joka perustettiin vuonna 2007. Keskus vastaa myös asiantuntijoiden rekrytoinnista kansainvälisiin siviilikriisinhallintatehtäviin. (Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia, 2008.) Kriisinhallintakeskuksen tutkimussuunnitelma vuosille 2008–2012 luettelee tutkimuspuolen neljä eri kokonaisuutta: siviilikriisinhallintaoperaatioiden ja – menetelmien tutkimus, siviilikriisinhallinnan koulutuksen tutkimus, sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan yhteistoiminnan tutkimus ja siviilikriisinhallinnan teknologinen tutkimus (Kriisinhallintakeskuksen tutkimussuunnitelma 2008–2012, 3). Näistä tutkimusaloista voi havaita ne Suomen painopisteet, joihin tutkimukset aiheesta ovat pääosin keskittyneet. Suomalaista tutkimusta siviilikriisinhallinnasta ei ole vielä paljoakaan, mutta sen merkitys on jatkuvassa kasvussa, ja tutkimusta pyritään lisäämään koko ajan.

Kriisinhallinnan toteuttamista oikeutetaan monilla erilaisilla perusteilla. Näihin perusteluihin ei paneuduta tässä tutkimuksessa tarkemmin, mutta kontekstin ja kulttuurin huomioimisen yhteydessä otetaan esille universalistinen näkemys kriisinhallinnassa. Osittain universalismiin liittyy myös Euroopan unionin tietynlainen normatiivinen voima, jolla EU perustelee kriisinhallintatyötään. Normatiivisella voimalla viitataan unionin määrittelemään normipohjaan, jota se pyrkii levittämään eteenpäin, ja johon kuuluvat muuan muassa edustuksellinen demokratia ja ihmisoikeudet. Tätä normatiivista voimaa ja sen arvojen tavoittelua muun muassa kriisinhallinnan kautta pidetään hyväksyttävänä tai ainakin vaikeana kieltää. Näin on erityisesti sen takia, että tämänkaltaisia yrityksiä, kuten rauhan tavoittelua ja sitä kautta esimerkiksi ihmisoikeuksien vahvistamista pidetään huomattavan ansiokkaina, vaikka ne epäonnistuisivatkin. Argumenttina on, että normiperustainen kansainvälinen järjestelmä saavutetaan vain, jos on olemassa normatiivinen voima, joka puhuu toisia ympäri näiden arvojen universaalisuudesta. (Manners 2008, 23, 33, 37.)

Euroopan unionin normatiivisella luonteella on historiansa. Koko ihmiskunta jakaa samanlaisen kaipauksen poliittisesta vapaudesta, mutta liberaali demokratia laajentui kansainväliseksi normiksi myöhemmin tietyssä paikassa ja ajassa eli länsimaissa ja 1900-luvun loppupuoliskolla. Tämän myötä myös kansainvälinen yhteisö laajentui, mikä huipentuikin Euroopan kolonialismin aikakauteen. EU:n normatiivinen voima siis riippuu paljolti maailmanjärjestyksen ajallisesta ja paikallisesta rakenteesta. (Postel-Vinay 2008, 39.)

Kuitenkin jos verrataan Euroopan unionia Yhdysvaltoihin, ei EU:lla ole yksityiskohtaisia julistuksia demokratian edistämisestä tai demokraattisesta missiosta. Tästä huolimatta EU:ta on pidetty yhtenä onnistuneimmista demokratian edistäjistä viimeksi kuluneena vuosikymmenenä, jos verrataan suureen määrään muita kansainvälisiä toimijoita. Onnistunein EU:n demokratiaprosessi on ollut nimenomaan EU:n laajentuminen Itä-Euroopan suuntaan. (Gloannec & Rupnik 2008, 51.) Laajentumisprosessia ei voida kuitenkaan helposti verrata EU:n demokratian edistämishankkeisiin kansainvälisen kriisinhallinnan yhteydessä, koska näissä tapauksissa resurssit ovat pienemmät ja kulttuuripohja erilaisempi.

Ulkoasiainministeriö julkaisi Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategian loppuvuodesta 2009. Tässä julkaisussa painotetaan erityisesti kokonaisvaltaista näkemystä kriisinhallintaan ja eri toimijoiden välistä laajaa yhteistyötä. Sotilaallista ja siviilikriisinhallintaa sekä kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua ohjataan samaan suuntaan, vaikka menetelmät ja vastuualueet ovat erillisiä. Siksi niiden täytyisikin olla vahvasti vuorovaikutuksessa toistensa kanssa. Muutoin uusimmassa kriisinhallintastrategiassa korostetaan niitä samoja toimia, joita painotetaan kaikissa muissakin selvityksissä. Määrärahoja ja yhteistyötä viranomaisten välillä tulisi lisätä, ja kaikki näkökulmat, kuten esimerkiksi kehitysyhteistyö, asevalvontapolitiikka ja ihmisoikeuspolitiikka tulisi ottaa siviilikriisinhallinnassa huomioon. (Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallintastrategia 2009, 5-6, 14–15.) Näiden kaikkien lähteiden lisäksi Suomi ottaa kaikessa kriisinhallintatoiminnassaan huomioon myös YK:n päätöslauselman 1325 (2000) ”Naiset, rauha ja turvallisuus”. Naisten panosta kriisinhallinnassa pyritään kasvattamaan muun muassa naisten rekrytoinnin lisäämisellä konfliktialueille sekä kriisialueiden naisten voimaannuttamisessa työskentelemään rauhan puolesta. (Suomen kansallinen toimintaohjelma 2008–2011, 2008.)

Kriisinhallinnan painopistealueet vaihtelevat selkeästi alueesta ja tilanteesta riippuen. Esimerkiksi Somaliassa paikallishallinnot ovat säilyneet suhteellisen hyvin erillään konfliktista, vaikka keskushallinto on kaatunut. Täten Somaliassa on pystytty käyttämään paikallishallintojen itsenäisyyttä hyväksi maan uudelleenrakentamisessa. Indonesiassa sen sijaan vuosisadan vaihteessa

oli käynnissä kolme aseellista konfliktia, jotka vaativat yli tuhat uhria, mutta konfliktit olivat paikallisia niin, että suurimmassa osassa maata vallitsi rauha. (Ruohomäki 2008, 13.) Kyseiset maat ovat vain kaksi esimerkkiä useiden kriisinhallintaa tarvitsevien maiden joukossa. Tämänkaltaisten esimerkkien kautta pystytään kuitenkin valottamaan kriisinhallintaa tarvitsevien maiden erilaisia lähtökohtia. Näiden eri tilanteiden myötä voitaisiin olettaa, että myös siviilikriisinhallinta tulisi suunnitella kulloisenkin kyseessä olevan maan ja alueen taustojen mukaan.

2.1.2. Kulttuuri kriisinhallinnassa

Kulttuureihin viittaaminen poliittisen, taloudellisen ja sosiaalisen kehittymisen saralla tällä globalisaation aikakaudella on monimutkainen asia. Vielä monimutkaisempi on kulttuurin yhteys kriiseihin ja kriisinhallintaan. Silti peräänkuulutetaan kulttuurin merkityksen painottamista ja kulttuureiden huomioonottamista enemmän myös kriisinhallinnassa. (Melasuo 2009, 13.)

Kulttuuri ja uskonto ymmärretään usein toisiansa vastaaviksi, ainakin julkisessa keskustelussa ja mediassa, mikä kutistaa kulttuurin merkitystä. Afganistanin kohdalla tätä näkemystä voidaan kritisoida erityisesti. Afganistan nähdään usein arabimuslimimaana, mikä ei kuitenkaan riitä kuvailemaan valtion monimutkaista uskonto- ja heimojakautumaa. Muslimien jakautumisen sunneiksi ja shiioiksi lisäksi Afganistanissa on monia etnisiä joukkoja, jotka ovat liittoutuneet eri aikoina eri tavoilla, mikä puolestaan nostaa esille monia jännitteitä. Lisäksi pitäisi ottaa huomioon, että Afganistan on sijaintinsa vuoksi erityisen altis valloituksille, uusille ideoille ja kulttuurisille vaikutteille. Siksi Afganistan onkin ollut historiansa aikana eri kulttuurien kohtaamis- ja sulautumispaikka, millä on vaikutuksensa yhteiskunnan kulttuuriselle monimuotoisuudelle ja täten myös kriisinhallinnan haastavuudelle. (Melasuo 2009, 14; Helenius 2009, 67–68; Partanen 2009, 36.)

Afganistan on siis erityisen monimutkainen ympäristö työskennellä kulttuurinäkökulmasta katsoen. Vuosien sodat ja eri hallitsijat ovat hävittäneet perinteisen kulttuurijärjestelmän. Moni jätti Afganistanin taakseen sotavuosina ja palasi myöhemmin auttamaan tuoden samalla omanlaisen, muuttuneen näkemyksensä Afganistanin kulttuurista. Paikallinen väestö onkin hyvin epäluuloinen kansainvälisiä joukkoja kohtaan, koska ulkopuolisten ajatellaan olevan vaikea ymmärtää yhteiskunnan monimutkaista rakennetta ja historiaa. (Helenius 2009, 74.)

Kulttuurien monimuotoisuuden erityispiirteenä voidaan pitää myös globaalia monikulttuurisuutta. Globalisaation myötä monikulttuurisuus on levinnyt laajemmalle, ja tätä kautta myöskään konflikteja ei voida pitää enää paikallisina kriiseinä. Globaalilla monikulttuurisuudella viitataan siihen, kuinka paikallisiin konflikteihin sitoudutaan maailmalaajuisesti. Esimerkkinä tästä on Tanskan pilakuvakohun synnyttämät väkivaltaiset reaktiot Pakistanissa. Tanskan tapahtumat synnyttivät siis kulttuurista yhteenkuuluvuuden tunnetta Lähi-idässä saakka. (Melasuo 2009, 17.) Afganistanin historian, heimojakautumien ja yleisen monikulttuurisuuden globaalistumisen vuoksi voidaan kulttuurin ja konfliktin suhteen tarkastelua pitää erityisen ajankohtaisena ja hedelmällisenä aiheena varsinkin Afganistanin tapauksessa.

Kulttuurin ja konfliktinratkaisun yhdistämisessä näkökulmana voi olla se, kuinka pitkälle kulttuuri itse asiassa vaikuttaa konfliktinratkaisutilanteissa. Tähän kysymykseen on yleensä nähty vastaus eri tasoissa. John Burtonin konfliktinratkaisunäkemyksessä konflikti syntyy sosiaalisten ja poliittisten instituutioiden epäonnistuessa tyydyttämään ihmistarpeet. Burtonin mallissa kulttuuri vaikuttaa enemmänkin arvoja pinnallisemmalla tasolla, jolloin sillä ei ole vaikutusta konfliktinratkaisuun. Kulttuurin rooli konfliktissa ja sen ratkaisussa tällöin minimoidaan ja marginalisoidaan. (Ramsbotham ym. 2005, 307.)

John Burton on ehkä yksi tunnetuimmista konfliktinratkaisuteoreetikoista 1900-luvulta. Kulttuuri ei hänen mukaansa saisi sekaantua konfliktinratkaisuprosessiin, ja rauhanvälittäjän tulisi toimia ikään kuin suodattimena puhdistuen konfliktinratkaisun kulttuurisista vaikutteista. Burton edustaa human needs – koulukuntaa, jonka mielestä konfliktin alkuperä on biologisissa ihmistarpeissa. Nämä biologiset tarpeet ovat samoja kaikille ihmisille eli ne ovat universaaleja eivätkä ole suhteessa kulttuuriin. Täten konflikti voidaan myös ratkaista tekniikoilla, joissa kulttuuria ei oteta huomioon. (Väyrynen 2001, 2; Avruch 2004, 50.)

Human needs – ajattelulla on pitkä traditio länsimaisessa filosofiassa ja yhteiskuntatieteissä. Sen alkuperä on biologiassa, koska ihmisten tarpeiden nähdään lähtevän ihmisen biologisesta luonteesta. Tämän lisäksi, koska tarpeet ovat biologisia, ovat ne myös universaaleja. Kiistelyn kohteena on kuitenkin se, löytyykö tarveajattelulle empiirisiä todisteita, koska tarpeet voidaan nähdä myös subjektiivisena piirteenä. (Väyrynen 2001, 32–33.) Burtonin teorian mukaan konfliktin alkuperä on sellaisissa ihmistarpeissa kuten identiteetti, osallistuminen ja turvallisuus, ja että ihmiset tavoittelevat kyseisiä tarpeita huolimatta seurauksista heille tai muille. Kansainväliset konfliktit syntyvät, kun yhteiskunnilla ei ole keinoja ja/tai resursseja tyydyttää kyseisiä ihmisten tarpeita. Koska konfliktin alkuperä on ihmisten perustavanlaatuisissa tarpeissa, pohjautuu konfliktinratkaisu

tarpeiden ja etujen erottamiseen toisistaan, ja instituutioiden ja rakenteiden muuttamiseen niin, että ne palvelisivat paremmin tarpeiden tyydyttämistä. Burtonin teoriassa ihmisluonto on universaalisti ja biologisesti rakentunut, joten kulttuurisuus ja kontekstuaalisuus voidaan unohtaa. (Väyrynen 2001, 6-7, 49.)

Edellä mainitussa näkemyksessä kulttuuristen arvojen kyllä myönnetään olevan olemassa, mutta niiden vaikutus ihmisten käyttäytymiseen nähdään rajoitettuna. Loppujen lopuksi ihmisten tarpeet ovat se tekijä, joka ajaa ihmisiä muodostamaan ryhmiä, jotka ajavat omaa etuaan. Ihmisillä on yhteiset jaetut tarpeet (shared needs), mikä johtaa siihen, että konfliktitilanteessa ryhmien väliltä etsitään yhteneväisyyksiä, eikä ryhmiä yritetä saada hyväksymään eroavaisuudet ja sopeutumaan niihin. Biologiaan perustuvan teorian kannattajat näkevät tarveajattelun pätevän kaikilla sosiaalisilla tasoilla ja olevan muutenkin universaali. (Mt., 3, 35, 40.)

Burton siis myöntää teoriassaan kulttuurin olemassaolon, mutta ei pidä sitä vahvana vaikuttajana konflikteissa tai konfliktinratkaisussa. Konflikti Burtonin mukaan saadaan parhaiten ratkaistua ongelmanratkaisutyöryhmää (problem-solving workshop) hyväksi käyttäen. Tällöin konfliktin osapuolten lisäksi konfliktia on ratkaisemassa kolmas ulkopuolinen osapuoli, joka on yleensä tutkija. Ongelmanratkaisutyöryhmässä kaikki osapuolet kokoontuvat yhteen ja pyrkivät kommunikoidaan, mutta kolmas osapuoli ei ole paikalla ehdottamassa ratkaisuja, vaan luomassa myönteistä ilmapiiriä konfliktin osapuolien ratkaisuille. Ongelmanratkaisutyöryhmän hyväksikäytössä luotetaan ihmisten rationaalisuuteen ja kykyyn tehdä valintoja, mutta sitä kritisoidaan yleisesti siitä, ettei se ota huomioon kulttuurisia tai sosiaalisia puolia ihmisestä. Burton kuitenkin myöntää, että tarpeet ilmaistaan eri kulttuurien kautta, joten ne voivat löytää kulttuurisen ilmaisumuodon. Teorianmuodostuksen ja konfliktinratkaisun näkökulmasta tällä ei kuitenkaan ole merkitystä, vaan ongelmanratkaisutyöryhmän tehtävänä on suodattaa pois kaikki kulttuuriset tekijät. (Mt., 109, 140.)

Myöhemmin useat tutkijat ovat kritisoineet Burtonin näkemystä ongelmanratkaisutyöryhmästä. Muun muassa Alfred Schutz on pyrkinyt osoittamaan, että konfliktinratkaisua ymmärtääkseen ja harjoittaakseen ei tarvitse vedota ihmisten universaaleihin tarpeisiin. Ongelmanratkaisutyöryhmä ei Schutzin mukaan ole paikka, jossa kulttuuri suodattuu pois, vaan tulee itse asiassa vielä selvemmin esiin, ja sosiaalisia ja kulttuurisia eroja pystytään heijastelemaan ja ratkaisemaan. Työryhmässä pyritään siis löytämään konfliktin osapuolille yhteinen todellisuus, joka edesauttaa konfliktin ratkaisemista. (Mt., 8.)

Konfliktinratkaisuteoriat ja niiden suhde kulttuuriin voidaan Väyrysen mukaan jakaa totalistiseen ja ei-totalistiseen näkemykseen. Totalistinen näkemys korostaa konfliktinratkaisun näkemistä laajan sosiaalisen ja kulttuurisen kontekstin osana, kun taas ei-totalistinen näkökulma kritisoi konfliktinratkaisun universalistisia piirteitä ja kulttuurin roolin väheksymistä samalla aliarvioiden konfliktien ainutlaatuisuutta. Ei-totalistisen näkemyksen mukaan konfliktit ovat siis kulttuurisesti muodostuneita ja kulttuurille annetaan perustavanlaatuinen rooli konfliktinratkaisussa ja sen ymmärtämisessä. (Väyrynen 2001, 2-3.)

Ei-totalistinen näkemys pyrkii myös osoittamaan konfliktien ymmärtämisen ja konfliktinratkaisun monimuotoisuuden. Tällöin voidaan huomata, että konfliktit eivät synny pelkästään etujen eroavaisuuksista ja näiden etujen tavoittelusta. Konfliktinratkaisulla nähdään olevan paikkansa yhteisiä merkityksiä ja kehyksiä etsittäessä, jotta sosiaalisessa maailmassa voitaisiin toimia. (Mt., 5.) Toisaalta tämänkaltainen näkemys kulttuurin merkityksestä konfliktinratkaisussa on myös osittain ristiriitainen, koska kulttuurirelativismi hylkää universaalit arvot ja pyrkii olemaan puuttumatta toisiin kulttuureihin, mutta kuitenkin konfliktinratkaisutilanteissa kulttuurirelativistinen näkemys pyrkii löytämään yhteisiä merkityksiä. Kulttuurirelativismissa on enemmänkin tällaisia ristiriitaisuuksia, joihin universalistit, yhteisten maailmanlaajuisten arvojen korostajat hanakasti tarttuvat.

Länsimaiden harjoittamassa siviilikriisinhallinnassa perustana voidaan nähdä olevan siihen osallistuvien maiden sekä EU:n omat kulttuuriperinnöt ja poliittiset taustat, vaikka siviilikriisinhallinnassa otettaisiinkin lähtökohdaksi kulttuurirelativismi. Kulttuurirelativismin vahvuutena pidetään sen kykyä haastaa ne standardit, joita jotkut pitävät itsestäänselvyyksinä. Usein universaaleina arvoina pidetään nimenomaan niitä arvoja, jotka ovat omassa yhteiskunnassa päteviä. Kulttuurirelativistit eivät siis ole pelkästään pyrkineet osoittamaan, että moraaliset ja muut standardit ovat kulttuuriin sidotut, vaan he ovat haastaneet myös näkemyksen etnosetrisestä länsimaiden ylemmyydestä. (Renteln 1990, 64–68.)

Kulttuurin merkitys konfliktinratkaisussa voidaan jakaa myös kolmeen eri näkökulmaan. Ensimmäisessä näkökulmassa, jota esimerkiksi Burton edustaa, kulttuurin merkitys konfliktissa ja konfliktinratkaisussa nähdään erittäin minimaalisena. Toinen näkemys on, että kulttuurien vaihtelu kyllä huomioidaan, mutta vain yhtenä muuttujana muiden joukossa. Kulttuuri otetaan siis huomioon, mutta se ei määritä näkökulmaa, joka konfliktinratkaisuun otetaan. Kolmannessa näkökulmassa kulttuurin vaikutusta pidetään erittäin merkittävänä. Kulttuurisokeutta kritisoidaan jyrkästi tässä kolmannessa ryhmässä, jota edustavat esimerkiksi Avruch ja Black. Avruch kuitenkin

hylkää joidenkin kulttuurirelativististen muotojen kannattajien teoreettiset oletukset kulttuurin vaikutuksesta aivan perimmäisenä tekijänä. Hänen mukaansa tällöin kulttuurienvälisiä päätelmiä ei voitaisi vetää ollenkaan, mikä voisi johtaa siihen, että konfliktinratkaisun perimmäiset periaatteet eivät pätisikään. Näitä niin sanottuja etnokonfliktiteorioita ja –periaatteita tulisi kuitenkin ymmärtää ja ottaa ne huomioon konfliktinratkaisussa. (Ramsbotham ym. 2005, 309–310.)

Kulttuurin ja konfliktin suhteen näkeminen on nivoutunut yleiseen kansainvälisten suhteiden tutkimukseen ja kehitykseen. Kansainvälisen politiikan vallassa olevat erilaiset teoriat ovat nähneet konfliktinratkaisun eri tavoin. Realismissa konfliktin alkuperä nähdään niukkojen resurssien hankinnan kamppailussa, jolloin avainsanoina toimivat niukkuus, valta ja intressit. Tällöin kulttuurille ei jää paljoa sijaa. Realismi heikensi kulttuurin arvoa tekijänä, mutta ei hävittänyt sitä kokonaan. Kansainvälinen järjestelmä koostuu realismissa muuttumattomista monoliittisista valtioista, jotka ainoana järjestelmän tekijöinä pyrkivät maksimoimaan valtansa ja turvallisuutensa. Tällöin erilaisuus ei ole niin isossa asemassa, vaan ennemminkin valtiot määrittävät niiden vallan määrän mukaan. Kulttuuri pystytään jättämään huomiotta, koska se edustaa pysyvyyttä, erikoislaatuisuutta ja homogeenisuutta ennemmin kuin kamppailua, muutosta tai valtaa, jotka taasen yhdistetään usein konfliktin perustaksi. Realismi väittää edustavansa realistista kuvaa maailmasta, mutta Avruchin mukaan realistit itse asiassa rakentavat visiota maailmasta, minkälaisen se heidän mielestään tulisi olla. Realismi kaikkein puhtaimmassa muodossaan pitää voimaa ja vallankäyttöä niin tärkeänä, että se ylittää kaiken muun - mukaan lukien kulttuurin. (Avruch 2004, 27–28, 33–34, 48.)

Tätä vallan ja voiman yliveraisuutta kulttuuriin nähden on kritisoinut esimerkiksi Raymon Cohen, joka on tutkinut Israelin ja Egyptin diplomaattisia ja poliittisia suhteita erityisesti 1950- ja 60-luvuilla. Cohen päätyi siihen tulokseen, että voimakkaampi valtio ei välttämättä pysty vallankäytöllään alistamaan vähemmän voimakasta valtiota tahtoonsa. Itse asiassa, hän pitää kulttuuria niinkin tärkeänä, että sitä hyväksikäyttämällä pystyttäisiin ymmärtämään valtaa ja vallankäyttöä. (Mt., 54–55.)

Realismin kansainvälisestä järjestelmästä ja voimasuhteista on siirrytty idealismiin, joka painottaa uskonnon, arvojen ja ideologioiden merkitystä kansainvälisissä suhteissa. Ensi näkemältä voitaisiin ajatella, että idealismissa kulttuuri otetaan paremmin huomioon, mutta itse asiassa kulttuurirelativismiin kulttuuri ja idealismin kulttuurikäsite eivät vastaa täysin toisiaan. Monessa klassisen idealismin näkemyksessä ihmisluonto nähdään muuttumattomana ja näin uskotaan universaaliin ihmisen mentaliteettiin. Jälleen kerran, kuten realismissakin, erilaisuutta pyritään

vähentämään ja samankaltaisuutta korostamaan. Kulttuurienvälinen vaihtelu voidaan nähdä idealismissa haitallisena, koska se voi synnyttää jopa konfliktin, ja sen vuoksi idealistit tavoittelevat usein kulttuurien homogeenisuutta. Jo pelkkä kulttuurien eroavaisuuden olemassaolo voi siis synnyttää konfliktin. Tällaisen idealistisen näkemyksen mukaan konfliktinratkaisussa ei tosin unohdeta kulttuuria, vaan konflikti nähdään kulttuurista syntyneenä. Idealistista näkemystä konfliktin alkuperästä kuitenkin kritisoidaan, koska siinä sekoitetaan kulttuurinen erilaisuus poliittisempaan etniseen erilaisuuteen. (Avruch 2004, 29–30.)

Vaikka realismi keskeisenä kansainvälisten suhteiden teoriana jätti kulttuurin taka-alalle, ei kulttuuri kuitenkaan hävinnyt kokonaan. Aina löytyi politiikan tutkijoita, jotka käyttivät kulttuuria teorioissaan. Näitä tutkijoita ovat olleet esimerkiksi Gabriel Almond, Sidney Verba ja Lucian Pye. Heidän ja muiden teoreetikkojen kautta on muotoutunut esimerkiksi käsite poliittisesta kulttuurista. (Mt., 31.) Kulttuurirelativistinen näkökulma on tullut mukaan konfliktinratkaisuun osaltaan vastauksena realismin ja idealismin suppeaan käsitykseen kulttuurin vaikutuksesta.

Ramsbotham ym. esittelevät nykyaikaista konfliktinratkaisua käsittelevässä teoksessaan muutamia konfliktinratkaisuteorioita rajoittavia, mutta samalla myös syventäviä näkökulmia. Yhtenä näistä on Paul Salemin kritiikki länsimaista konfliktinratkaisua kohtaan ei-länsimaisesta näkökulmasta. Salemin mukaan länsimaiset käsitykset konfliktinratkaisusta eivät ole universaaleja. Länsimaiseen konfliktinratkaisuun on kätkeyty sellaisia käsityksiä, jotka eivät välttämättä ole päteviä arabimuslimin näkökulmasta Lähi-idässä. Salemin kritiikki on osa niin sanottua kulttuurikritiikkiä, joka perimmiltään pohjautuu relativismin ja universalismin vertailun aiheuttamiin kysymyksiin. (Ramsbotham ym. 2005, 5, 7.)

Universaaleja (usein myös liberaaleja) periaatteita osana kriisinhallintaa on kritisoitu monella eri tavalla. Ensinnäkin voidaan kysyä, olemmeko ”me” niin viisaita, että tiedämme, mikä on parasta niille toisille kulttuureille, jotka eivät ole yhtä viisaita. Toisaalta jotkut kritisoivat universalismia siitä, ettei se ota tarpeeksi huomioon yhteisön historiaa, vaan luo jonkinlaisia ideaaleja, jotka eivät välttämättä ole mahdollisia edes toteuttaa kyseisessä yhteisössä. Universalistista lähestymistapaa pidetään usein imperialistisena sekä erilaisuuden vastaisena. Näistä ja muista kritiikeistä onkin syntynyt uutena lähestymistapana anti-universalismi, joka on nimensä mukaisesti universalismin vastakohta. Sen mukaan mikään arvo ei voi olla sellainen, että se kattaisi maailmanlaajuisesti. Toisaalta jotkut luottavat siihen, että universalismi pätee edelleen, mutta vain erittäin perinteisissä arvoissa sekä minimaalisesti. Tätä lähestymistapaa kutsutaan minimalistiseksi universalismiksi. (Caney 2007, 151–152).

Minimalistisessa universalismissa on kuitenkin omat ongelmansa. Miten voidaan määritellä ne kaikkein perinteisimmät ja pätevimmat arvot, jotka olisivat voimassa universaalisti? Konfliktinratkaisumenetelmien ja –teorioiden länsimaisuus on kyseenalaistettu aika ajoin. Tällöin kritisoidaan muun muassa tietyn arvomaailman korostamista ja länsimaisen edustuksellisen demokratian tärkeyden painottamista oikeana valtiomuotona. Universalistisesta ihmisoikeuksien näkemyksestä on kuitenkin monia eri muunnoksia, joissa joissakin kulttuuri otetaan huomioon arvojen universalistisuudesta huolimatta tai näkemystä ei todeta universalistikseksi, vaikka se universalismin piirteet täyttäisikin (ks. mm. Corradetti 2009; Levy 2007, 176).

Kulttuuri liitetään vahvasti myös teorioihin rauhanrakentamisesta. Yksi teorioista näkee rauhanrakentamisen tapahtuvan alhaalta päin. Kyseinen näkökulma painottaa, että konfliktitilanteessa tulisi aina selvittää kulttuuristen tekijöiden mahdollisuus, jotta voitaisiin muodostaa kokonaisvaltaiset kehykset lyhyt- ja pitkäaikaiselle konfliktinmuutokselle. Kulttuurintuntemuksella on yhä tärkeämpi osa rauhanrakentamisessa, osaksi sen vuoksi, että aikaisemmissa konfliktinratkaisuteorioissa kulttuurille annettiin marginaalisempi rooli. Alhaalta päin tapahtuvan rauhanrakentamisen teoriassa painotus onkin konfliktinratkaisun kokonaisvaltaisessa näkökulmassa. (Ramsbotham ym. 2005, 217–220.)

Rauhanneuvottelujen kolmannen eli ulkopuolisen osapuolen näkökulmasta katsottuna konfliktinratkaisua on pidetty avoimempänä kulttuurin vaikutukselle. Näin on muun muassa sen takia, että neuvottelun kolmas osapuoli on yleensä länsimaalainen, joka tulee selvittämään konfliktia usein ei-länsimaalaiseen maahan. Toisaalta myös tutkijat ovat nostaneet kulttuurin esille erityisesti silloin, jos he itse eivät ole länsimaalaisia. Esimerkiksi tutkija Mohammed Abu-Nimer tutkii konfliktinratkaisua Lähi-idän ja muslimin näkökulmasta. (Avruch 2004, 83.) Kulttuurien eroavaisuuksien tärkeys erityisesti konfliktinratkaisutilanteissa tuodaan siis usein esiin muiden kuin länsimaalaisten tutkijoiden keskusteluissa. Täten voitaisiin myös arvioida, ovatko universalismi ja tietyt itsestäänselvyysinä pidetyt arvot enemmänkin länsimaalaispainotteisia näkökulmia. Myös konflikteja ovat pitkään tutkineet enimmäkseen vain länsimaalaiset tutkijat. Muutosta on kuitenkin tapahtunut erityisesti viime vuosikymmeninä, eikä Abu-Nimer ole ainoa ei-länsimaalainen konfliktinratkaisun tutkija. Osittain tämän vuoksi myös kulttuurin vaikutus on noussut yhä enemmän esille konfliktien yhteydessä. (Ks. mm. Rupensinghe 1998.)

Kevin Avruch on eräs niistä teoretikoista, joka erityisesti painottaa konfliktin ja kulttuurin riippuvuutta toisistaan. Jokainen konflikti on kuitenkin erilainen, ja konfliktin taustat määrittelevät sen, mitä konfliktinratkaisuteorioita ja -käytäntöjä tulisi hyödyntää. Avruch näkee selvän yhteyden

konfliktinratkaisuun kuuluvan neuvottelun ja kulttuurin välillä. Löytyy kuitenkin myös kritikoita, joiden mielestä kulttuuri ei ole läheskään olennaisin osa kriisinhallintaa. Esimerkiksi William Zartman hylkää kulttuurin metodologisten syiden vuoksi. Kulttuurin käsitteen operationalisointi on vaikeaa, ja täten kyseistä käsitettä on myös monimutkaista hyödyntää. Toinen Zartmanin peruste kulttuurin merkityksen vähäisyydelle on sama, jolla muutkin teoretikot ovat ajaneet asiaansa. Sen mukaan neuvottelu sijaitsee niin syvällä rakenteellisella tasolla, että sitä voidaan pitää universaalina prosessina. Tällöin neuvottelussa käytetään tiettyjä käyttäytymismalleja, ja kulttuuriset erovaisuudet ovat vain eroavaisuuksia kielessä. (Avruch 2004, 24, 41–42.)

Laitiainen mainitsee muutaman erityiskohdan, joihin täytyisi kiinnittää huomiota erityisesti Afganistanin tilanteessa. Ulkomaalaisten tulisi olla perehtyneitä siihen yhteiskuntaan, jonne he ovat suunnitelmassa asettua useiksi vuosiksi. Jos tällaista perehtymistä ei tehdä, ja jos he eivät osaa kunnioittaa paikallisia tapoja, synnyttävät he paheksuntaa paikallisten joukossa. Vaikka kouluttautuminen vaatiikin aikaa ja rahaa, jälleenrakennus ei välttämättä onnistu ilman tätä. Muun muassa Yhdysvaltojen vetämää OEF:ää (Operation Enduring Freedom) on syytetty kulttuurisesta epäkunnioituksesta. (Laitiainen 2005, 80.) Siviilikriisinhallinta usein pohjataan universalistiseen näkemykseen ja siihen, että on löydettävissä joitakin yhteisiä arvoja. Kuitenkin samanaikaisesti tulisi kunnioittaa toisia kulttuureja kulttuurirelativismiin mukaisesti. Näiden kahden yhdistäminen mahdollisimman optimaalisella ja kehittäväällä tavalla on kuitenkin haasteellista. Voidaanko siis toisia kulttuureja kunnioittaa kulttuurirelativismiin mukaisesti, mutta silti pohjata siviilikriisinhallinta tiettyihin universalistisiin arvoihin. (Ks. mm. Jarvie 1984, 80.)

2.2. Valtionrakennus

2.2.1. Valtionrakennuksen käsite ja tavoitteet

Kylmän sodan jälkeen kansanrakennuksesta ja valtionrakennuksesta on tullut kasvava teollisuus, johon käytetään jatkuvasti enemmän resursseja ja henkilökuntaa. Nation-building – käsitteen eräs merkitys liittyy kolonialismin ja sen jälkeisen aikakauden tapahtumiin. Tällöin luotiin ja vahvistettiin valtion hallinnollisia rakenteita, ja pyrittiin edistämään taloudellista kasvua. Myöhemmin termi alettiin kuitenkin yhdistää sodanjälkeiseen jälleenrakennukseen, jossa kolmannet osapuolet pyrkivät *rakentamaan* uudelleen tai luomaan ensimmäistä kertaa hallinnon instituutioita. Tällaisella valtionrakennuksella on käytössä monta nimeä: kansanvaltion/ kansakunnan

rakentaminen (nation-building), valtionrakennus (state-building) ja konfliktinjälkeinen rauhanrakennus (post-conflict peace-building). (Caplan 2005, 27, 29–30.)

Nation-building voidaan määritellä usealla eri tavalla, mutta se sisältää lähes aina ulkopuolisen voiman puuttumisen tilanteeseen. Kansakunnan rakentamista käytetään rauhan tuomisessa tai yhteiskunnan uudelleenrakentamisessa sellaisessa valtiossa, joka on pahasti vaurioitunut esimerkiksi sisäisessä konfliktissa. Useimmat ovat sitä mieltä, että sana kansakunta viittaa demokraattiseen kansallisvaltioon. Moni myös näkee, että kansanvaltion rakennukseen liittyy olennaisesti demokratisointiprosessi. (Jenkins & Plowden 2006, 1-2.)

Kansakunnan rakennuksessa nähdään olevan kolme näkökulmaa tai vaihetta. Ensimmäinen koskee konfliktinjälkeistä jälleenrakennusta ja pätee sellaisiin valtioihin, jotka ovat selviytymässä väkivaltaisesta konfliktista. Tässä tapauksessa ulkopuolisten voimien tehtävänä on tarjota lyhytaikaista apua muun muassa turvallisuuden takaamisessa ja teknisissä asioissa. Jos romahtanut valtio onnistuu tavoittamaan keskitason vakauden, voidaan edetä seuraavaan vaiheeseen, jonka päätarkoituksena on luoda omavaraisia valtion instituutioita, jotka pärjäävät myös kansainvälisen avun vetäytymisen jälkeen. Kolmas vaihe liittyy toiseen ja liittyy heikkojen valtioiden vahvistamiseen. Heikko valtio on tässä tapauksessa melko vakaalla pohjalla, mutta ei kykene selviytymään joistakin pakollisista valtion toiminnoista, kuten koulutuksesta. Tämänkaltaisessa kansanvaltion rakennuksessa voi olla monia eri vaiheissa olevia valtioita. (Fukuyama 2005b, 135–136.)

Kansanvaltionrakennuksen termi on yleisesti käytössä Yhdysvalloissa, mutta eurooppalaisesta näkökulmasta sitä pidetään usein ongelmallisena. Kolmivaiheisen näkökulmajaottelun mukaan kansanvaltion rakentaminen ei kuitenkaan eroa mainittavasti siitä, miten valtionrakennus määritellään. Monen korvaan kansakunnanrakennus vain kuulostaa siltä, että se sisältää sellaisiakin kansan vahvistamisen аспекteja, joita ei ole mahdollista saavuttaa ulkopuolisten voimalla. Ajatellaan siis, että kukaan muu kuin kansa itse ei pysty nivomaan yhteen sellaista yhteisöä, joka syntyy jaetun historian tai kulttuurin kautta. (Mt., 135–136.)

Caplan näkee valtionrakennuksella (tai kansanvaltion rakennuksella) olevan kolme toisiinsa liittyvää tarkoitusta. Ensinnäkin sillä pyritään luomaan yhteinen ymmärrys tai identiteetti ihmisten välille. Toiseksi sillä pyritään luomaan ja vahvistamaan hallinnon rakenteita kyseisessä valtiossa. Lisäksi sen myötä yritetään kuntouttaa sodanjälkeistä valtiota tai aluetta. Nämä kolme tavoitetta

ovat hyvinkin toisiinsa limittyviä, koska esimerkiksi sodanjälkeinen valtion elvyttäminen tarvitsee kansan yhteistä identiteettiä onnistuakseen. (Caplan 2005, 31.)

Usein valtionrakennukseen ei kuitenkaan yhdistetä kansallisidentiteetin luomista. Itse käytän tutkimuksessani käsitettä state-building eli valtionrakennus, koska haluan painottaa toimenpiteissä niitä julkisen hallinnon läpinäkyviä ja toimivia rakenteita, joita tarvitaan julkisten palveluiden ja taloudellisen kasvun turvaamiseksi. Kansakunnanrakennustoimenpiteet, joihin kuuluvat enemmänkin ideologiset, sosiaaliset ja kulttuuriset näkökulmat, tulevat kysymykseen valtionrakennuksen perustekijöiden ollessa kunnossa (ks. mm. Arola 2005, 71). Yleiset julkisen organisaation rakentamisongelmat, kuten instituutioiden rakenne ja organisaation hierarkkisuus eivät ole tässä tutkimuksessa tarkastelun aiheena. Nämä ongelmat esiintyvät muillakin kuin heikoilla valtioilla julkisen hallinnon rakenteissa, joten nyt on syytä keskittyä sellaisiin tekijöihin, jotka ovat nimenomaan tyypillisiä heikomman valtion uudelleenrakennuksessa.

Valtionrakennuksen päätavoitteena voidaan pitää väkivaltaisen yhteiskunnan muuttamista rauhanomaiseksi, ei niinkään köyhien tekemistä rikkaiksi tai autoritaarisen järjestelmän muuttamista demokraattiseksi. Taloudellinen kehitys ja poliittinen muutos ovat tärkeitä välineitä valtionrakennuksessa, mutta eivät yksinään ratkaise tilannetta. Valtionrakennuksen tärkeimmiksi tavoitteiksi voidaan Dobbinsin, Cranen ja Jonesin näkemyksen mukaan luetella kuusi eri kohtaa. Näitä ovat ensinnäkin turvallisuus, joka koostuu rauhanturvaamisesta, lainvoimaisuudesta ja turvallisuussektorin uudistamisesta ja toiseksi humanitaarinen apu, jonka avustuksella pakolaiset voivat palata koteihinsa. Humanitaarisen avun yksi osa-alue on myös mahdollisiin katastrofeihin ja epidemioihin varautuminen. Lisäksi valtionrakennukseen kuuluu saada julkiset palvelut toimimaan uudelleen ja julkisen hallinnon palauttaminen ennalleen. Valtioon kuuluisi myös luoda vakaa valuutta ja säännökset kotimaista ja kansainvälistä kauppaa varten. Viidentenä valtionrakennukseen kuuluu demokratisointi, johon sisältyy poliittisten puolueiden luominen, vapaa lehdistö, kansalaisyhteiskunta ja lainsäädännöllä ja perustuslailla säädellyt vaalit. Lopuksi valtionrakennuksen tavoitteena on myös sellainen kehitys, joka saa aikaan taloudellista kasvua, köyhyyden vähenemistä ja infrastruktuurin parantamista. (Dobbins ym. 2007, xxiii.)

Valtionrakennusprojektia on kokonaisuutena siinä mielessä vaikea hahmottaa, että toimivien instituutioiden muotoutuminen kestää usein vuosikymmeniä. Tämän vuoksi valtionrakennus onkin helppo yhdistää konkreettisiin toimintoihin, kuten presidentin- tai parlamenttivaalien järjestämiseen tai perustuslain luomiseen, vaikka kyseiset instituutiot eivät muodosta koko valtionrakennustyötä. Viimeisen viidenkymmenen vuoden aikana valtionrakennuksesta on kuitenkin opittu paljon ja tehty

innovaatioita ympäri maailmaa, muuallakin kuin Euroopassa. Syy tähän on ollut yksinkertaisesti se, että valtionrakennusta on tehty enemmän kuin koskaan aikaisemmin. Valtionrakennusta tarkastellessa ei tulisi kuitenkaan käsitellä pelkästään niitä perinteisen listan valtioita, kuten Kosovoa, Afganistania ja Irakia, vaan pitäisi ottaa huomioon, että lukuisat muutkin maat ovat kohdanneet kärsimystä, kaaosta ja köyhyyttä ja muuntautuneet niistä ajoista vauraksi ja vakaiksi valtioiksi. (Ghani & Lockhart 2008, 33.)

Viime vuosina valtionrakennus ulkupuolisen toimesta on lisääntynyt. Tähän on muutamia erityisiä syitä. Ensinnäkin sellaiset valtion sisäiset aseelliset konfliktit ovat kasvaneet, joiden vuoksi valtio on ollut kykenemätön huolehtimaan hallinnollisista toiminnoistaan. Toiseksi on käsitetty, että siviilikonfliktien alkuperä on yleensä sellaisissa syvällä sijaitsevissa rakenteellisissa ongelmissa, joiden ratkaisemiseen tarvitaan merkittävä määrä resursseja ja aikaa. Kolmantena syynä on maailmanvaltojen kuten Yhdysvaltojen strategiset toimenpiteet ja huolet kehittyvien maiden etenemisestä ei niin länsimaiseen ja demokraattiseen suuntaan. (Caplan 2005, 30.)

Valtionrakennuksella on siis paremmat mahdollisuudet onnistua kuin aikaisemmin. Ensinnäkin maailmassa on liikkeellä enemmän rahaa kuin koskaan aiemmin. Toiseksi kommunikaatioteknologia on kehittynyt entisestään ja on huipussaan. Kolmantena ja tärkeimpänä tekijänä on se, että viimeisten viidenkymmenen vuoden aikana on saatu niin paljon arvokasta kokemusta valtioiden muodonmuutoksista, että ero aikaisempaan tietotasoon on erittäin suuri. (Ghani & Lockhart 2008, 5-6.)

2.2.2. Demokratisoinnin perustelut

Demokratian määritelmänä poimin tässä yhteydessä YK:n vuoden 2002 inhimillisen kehityksen raportissa olevan määritelmän. Sen mukaan demokratia tarkoittaa sellaista poliittista järjestelmää, jossa kansalaiset voivat vapaasti valita tehokkaan, rehellisen, läpinäkyvän ja luotettavan toimielimen (Human Development Report 2002, 55). Demokratian määritelmiä on monia, mutta tässä tutkimuksessa näihin erilaisiin demokratian painotuksiin ei paneuduta sen enempää. Pohjana analyysille on Suomen ja EU:n siviilikriisinhallinnan strategioissaan määrittelemät tavoitteet.

Demokratisointi voidaan jakaa Laurence Whiteheadin mukaan kontrollin kautta tehtävään tai suostumuksen kautta tapahtuvaan demokratisointiin ja toisaalta taas maasta viemiseen tai laajentumiseen. Molemmat näistä demokratisointitavoista voivat johtaa onnistumiseen tai

epäonnistumiseen, ja onnistuessaankin demokratisointiprosessi tulee maksamaan paljon. Yhdysvallat on useaan otteeseen edistänyt demokratiaa kontrollin kautta ja maasta viemällä. Toisaalta Yhdysvallat tukee myös kansalaisjärjestöjen työtä demokratian edistämiseksi, joka tapahtuu sisältäpäin kansalaisyhteiskuntaa ja ihmisoikeuksia vahvistamalla. Euroopan Unionilla taas on kokemusta enemmän demokratisoinnista laajentumisen ja suostumuksen kautta. (Whitehead 2002, 52.)

Sodan jälkeisessä yhteiskunnassa eri osapuolien osallistuminen hoidetaan usein sillä tavalla, että niille ryhmille, jotka aikaisemmin tukahdutettiin ja suljettiin pois, annetaan enemmän tilaa. Ratkaisuna voivat olla toimenpiteet, jotka ikään kuin siirtävät valtataistelua perustuslaillisiin ja väkivallattomiin muotoihin. Tämä tarkoittaa yleensä järjestelmää, jossa on poliittisia puolueita, kokoontumisvapaus, ihmisoikeuksien suoja, median vapaus, vaalikampanjoinnin turvallisuus, puolueettomat vaalikomissiot, oikeudenmukaiset vaalit ja vapaus muodostaa uusi hallinto sen pohjalta, mikä on ollut vaalien tulos. Demokratisointi ei siis ole nopea prosessi, vaan monitasoinen tapahtumasarja, joka kattaa muutakin kuin vaalien järjestämisen. Demokratisointi vaatii myös, että puolueet ymmärtävät, etteivät ne pysty monopolisoimaan valtaa. (Mt., 129–130.)

Demokratisoinnin perusteluna käytetään yleisesti demokraattista rauhanteoriaa. Kyseisen teorian mukaan on muun muassa niin, että demokraattinen päätöksenteko toimii ikään kuin jarruna sille, että valtiot aloittaisivat sodan toisiaan vastaan. Demokraattinen rauhanteoria siis nimensä mukaisesti tarkoittaa sitä, että demokratia ja demokratisointi edistävät rauhaa maailmassa. Demokraattista rauhanteoriaa on kuitenkin kritisoitu esimerkiksi siitä, että se käsittelee vain valtioidenvälisiä konflikteja eikä lainkaan valtioidensisäisiä konflikteja. Kyseinen teoria on kuitenkin vahvassa asemassa vaikuttamassa länsimaiden ulkopoliitikassa ja kansainvälisissä kehitysohjelmassa. (Newman & Rich 2004, 6-7.)

Demokratiaa voidaan Wallensteinin mukaan pitää kuitenkin toimivana välineenä, kun halutaan hallita yhteiskunnan valtakonflikteja. Isoimpana ongelmana usein pidetään, kuinka lopulta toimeenpannaan ne linjaukset, joihin rauhasopimuksessa tai uudessa perustuslaissa on päädytty. Vaikka kansainvälinen läsnäolo saattaa olla tarpeen prosessin jatkumiseksi, ovat osapuolet itse ensisijaisesti vastuussa täytöntöönpanosta. Tämä vaihe on ikään kuin oppimisjakso, jossa huomataan, kuinka erilaista rauhanrakentaminen on kuin sodan lietsonta. (Wallenstein 2007, 134, 137.)

Wallensteen kuvailee demokratian roolia konfliktinratkaisussa niin, että se on tie, jonka kautta yhteiskuntaa voi johtaa sillä tavalla, että kaikille kilpaileville tahoille annetaan mahdollisuus. Demokratia ei ole tarkoitus sinänsä, vaan tapa, jolla nousevat konfliktit voidaan ohjata rakentavaan suuntaan. Konfliktinratkaisu voidaan jakaa seitsemään ratkaisuvaihtoehtoon, joiden kautta tarkastellaan myös demokraattisen järjestelmän toimintaa. Nämä ratkaisuvaihtoehdot eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan esiintyvät limittäin, lomittain ja päällekkäin. Ensimmäinen etenemistapa on tärkeysjärjestyksen muuttaminen. Tällöin aikaisemmin tehdyt lupaukset voivat muuttua sen mukaan, miten vaaleissa valta jakaantuu. Demokraattisessa järjestelmässä häviäjällä on myös useampi tilaisuus. Wallensteen väittääkin, että demokraattisen järjestelmän toimivuutta voidaan tarkastella vasta toisissa tai kolmansissa vaaleissa, ei ensimmäisissä. Toista mahdollisuutta sekä mahdollisuutta palata takaisin vaikuttamaan pidetään yhtenä demokraattisen järjestelmän vahvimista piirteistä. (Wallensteen 2007, 131, 152.)

Toisena ja kolmantena tekijänä konfliktinratkaisussa ovat arvojen jakaminen ja neuvottelu/kaupankäynti. Kompromissit ja vaihtokaupat ovat yleisiä piirteitä demokratiassa. Tällainen toiminta voi tulla kyseeseen esimerkiksi erilaisten politiikkojen toteuttamisessa, mutta myös ministeri- ja muiden hallintopaikkojen jakamisessa eri puolueiden kesken. Neljäntenä ratkaisuna on yhdessä johtaminen, joka tulee kyseeseen ainakin yhteishallituksissa. Monitasoisten valtioiden demokratioissa yhteishallituksia voidaan pitää välttämättöminä. Viidentenä vaihtoehtona on vallan jättäminen joko vähemmistölle tai kolmannelle taholle. Vähemmistöhallitukset ovat itse asiassa kaikkein tavallisin hallinnon muoto, jos vähemmistöllä tarkoitetaan koko populaation edustamista. Kuudes ratkaisu on erityinen konfliktinratkaisumekanismi. Tämä voidaan tehdä esimerkiksi kansanäänestyksellä tai järjestämällä uudet vaalit, jotta pattitilanteesta päästäisiin. Joissakin valtioissa mahdollisuutta tähän ei ole, jolloin joudutaan turvautumaan enemmän muihin demokratian ratkaisuihin. Seitsemäs mahdollisuus on asioiden lykkääminen ohjaamalla ne komissiolle. Näin esimerkiksi perustuslailliset asiat voidaan siirtää komissiolle valmisteltavaksi ja toivoa, että niiden palautuessa takaisin päätettäväksi tilanne on menettänyt akuuttisuutensa. (Mt., 131–132.)

Näiden seitsemän mekanismin avulla Wallensteen pyrkii osoittamaan, että erimielisyydet hallinnossa voidaan käsitellä niin, että ne toimivat lievityksenä myös sisäisille turvallisuusongelmille. Wallensteenin mukaan voidaan sanoa, että demokratia lisää yhteiskunnan poliittisia vaihtoehtoja, jolloin toimijoilla on enemmän oikeita vaihtoehtoja, josta taasen koko yhteiskunta hyötyy. Järjestelmä saattaa olla hitaampi, mutta päätöksillä on suurempi todennäköisyys olla kestävämpiä. Tämän kaiken saavuttamiseksi järjestelmän täytyy kuitenkin toimia. (Mt., 132.)

Demokratiat pystyvät paremmin hallitsemaan konfliktitilanteita ja estämään väkivaltaisen poliittisen muutoksen, koska ne tarjoavat kansalaisilleen mahdollisuuksia osallistua maan poliittiseen prosessiin. Demokratiat myös välttävät paremmin ihmisarvoon kohdistuvat uhkaukset, koska opposition puolueet valvovat tilannetta, julkisten palveluiden kritisointi on sensuroimatonta, eikä vallassa oleva hallinto voi toimia miten haluaa, koska vaarana on äänestäjien katoaminen seuraavissa vaaleissa. Lisäksi demokratian nähdään johtavan parempaan tiedostamiseen sosiaalisesta kehityksestä kuten esimerkiksi terveydestä, julkisesta terveydenhuollosta ja naisten- ja vähemmistöjen oikeuksista. Demokratian laatua parantamalla voidaan siis parantaa myös sosiaalista kehitystä. (Cheema 2005, 8, 10.)

Fukuyaman mielestä nykyajan maailmassa ainoa vahva legitimitetin lähde on demokratia. Hän perustelee tätä muun muassa sillä, että autoritaarisessa valtiossa johtamista legitimoidaan usein kyvyllä tuottaa taloudellista kasvua, mutta kun kasvu kääntyykin laskuun, myös legitimitetti häviää. Demokratioissa sen sijaan kehitetään taloudelliset takaiskut paremmin, koska näissä valtioissa legitimitetti tulee demokratiasta itsestään. (Fukuyama 2005b, 34–35, 38.) YK:n kehitysraportin mukaan demokratia on osoittanut olevansa poliittisista järjestelmistä kaikkein kykenevin lievittämään ja ehkäisemään konflikteja ja varmistamaan ja säilyttämään hyvinvointia. Lisäämällä ihmisten mahdollisuutta valita, kuinka ja kenetkä he haluavat hallitukseen, demokratia tuo periaatteet osallistumiseen ja luotettavuuden kehitysprosessiin. (Human Development Report 2002, 3-4.)

Toisaalta kaikki tutkimukset eivät pidä demokratiaa ainoana mahdollisena ratkaisuna. Valtion sisäisen konfliktin ratkaisemisessa täytyy ottaa huomioon esimerkiksi se, kuinka luoda sellainen sosiaalinen ja poliittinen järjestelmä, joka antaa tarpeeksi tilaa kaikille yhteiskunnan ryhmittymille. Ratkaisussa täytyy huomioida osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuudet yhteiskunnassa, jolloin voidaan edelleen miettiä, olisiko demokratia paras ratkaisu kyseiseen maahan. (Laitiainen 2005, 123.)

2.2.3. Demokratian saavuttaminen

Ratkaisuna demokraattisen järjestelmän saavuttamiseksi Wallenstein pitää erityistä balanssia voiman suhteen niin, ettei mikään osapuoli voita täydellisesti kaikkia resursseja yhteiskunnassa. Kilpailevien osapuolien välillä on tasapaino, jonka avulla ne voivat yhdessä laatia pelisäännöt. Yleensä tällaiset säännöt luodaan perustuslaillisella muutoksella, joka auttaa säilyttämään sosiaalisen tasapainon. Joskus rauhansopimuksista on tullut tällaisia sääntöjen luoja, jotka toimivat kehittyvän poliittisen järjestelmän viitekehyksinä. Juurikaan mikään tämän päivän edistyneistä demokratioista Länsi-Euroopassa tai Pohjois-Amerikassa ei kuitenkaan syntynyt suoraan sen kaltaisista vahvoista konflikteista, joita nyt nähdään kehittyvissä maissa ja esimerkiksi Afganistanissa. (Wallenstein 2007, 133–134.)

Demokraattisen hallitsemistavan juurtumiseen ja vakiintumiseen on nähty vaikuttavan myös kulttuuristen tekijöiden. Almondin ja Verban mukaan yhteiskunnassa tulisi olla moniarvoinen kansalaisten osallistumiskulttuuri, jotta demokraattinen hallitsemistapa voisi vakiintua. Tällainen osallistumiskulttuuri (civic culture) vaatii, että kansalaiset tekevät eron instituutioiden ja toimijoiden välillä. Kansalaiset saattavat siis kritisoida toimijoita eli poliitikkoja ja heidän toimintatapojaan, mutta eivät kuitenkaan itse instituutioita. Tällöin hallitsemisrakennetta ei haluta vaihtaa, vaikka itse toimijat haluttaisiinkin vaihtaa. Tällainen osallistumiskulttuuri tarvitsee toimiakseen avoimen tiedonvälityksen ja yhteisymmärryksen, mutta myös konflikteja. Kaikkien kansalaisten ei tarvitse kuitenkaan olla aktiivisia politiikassa, koska tämä saattaisi johtaa liian voimakkaisiin konflikteihin ja hallitsemisjärjestelmän romahtamiseen. (Paloheimo & Wiber 2004, 177.)

Eräänä ongelmana on pidetty sitä, onko islam yhteen sovitettavissa demokratian kanssa. Voidaan kuitenkin löytää esimerkkejä, joiden mukaan kyseinen yhdistelmä olisi mahdollinen. Esimerkkeinä voidaan mainita Indonesia, jossa on suurin muslimipopulaatio koko maailmassa. Useat näkevät että Indonesian demokratia kärsii useista vakavista rakenteellisista ongelmista kuten korruptiosta ja heikosta lakien täytäntöönpanosta. Jotkut jopa näkevät, että demokratisointi on ollut pinnallista ja vanhat eliitit ovat jääneet hallitsemaan taustalle. Joka tapauksessa myös Indonesia on käynyt läpi demokratisointiprosessin ja sitä voidaan pitää enemmän demokraattisena valtiona kuin minään muuna valtiotyypinä. (Mietzner & Aspinall 2010, 1-2; Wallenstein 2007, 128.) Myös Bangladesh 1990-luvulla ja islamilaisen puolueen nousu Turkissa vuonna 2004 ovat esimerkkejä islamin ja demokratian yhdistämisestä. Loppujen lopuksi demokraattisen järjestelmän onnistuminen riippuu kansalaistensa kannatuksesta. (Wallenstein 2007, 128–129.)

Afganistanin konfliktia voi kutsua myös etniseksi konfliktiksi, koska monet ongelmat, jotta valtio pystyttäisiin eheyttämään itsenäiseksi, liittyvät valtion etniseen monimuotoisuuteen. Wallensteen luettelee joitakin yleisimpiä identiteettipohjaisia yhteensopimattomuuksia. Näitä ovat muun muassa kielen hyväksyntä, uskonnon asema, lainsäädäntöjärjestelmä, pääsy luonnonresursseihin, pääsy hallintoon, toimeenpanopolitiikka, poliittinen edustavuus, perustuslaki ja ihmisoikeudet. Näistä moneen kohtaan on kiinnitetty myös Afganistanissa huomiota. Wallensteen ehdottaa joitakin tiettyjä toimenpiteitä yhteensopimattomuuksien ratkaisemiseksi. Ensinnäkin kieliongelmissa voitaisiin ajatella valtiolle monta virallista kieltä tai yhteisen niin sanotun superkielen kehittämistä. Uskonnon asemassa voitaisiin määritellä uskonnonvapaus. Toinen vaihtoehto olisi sekulaarinen uskonnosta täysin vapaa valtio, joka ei esimerkiksi Afganistanin tapauksessa olisi mahdollinen. Lainsäädäntö voitaisiin järjestää yhteiseksi tietyillä poikkeuksilla tai määritellä eri ryhmille eri järjestelmät. Lainsäädäntö onkin Afganistanissa ollut ongelmallinen asia, koska osa ryhmistä haluaisi tarkempaa sharia-lain noudattamista ja osa taas länsimaisempaa mallia. Poliitiikkaan osallistumiselle voitaisiin määritellä tietyt kiintiöt tasa-arvoisen järjestelmän takaamiseksi tai korkeat pääsyvaatimukset. Toimeenpanon valvonnassa voitaisiin apuna käyttää itsenäisiä oikeusasiamiehiä tai kansainvälistä tarkkailua. Poliittisessa edustuksessa huomioon otettaisiin vähemmistöjen oikeudet ja vähemmistöedustus. Lisäksi toiminnassa täytyisi olla sellainen vaalitapa, joka takaisi kaikille tasa-arvoisen pääsyn ehdokkaaksi. Perustuslakiin voidaan merkitä omat säännökset ihmisoikeuksista ja takuu nopeista perustuslaillisista muutoksista. Ihmisoikeudet voitaisiin taata kaikille ja positiivinen vapaus joillekin. (Wallensteen 2007, 167.)

Näihin edellä mainittuihin näkökohtiin on yleisesti ollut kaksi lähestymistapaa. Ensimmäinen on sisällyttävä ja interaktiivinen, joka pyrkii saamaan kaikki ryhmät työskentelemään samassa yhtenäisessä järjestelmässä. Toinen lähestymistapa on enemmän poissulkeva. Tällöin tehdään erityisjärjestelyjä tietyille ryhmille, jolloin joitakin yksilöitä kohdellaan positiivisesti eri tavalla, jotta pystyttäisiin korvaamaan menneisyyden epäkohtia ja luomaan tasa-arvoista pohjaa tulevaisuudelle. Wallensteen ehdottaa myös alueellisia ratkaisumahdollisuuksia konfliktien ratkaisemiseen. Ensimmäinen mekanismi on alueellisen ulottuvuuden merkityksen vähentäminen. Toisena mahdollisuutena on alueen jakaminen joko federalismin mukaan tai antamalla autonomian jollekin alueelle. Eri ryhmittymille voidaan antaa myös pääsy hallintoon joko paikallisella tai kansallisella tasolla. Valtioissa, joissa enemmistö-vähemmistö – suhteet eivät ole selkeitä, ratkaisuksi voi tulla laaja-alainen koalitionhallinto, joka kattaa kaikki etniset ryhmät. Tämä on osoittautunut toimivaksi ratkaisuksi esimerkiksi Malesiassa. (Mt., 168, 171–172, 187.)

Kolme edellytystä täytyy täyttyä, jotta demokraattinen järjestelmä toimisi. Ensinnäkin voittajan täytyy kunnioittaa häviäjää ja ymmärtää, että voittaja saattaa itsekin olla häviäjä seuraavassa tilanteessa. Toisaalta häviäjän pitää tuntea olonsa turvalliseksi, ettei häviön myöntäminen johda kokonaan tuhoutumiseen. Näiden tekijöiden täyttämiseksi kansainväliset rauhanturvaajajoukot ovat usein tarpeen, jotta kumpikin osapuoli tuntee asemansa turvatuksi. Kolmanneksi yhteiskunnassa täytyisi vahvistua sellainen käsitys, että valtio ei enää kuulu millekään osapuolelle. Hallitseva hallituskin on vain väliaikainen hallinnon koneisto, eivätkä valtion resurssit ole rajoittamattomassa käytössä hallituksella. Lainmukaisuus on erityisen tärkeää saada juurrutettua yhteiskuntaan, jotta kukaan ei pysty esiintymään olevansa lain yläpuolella. (Wallensteen 2007, 132–133.) Näiden demokratisoinnin periaatteiden täytyttyä demokratisointi voisi siis olla toimiva osa konfliktinratkaisua.

Cheema näkee että demokraattisen hallinnon vahvistaminen ja säilyttäminen kehittyvässä maassa vaatii vapaat ja oikeudenmukaiset vaalit säännöllisesti järjestettyinä, ja läpinäkyvän ja tehokkaan parlamentaarisen prosessin, joka perustuu vallanjakoon ja horisontaaliseen vastuullisuuteen. Lisäksi tarvitaan sellaista julkisen sektorin hallintaa, joka kykenee vastaamaan nopeisiin muutoksiin ja globalisaatioon. Ihmisoikeuksien edistämiseksi ja turvaamiseksi tarvitaan omat instituutiot, ja hallinnon täytyy kyetä hallitsemaan konflikteja ja taistelemaan korruptiota vastaan, jotta siihen luotettaisiin. (Cheema 2005, 18.)

Aktiivinen monipuoluejärjestelmä on myös elintärkeä demokraattiselle hallinnolle, koska se tarjoaa kansalaisille useita tilanteita, joissa he voivat hyväksyä ja hylätä erilaisia aloitteita ja aikomuksia. Poliittiset puolueet ovat tärkeä tekijä, koska ne organisoivat parlamentin työtä ja arvioivat ja kehittävät julkisia palveluita. Monissa maissa puolueyhmittymät muodostetaan sellaisista kansalaisista, jotka jakavat tietyt samat huolenaiheet ja haluavat työskennellä yhdessä vaikuttaakseen näihin kysymyksiin. Vaalitapa kaksi- ja monipuoluejärjestelmissä vaikuttaa vahvasti siihen, kuinka poliittiset puolueet liittoutuvat. (Mt., 14, 85.)

Poliittisten instituutioiden ja käytäntöjen lisäksi yhtä tärkeänä tekijänä nuoren demokratian selviytymiselle on myös eloisa kansalaisyhteiskunta, joka valvoo ja kritisoi valtion instituutioita, havaitsee sosiaalipoliittisia ongelmia, kannustaa keskustelemaan maan tulevaisuudesta ja stimuloi kansalaisten poliittista valveillaoloa. Kansalaisyhteiskunta ja sen organisaatiot edustavat eri ääniä, näkökulmia ja arvoja moniarvoisessa yhteiskunnassa. (Mietzner & Aspinall 2010, 11; Cheema 2005, 14.)

Tällaiseen kansalaisyhteiskuntaan kuuluvat muun muassa vapaaehtoisjärjestöt, ammattiliitot, opiskelijajärjestöt, uskonnolliset ryhmittymät, heimot, nais- ja ympäristöliikkeet. Kansalaisyhteiskunnan kansainväliset kytkökset ovat myös tärkeitä, koska yhden maan kansalaisyhteiskunta on vahvasti liitoksissa muiden maiden vastaaviin. Aktiivinen kansalaisyhteiskunta tarjoaa lisäksi mahdollisuuden aikaisiin varoituksiin, jos asiat ovat menossa väärään suuntaan, jolloin asioihin voidaan reagoida nopeasti. Näin valtaapitävien on vaikea sanoa, että he eivät tienneet asiasta ollenkaan tai tarpeeksi ajoissa. (Wallensteen 2007, 150–152, ks. myös Arola 2005, 71–73.) Afganistanin tapauksessa tulisi siis huomioida erityisesti suuren paluumuuttajajoukon kiinnittäminen yhteiskunnan vaikuttamiseen. Aktiivinen kansalaisyhteiskunta, joka koostuu lukuisista itsenäisistä, ei-hallinnollisista organisaatioista, jotka väkivallattomasti ja vapaasti tavoittelevat etujaan, on tärkeä demokraattista yhteiskuntaa ylläpidettäessä. (Wallensteen 2007, 149–151.)

2.2.4. Toimiva valtio ja sen tehtävät

Jotta valtionrakennustyö saataisiin alkuun, täytyy luoda konsensus siitä, mitä toimiva valtio nykypäivänä itse asiassa on. Kaikki onnistuneet muutokset ovat vaatineet isoa panostamista tekniseen osaamiseen vaihdellen infrastruktuuri- ja insinööriosuamisesta johtamistaitoihin. Vauraus ja mahdollisuus syntyvät, kun yhdistää taloudellisen, infrastruktuurisen ja institutionaalisen osaamisen sekä ihmispääoman maailmanlaajuiseen verkostoon. Nämä onnistuneet maat ovat tajunneet, että vaikka sosiaalisesti ja kulttuurisesti heidän valtionsa voisi olla kansallinen, taloudellisesti sen täytyy olla globaali. Tässä tapauksessa huomaa toimivien valtioiden, kuten Singaporen ja Dubain eron Sudaniin, Algeriaan ja Afganistaniin nähden. Valtionjohdon tulee myös ymmärtää, ettei valtio ole täysin autonominen päätöksenteossaan, vaan sen sääntöjen ja prosessien täytyy olla yhdenmukaisia niiden järjestelmien kanssa, joihin he haluavat liittyä ja olla yhteyksissä (esim. EU). (Ghani & Lockhart 2008, 51.)

Yksi suurimmista ongelmista kehittyvillä mailla, jotka tarvitsevat ulkopuolista valtionrakennusapua, on niin sanottu suvereniteettikuilu. On siis olemassa valtioita, joilla on lain mukaan tietynlainen suvereniteetti, mutta käytännössä valtion kyvyt ja mahdollisuudet palvella kansalaisiaan ja toimia vastuullisena jäsenenä kansainvälisessä yhteisössä ovat toisenlaiset. Todellisuudessa moni valtio on luhistunut sellaiseen tilaan, ettei se pysty tarjoamaan edes kaikkein perustavanlaatuisimpia palveluita kansalaisilleen, saati säilyttämään järjestystä alueellaan. (Mt., 3-

4.) Tällaisissa tapauksissa, kun valtio ei itse pysty pitämään järjestystä alueellaan, kansainvälinen yhteisö usein puuttuu tilanteeseen.

Toimintahäiriöisen valtion piirteet, kuten aseistettujen joukkojen ilmestyminen ja läpinäkymätön pienen eliitin dominoima päätöksenteko aiheuttavat kansassa epäluuloisuutta valtion virallisia rakenteita kohtaan. Kun kansalaiset ovat epäluuloisia, ei instituutioille synny legitimizeettiä, eikä tällöin valtio pysty hoitamaan tehtäviään. Valtion toimintahäiriöt alkavat usein rauhansopimuksen tai vallanvaihdon aikoihin. Kun yksilöt, jotka ovat tottuneet läpinäkymättömään vallankäyttöön ja muutenkin tulevat vaikeista olosuhteista, saavuttavat virallisen aseman vallankahvassa, on kiusaus käyttää tätä valtaa omiin tarkoituksiinsa usein liian suuri. Tämänkaltaisen käytös synnyttää enemmän odottaneissa kansalaisissa luottamuskriisin, jolla sitten perustellaan halua palata takaisin konfliktitilanteeseen. Tällaisissa olosuhteissa, joissa sekä valtio että markkinat eivät toimi, on myös vaikea kuvitella, että kansalaisyhteiskunta toimisi. Kansalaisyhteiskunnan tulee tällöin valita, haluaako se toimia korruptoituneen valtion vai rikollisen kansantalouden kanssa. (Ghani & Lockhart 2008, 81–83.)

Kun valtio on liian heikko, se ei pysty säilyttämään lakia ja järjestystä määrättyllä alueellaan, eikä pysty hallitsemaan aseiden kuljetusta tai keräämään veroja. Nämä kaikki valtion tehtävät ovat hyvin lomittaisia, koska esimerkiksi verojen keräämisessä tarvitaan luotettavaa laki- ja poliittista järjestelmää, kun taas viimeksi mainittujen saavuttamiseen tarvitaan veroja. Näin heikon valtion asema kiertää kehää, josta on vaikea päästä pois. (Wallensteen 2007, 61.)

Epäonnistunutta valtiota ei pidä kuitenkaan sekoittaa sisällissotaan, koska valtio voi olla epäonnistunut ilman sisällissotaa ja toisaalta sisällissota voi syntyä, vaikka valtio ei olisikaan epäonnistunut. Wallensteen mainitsee kaksi valtiota, jotka ovat epäonnistuneet sisällissodan vaikutuksesta, Libanonin ja Ugandan. Kummallakin valtiolla on se yhteinen tekijä, että uudelleenrakennusvaiheessa valta jaettiin aivan uudella tavalla eri ryhmien kesken. Näyttäisi myös olevan, että elpymään valtio tarvitsee vähintään yhden vahvan toimijan, joka on uudelleenrakennuksen puolella. Vahva toimija voi löytyä myös naapurista, mikä tapahtui muun muassa Libanonissa, kun Syyria tuli apuun. On kuitenkin niin, että vahvan toimijan lisäksi myös lopuille yhteiskunnan jäsenistä täytyy löytyä oma roolinsa. (Wallensteen 2007, 146–147.)

Uusimmissa valtionrakennusteorioissa uskotaan siihen, että ratkaisu parempaan ja toimivampaan valtionrakennukseen on siinä, että luodaan monitoiminnallinen näkökulma valtiosta. Nykypäivänä pidetään usein itsestäänselvyytenä, että valtiolla on tiettyjä velvollisuuksia ja kansalaisilla tiettyjä

oikeuksia valtiota kohtaan. Aina ei kuitenkaan ole ollut näin. Maineikkaan valtion määritelmän loi Max Weber vuonna 1918, kun hän lausui, että valtio on ihmisyhteisö, joka onnistuneesti pitää hallussaan monopolia legitiimistä vallankäytöstä tietyllä alueella. Lähempi tutustuminen Weberin kirjoituksiin paljastaa kuitenkin, että pääosassa tässä valtion määritelmässä ei ole sen suhde väkivaltaan ja voimankäyttöön, vaan painotus on vallan legitiimissä käytössä. Nimittäin jos hallinta on legitiimiä, pakkoa ei tarvita. Weber muotoili myös selvästi toiminnallisen näkemyksen valtiosta määrittelemällä valtion perustoiminnot, joita olivat lainsäädäntö, poliisi, oikeuslaitos ja useat siviili- ja sotilaallisen hallinnon haarat. (Ghani & Lockhart 2008, 116; Paloheimo & Wiberg 2004, 88–89.)

John Stuart Mill puolestaan erotteli vuoden 1848 kirjoituksissaan valtion tehtävät pakollisiin ja vapaaehtoiisiin. Valtion tehtävät määrittyvät täten sopivuutensa mukaan eli riippuen kyseisestä valtiosta, kun taas John Dewey oli sitä mieltä, että julkinen yhteisö olisi se mekanismi, jonka avulla määriteltäisiin valtion tehtävät. Deweyn mukaan valtio saa mandaattinsa eli legitimitteettinsä vastuullisuudestaan kansalle. Legitimitteetti ei ole kuitenkaan staattinen, vaan pikemminkin koko ajan meneillään oleva julkisen keskustelun ja erilaisten menettelytapojen ja toimenpiteiden muotoilemisen prosessi. Valtion toiminnot eivät koskaan voi olla jäätyneitä paikalleen, vaan niiden täytyy olla tarpeeksi dynaamisia voidakseen muuttua ajan mukana. (Ghani & Lockhart 2008, 117–118.)

Valtion tehtäväalueiden tarpeellisuudesta on poikkeavia käsityksiä ja itse asiassa kysymys on poliittisista valinnoista. Kantaa joudutaan tällöin ottamaan ainakin seuraaviin asioihin: Miten säädellään eli kenellä on suvereniteetti ja millä elämänalueilla? Miten tuotetaan eli mitä kaikkia palveluja valtio tuottaa ja miten se resurssinsa kohdentaa? Miten resurssit kerätään ja miten ne jaetaan eteenpäin? Lisäksi tulee miettiä julkisen hallinnon rakennetta ja julkisen ja yksityisen sektorin suhdetta. (Paloheimo & Wiberg 2004, 111–112.) 1900-luvulla käytiin paljon keskustelua valtion tarkoituksenmukaisesta koosta, tehtävistä ja voimasta. 1980-luvulle asti niin totalitaarisissa kuin ei-totalitaarisissakin valtioissa tehtävien määrää kasvatettiin, minkä jälkeen vastaiskuna alkoi toisenlainen suuntaus, kun valtion roolia pienennettiin thatcherismin ja reaganismin myötä. (Fukuyama 2005b, 3-5.)

Valtiosta voidaan tehdä sellainen minimivaltio, jossa sillä on ainoastaan kaksi tehtävää. Valtion tulee tällöin ensinnäkin konstituoida valtiollisen vallankäytön suvereniteetti ja toiseksi konstituoida sopimusinstituutio ja toimia miekkana. Valtion toteuttaessa nämä tehtävät kansalaiset tietävät, kenellä on oikeus käyttää valtiovaltaa, mihin nähden ja millä alueella ja tiedetään, etteivät sopimukset ole pelkkää puhetta, vaan niitä myös noudatetaan ja kunnioitetaan. Valtion eri tehtäviä

voidaan siis yhdistellä monin eri tavoin, ja näistä syntyviä kokonaisuuksia kutsutaan politiikkaregiimeiksi. Näin valtioita voidaan jaotella eri regiimeihin esimerkiksi sen mukaan, kuinka paljon valtio tarjoaa kollektiivisia hyvinvointipalveluja ja kuinka markkinoita säädellään. (Paloheimo & Wiberg 2004, 127–128.)

Ghanin ja Lockhartin mukaan toimiva valtio toteuttaa kymmenen erilaista tehtävää. Lainmukaisuus, joka auttaa säilyttämään kansalaisten luottamuksen poliittiseen järjestelmään, on ensimmäinen toimivan valtion tehtävistä. Kansalaisten lakien noudattaminen vie lakisäädöksen lopulta käytäntöön ja varmistaa vallankäytön legitimitetin. Valtion tehtävä on myös hallita voimankäytön monopoliaan, joka luo kansalaisille oikeuden ja turvallisuuden vapaaseen liikkuvuuteen. (Ghani & Lockhart 2008, 121, 124–124; ks. myös Esposito 2011, 42.)

Ihmispääomaan investoiminen on myös yksi valtion tehtävistä. Taloudellinen tuottavuus ja kasvu riippuvat nykyään paljon koulutetusta ja terveestä väestöstä. Koska ihmispääoma on yhä kriittisempi tekijä hyvinvoinnin luomiselle, on koko ajan tärkeämpää investoida julkisista menoista osa yliopistoille. Aivovuoto eli koulutetun väestön muuttaminen ulkomaille on suurinta nimenomaan köyhimmissä maissa. Afganistanin osalta Maailmanpankin ja YK:n edustajat katsoivat vuonna 2002, ettei hallituksen tulisi sijoittaa lainkaan ylempään koulutukseen ja erittäin vähän toisen asteenkin koulutukseen. Koska isommat tavoitteet olivat peruskoulutuksen parantamisessa, nähtiin että ammattikoulut ja ylempi koulutus olivat sellaista luksusta, johon Afganistanilla ei ollut varaa. On kuitenkin selvää, että ilman lääkäreitä, opettajia ja insinöörejä Afganistanin olisi erittäin vaikeaa päästä takaisin jaloilleen. Lisäksi kansalaisoikeuksien luominen sellaisten sosiaaliohjelmien avulla, jotka läpileikkaavat eri sukupuolet, etnisen taustan, rodun, luokan ja uskonnon ovat äärimmäisen tärkeitä vakauden ja vaurauden luomiseksi. Sosiaalipolitiikkaa käyttämällä ja luomalla kaikille yhteneväiset mahdollisuudet valtio itse asiassa luo tunnetta kansallisesta yhtenäisyydestä ja jaettua uskoa yhteisestä kohtalosta. (Ghani & Lockhart 2008, 130–132, 142, 144.)

Näiden yllä tarkemmin käsiteltyjen valtion tehtävien lisäksi Ghani ja Lockhart luettelevat julkisten etuuksien hallinnan, tehokkaan julkisen luottopolitiikan, infrastruktuuristen palveluiden tarjoamisen, markkinoiden muodostamisen ja julkisen talouden järkevän hallinnan. Näiden kymmenen valtion funktion toteutumisen tulisi aiheuttaa lumipalloefekti. Kun valtio siis toteuttaa kaikki kymmenen tehtävää samanaikaisesti, niiden yhteisvaikutuksen pitäisi synnyttää hyveellisen kehän, jossa päätökset eri osa-alueilla vahvistavat kansalaisten mahdollisuuksia. Tämä taas tukee päätöksentekijöiden ja heidän tekemiensä päätöksien legitimitettiä, synnyttää luottamusta koko järjestelmään ja siten luo myös suvereniteettivoiton (vrt. suvereniteettikuilu). (Mt., 156, 163–164.)

Valtion eri funktiot ovat tiukasti yhteyksissä toisiinsa. Jotkut tutkijat ovat keskittyneet enemmän niihin funktioihin, jotka ovat esillä heikoissa ja epäonnistuneissa valtioissa, kuten turvallisuuteen. Pelkkään turvallisuuspuoleen keskittyminen jättää kuitenkin valtion taloudelliset ja poliittiset tehtävät pahasti taka-alalle. Euroopassa taasen on keskitytty enemmän taloudellisiin ja poliittisiin funktioihin, jolloin turvallisuuskysymys on jätetty vähemmälle huomiolle. Kaikkien funktioiden huomioonottaminen antaa kokonaisvaltaisemman kuvan valtion legitiimistä asemasta suvereenina valtiona ja valtion vastuullisesta roolista osana kansainvälistä järjestelmää. (Ghani & Lockhart 2008, 164–165.)

Fukuyama jakaa valtiot skaalalle sen mukaan, kuinka laajasti ne vastaavat asioista ja toisaalta kuinka voimakkaasti. Tällöin valtiot asettuvat xy-akselille. X-akseli kuvaa sitä, kuinka laaja-alaisia valtion tehtävät ovat, ja y-akseli sitä, kuinka suuri on valtion kyky suunnitella ja toimeenpanna politiikkoja ja lakeja. Usein niin sanottua valtiottomuutta kuvataan vain toisella näistä ulottuvuuksista. Valtion tehtävien kattavuus voidaan lajitella minimaaliseen, keskitasoon ja laajaan. Lisäksi valtiot voidaan jaotella ryhmiin sen mukaan, kuinka vahvoja instituutioiden kyvyt ovat. Instituutioiden vahvuuden mittaamiseen ei ole kuitenkaan vain yhtä tapaa. Valtiolla voi esimerkiksi olla erittäin tehokas sisäisen turvallisuuden mekanismi, mutta silti olla ongelmia toimeenpanna joitain yksinkertaisimpia toimintoja, kuten viisumihakemusten käsittelyä. Valtion kyky saattaa siis vaihdella eri toimintojen mukaan. . (Fukuyama 2005b, 7, 9, 12–13.)

Valtio voi olla neljässä eri tilanteessa, jos tarkastelee valtion toimivuutta Fukuyaman xy-akselin avulla. Joko valtio on ottanut tehtäväkseen minimalistisen määrän tehtäviä ja hoitaa ne hyvin tai huonosti, tai valtio on ottanut vastuulleen suuren määrän toimintoja, jotka se hoitaa hyvin tai huonosti. Taloudellisesta näkökulmasta katsoen hyvänä vaihtoehtona pidetään sitä, että valtio ottaa tehtäväkseen vain pakollisen määrän tehtäviä ja toimeenpanee ne tehokkaasti. Sen sijaan huonoin tilanne taloudellisen lähestymistavan mukaan olisi, jos tehoton valtio yrittäisi hoitaa tehtäviä laajalta alueelta, mutta ei pystyisi toteuttamaan niistä lähes mitään hyvin. Valitettavasti Fukuyaman mukaan suurin osa kehittyvistä maista on juuri tässä tilanteessa. (Mt., 14–16.) Valtion tehtäväkenttä täytyisi muodostua kontekstin, kyseisen paikan yhteiskunnallisen tilanteen ja vaaleilla valittujen päättäjien päätösten mukaan. Vaikeampi asetelma on silloin, kun valtio on niin heikko, ettei tällaista poliittista neuvottelua ole mahdollisuutta käydä, jolloin valinta ja päätös jäävät kansainvälisen yhteisön vastuulle ja ratkaistavaksi.

2.2.5. Instituutioiden merkitys ja hyvä hallinto

Fukuyaman määrittelyn mukaan valtionrakennus tarkoittaa uusien hallinnollisten instituutioiden luomista ja vanhojen vahvistamista. Haasteellisinta on, että vaikka tiedämme, kuinka resursseja siirretään kansainvälisten rajojen yli, vahvojen julkisten instituutioiden siirtäminen kehittyviin maihin on oma lukunsa. Erityisesti kehittyvissä maissa vakavat ongelmat kuten aids, terrorismi ja huumetuotanto pääsevät kukoistamaan, koska hallitukset ovat heikkoja, pystymättömiä tai puuttuvat jopa kokonaan. Vaikka valtiolla olisikin resursseja esimerkiksi terveydenhuollon ja rokotusten tarpeisiin, instituutioilta saattaa puuttua kyky toimeenpanna oikeat ratkaisut. Fukuyama painottaakin erityisesti instituutioiden rakenteiden merkitystä vahvan valtion saavuttamisessa, ja täten hänen lähestymistavassaan on institutionaalisia piirteitä. (Fukuyama 2005b, xvii-xviii.)

Fukuyama luettelee neljä instituutioiden piirrettä, jotka ovat toisiinsa linkittyneitä ja vaikuttavat instituutioiden kehitykseen ja vahvuuteen: 1. Organisaatiomalli ja johtaminen, 2. poliittisen järjestelmän malli, 3. legitimiteetin perusta sekä 4. kulttuuriset ja rakenteelliset tekijät. (Mt., 31.) Tässä tutkimuksessa erityisen mielenkiinnon kohteena ovat kolme viimeisintä tekijää, jotka ovat valtio-opillisia ja sosiologisia näkökulmia. Valtionrakennusta voisi tutkia myös organisaatioiden rakenteiden, mallien ja niiden johtamisen kautta, mutta tällöin tutkimusalue laajenisi liikaa hallintotieteelliseen suuntaan.

Yllä mainitut neljä instituutioiden vahvuuteen liittyvää piirrettä ovat hyvin erilaisia, kun mietitään, kuinka niitä pystytään siirtämään valtiosta toiseen asiantuntija-avulla. Ensimmäiset eli organisaatiomalli ja johtaminen ovat ehkä parhaiten kehiteltävissä ja siirrettävissä, kun taas poliittinen järjestelmä ja legitimiteetti muotoutuvat pitkälti kyseessä olevan valtion mukaan. Tietenkin siitä voi olla apua, jos esimerkiksi tiedetään, kuinka joku tietty vaalitapa vaikuttaa edustavuuteen. Neljäs piirre eli valtion kulttuuriset ja rakenteelliset tekijät on kaikkein vähiten siirrettävissä ja muokkailtavissa. Ne kyllä muokkaantuvat opetuksen, johtamisen ja toisten yhteiskuntien kanssakäymisen myötä, mutta muutokset ovat hitaita ja nopeampia muutoksia pystytään tekemään ainoastaan mikrotasolla eli esimerkiksi yksityisissä organisaatioissa tai kouluissa. Kulttuurisia ja rakenteellisia tekijöitä tulisi tällöin pitää pikemminkin pohjatekijöinä instituutioiden rakentamiselle ja vahvistamiselle. Instituutioiden toimivuuteen liittyy vahvasti myös legitimiteetti. Valtion instituutioiden ei siis tarvitse ainoastaan työskennellä yhdessä toimivasti, vaan kansan täytyy myös mieltää ne legitimeiksi. (Mt., 43.)

Isoin este instituutioiden luomiselle tai uudistamiselle on valtion sisäisen kysynnän puute. Jos sisäinen kysyntä puuttuu, ei jää muuta mahdollisuutta kuin luoda se ulkopuolelta. Kansainvälinen yhteisö tarvitsee siinä tilanteessa kyseisessä epäonnistuneessa tai romahtaneessa valtiossa suvereniteetin toiminnalleen, mikä voi olla vaikeaa ja synnyttää ongelmia instituutioiden rakennetta koskevan tiedon siirtämisessä kehittyviin maihin. Vaarana on, että kansainvälinen yhteisö onnistuisi jopa heikentämään kehittyvien maiden instituutioiden kykyä toimia monista ja usein ristiriitaisista tavoitteistaan johtuen. Suurimmalle osalle kehittyvistä maista Fukuyama pitää tärkeimpänä perusvoiman kasvattamista niissä valtion instituutioissa, jotka tarjoavat ne ydintoiminnot, jotka vain hallinto voi välittää. (Fukuyama 2005b, 44, 53, 56.)

Afganistaniin instituutiot luotiin suunnilleen samaa vauhtia kuin Irakiinkin. Afganistanissa perustuslaki syntyi vuonna 2003, vuonna 2004 järjestettiin presidentinvaalit ja 2005 parlamenttivaalit. Mallia, jossa ajatellaan, että demokraattiset instituutiot tuovat automaattisesti mukanaan demokraattisen muutoksen luomalla oikeanlaiset olosuhteet ja asenteet muutosta kohtaan, kutsutaan nimellä hyveellinen kehä (virtuous circle). Tämänkaltainen malli on saanut alkunsa muun muassa politiikan teoriasta, jossa on yritetty löytää korvaavaa näkemystä inkrementaalille kehitykselle. Lisäksi demokratisoitumisen historia Itä-Euroopassa on laajentanut näkemystä instituutioiden voimasta muuttaa maaperäänsä. Hyveellisen kehän ajattelutapaa on pidetty hyvin amerikkalaisena näkökulmana, jossa instituutioiden perustamisen ja vaalien järjestämisen myötä suurimmat ongelmat on ratkaistu. Demokraattista agendaa ei voida kuitenkaan standardisoida, koska sen aikataulu riippuu aina vahvasti paikasta, jossa demokratisointi on käynnissä. (Ferrié 2008, 136–137.)

Ferrié esittääkin näkemyksen, että demokraattiset instituutiot eivät välttämättä synnytä sellaista hyveellistä käytöstä, joka vahvistaisi näitä instituutioita. Itse asiassa demokraattiset instituutiot voivat edistää käytöstä, joka on ristiriidassa demokraattisten periaatteiden kanssa. Koska instituutiot ja niiden aikomukset ja asiantuntijuus ovat riippuvaisia kontekstista ja paikallisista toimijoista, ei ole takeita, että demokraattisesti valittu parlamentti kunnioittaisi perustuslaillisuutta enempää kuin harvainvalta. Tästä näkökulmasta katsottuna myöskään demokratian tukijat eivät pidä instituutioiden kunnioitusta aina ensisijaisena, jos instituutiot toimivat heidän omien normiensa vastaisesti. Lisäksi kaikki länsimaiset toimijat eivät jaa samoja demokratisointinäkemyksiä, koska näkemykset riippuvat vahvasti myös senhetkisestä ulkopoliittisesta tilanteesta. Esimerkiksi Yhdysvalloilla on ollut enemmän institutionaalinen näkökulma, kun taas Eurooppa on enemmän riippuvainen poliittisista blokeista ja normatiivisista yhteisöistä, kuten EU:sta ja NATO:sta. (Mt., 141.)

Yhtenäisyys ja rehellisyys hallinnossa ja korruptionvastaisuudessa ei vaikuta ainoastaan julkisiin instituutioihin, vaan myös yksityisiin ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioihin. Julkista sektoria voidaan kuitenkin pitää kaikkein tärkeimpänä, koska sen vastuulla on julkisten varojen, kansainvälisten avustusten ja julkisten palveluiden hallinta ja jakaminen. Sen takia julkisen puolen tehokkuus ja läpinäkyvyys ovat kriittisiä tekijöitä. Julkisen hallinnon rehellisyys, johon kuuluu julkisten viranomaisten vastuullisuus, julkisten päätösten läpinäkyvyys, vapaa pääsy informaatioon ja eettiset standardit, vaikuttaa merkittävästi demokraattisten poliittisten instituutioiden juurruttamiseen. (Cheema 2005, 15.)

Tehokas valtio ei ole sama asia kuin keskitetty valtio. Valtion toimien keskittäminen juontaa juurensa sellaisiin aikoihin, jolloin muun muassa armeijan ylläpitämistä pidettiin yhtenä valtion tärkeimmistä tehtävistä. Valtion tehokkuus riippuu nykypäivänä enemmän siitä, kuinka valtionjohto pystyy osoittamaan tehtävät oikeille tasoille hallinnossa ja kykenee keskitetysti suunnittelemaan muiden tasojen agendoja ja valvomaan niiden toteutumista. Kansallisten ohjelmien luominen on tärkeää, milloin päätäntävalta ja vastaaminen eri toiminnoista on hajautettu keskustasolta maakuntiin, provinsseihin, kaupunkeihin ja kyliin. Hajauttaminen takaa sen, että ohjelmat tulevat varmemmin toteutettua. (Ghani & Lockhart 2008, 165.)

Vallan ja resurssien hajauttaminen auttavat paikallisten viranomaisten roolia ja kykyä tulla vastuullisemmiksi ja luotettavimmiksi paikallisille yhteisöille. Hajauttaminen ja paikallinen hallinto mahdollistavat sen, että paikalliset viranomaiset voivat olla apuna kansalaisyhteiskunnan yhteisöille ja paikalliselle yksityiselle sektorille, kun he suunnittelevat, toteuttavat ja hallinnoivat toimintapolitiikkojaan. Hajauttaminen voi näkyä neljällä eri tavalla; toimintojen hajauttaminen keskushallinnolta paikallisiin alueisiin, vallan delegointi osittain autonomisille osastoille tiettyjen toimintojen suorittamiseksi, vallan ja resurssien siirtäminen paikalliselle hallinnolle ja keskushallinnon toimintojen siirtäminen järjestösektorille tai yksityiselle puolelle. Poliittisen vallan ja taloudellisten resurssien hajauttaminen on perusta demokratian juurtumiselle, ja muut hajauttamisen mallit lisäksi lisäävät paikallisten osallistumista heitä koskevaan päätöksentekoon. Nämä neljä hajauttamisen muotoa edistävät myös demokratiaa, koska hajauttaminen tarjoaa institutionaalisen viitekehyksen, jossa päätöksenteko tulee lähemmäs kansalaisia. Lisäksi syntyy yhteistyömalleja toimijoiden ja organisaatioiden välillä monissa eri tasoissa. (Cheema 2005, 12–13, 119.)

Valtion rakenteiden uskottavuus ja legitimitetti pohjautuvat pitkälti siihen, miten valtio pystyy tuottamaan laadukkaita julkisia palveluja ja varmistamaan niiden tarjonnan paikallisille. Tässä

kysymyksessä nousee esille muun muassa kaupungin ja maaseudun väliset erot. Jos julkisten palveluiden saatavuudessa on suuria eroja alueittain, syntyy kysymyksiä, kritiikkiä, uskonpuutetta ja epäluuloa julkista hallintoa ja sen kehittymistä kohtaan. Toiseksi paikallisella poliittisella elämällä ja sen kehityksellä on suuri merkitys. Niin kauan kun kansainvälinen yhteisö pitää sodanjälkeistä aluetta riippuvaisena kansainvälisistä toimijoista, väheksyy se paikallisten ja kansallisten instituutioiden kykyä kehittyä tarjoamaan kansalaisilleen heidän tarpeensa. Jälleenrakennusohjelmat tulisi täten rakentaa niin, että ne pikemminkin tukisivat voimaantumista, eivätkä valtion riippuvaisuutta kansainvälisistä toimijoista. (Arola 2005, 75, 77.)

Usein luullaan, että ulkoiset resurssit ovat aina pakollisia muutosta luotaessa. Niitä kyllä usein tarvitaan apuna, mutta ne eivät yksistään riitä kestävään kehitykseen pyrittäessä. Itse asiassa monet valtiot, joita pidetään köyhinä, omistavat mittavia määriä omia resursseja, jotka ovat joko aktiivisia tai ainakin potentiaalisia. Valtiolta ei löydy koneistoja, joiden avulla resursseja pystyttäisiin hyödyntämään. Yhtenä esimerkkinä tällaisista hyödyntämättömistä resursseista on evakkoon muihin valtioihin lähteneiden kansalaisten vauraus. Haaste on siinä, kuinka tämä vauraus saadaan muutettua aktiiviseksi taloudelliseksi pääomaksi esimerkiksi investointien kautta. Valtiosta paenneet eivät ole kuitenkaan ainoita vauraita, vaan esimerkiksi Afganistanissa myös pysyvillä asukkailla on paljon sellaista rahallista pääomaa, jota ei ole talletettu pankkiin, vaan on laitettu mieluummin sukan varteen. (Ghani & Lockhart 2008, 184.)

Valtionrakennuksessa nähdään usein olevan se ongelma, että kansainvälinen toimija saattaa syrjäyttää heikon valtion kapasiteetin. Kun siis hallinnon tehtäviä toteutetaan, alkuperäinen kyky ei itse asiassa lisäänykään, vaan kyseinen maa palaa vanhaan tilanteeseensa heti, kun kansainvälinen yhteisö menettää kiinnostuksensa tai siirtyy seuraavalle kriisialueelle. Heikkoja valtioita autettaessa syntyy auttajan ja autettavien välille helposti näennäinen kolonialistinen suhde. (Fukuyama 2005b, 139, 141.) Valtion oman kyvyn lisääminen pysyvästi on ollut useiden tutkimuksien ja debattien aiheena. Useissa mielipiteissä valtion demokraattinen pohja on yhdistetty vahvasti valtion omaan kykyyn suoriutua tehtävistään ja sen vuoksi nähdäänkin, että demokratisointi kuuluu olennaisena osana valtionrakennuksen kokonaisuuteen. (Mm. Whitehead 2002; Jenkins & Plowden 2006.)

Aiemmat tutkimukset ovat siis osoittaneet, että kriisinhallinnan ja konfliktinratkaisun peruseriaatteet pohjautuvat enimmäkseen länsimaisiin tutkimuksiin ja universalismin näkemykseen siitä, että on olemassa perimmäisiä arvoja, jotka pätevät jokaisessa maailmankolkassa. Moni siviilikriisinhallinnan ja konfliktinratkaisun tutkija on päätenyt siihen lopputulokseen, että demokratia edistää konfliktin ratkaisemista ja onnistunutta

siviilikriisinhallintaa. Tämän vuoksi demokratisointi on otettu vahvasti mukaan epäonnistuneen valtion auttamisessa takaisin raiteilleen. Demokratian periaatteiden kuten vapaiden vaalien, monipuoluejärjestelmän ja toimivan siviiliyhteiskunnan on nähty vahvasti lisäävän valtion omaa kykyä suoriutua tehtävistään onnistuneesti. Demokratisointia on kuitenkin myös kritisoitu liian yksipuoleiseksi, nimenomaan länsimaiseksi näkemykseksi valtiosta. Täten lähivuosina on yhä enemmän alettu panna merkille kulttuurin merkitys siviilikriisinhallintatyössä ja sen onnistumisessa. Kriisinhallinnassa suunnittelussa ja toteuttamisessa onkin yhtä tärkeämpää ottaa huomioon kyseinen konteksti ja ympäristö, missä työtä tehdään. (Mm. Eriksson 2005; Rashid 2008; Cheema 2005.)

Eri demokratiamääritelmissä valtiolle kuuluvat tehtävät määritellään eri tavoin. Siviilikriisinhallinnan työssä täytyisi muistaa, että myös valtion tehtävät vaihtelevat ajasta ja paikasta riippuen. Esimerkiksi Aasian valtioihin on täten vaikea juurruttaa täysin samanlaista valtion tehtäväkenttää, joka esimerkiksi pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa on itsestäänselvyys. (Mm. Paloheimo & Wiberg 2004; Chani & Lockhart 2008.) Myös instituutioiden rooli vaihtelee tilanteesta riippuen. Toki demokraattisen järjestelmän kulmakivillä eli demokraattisilla vaaleilla valituilla instituutioilla on vahva merkityksensä, mutta instituutiot eivät automaattisesti muuta valtiota demokraattisempaan suuntaan, vaan muutoksen täytyy lähteä vielä syvemmältä kansalaisyhteiskunnan sisältä. Toimivat instituutiot toki auttavat ja edistävät tätä kierrettä, jos muut asiat ovat kunnossa. Kansalaiset huomaavat helposti, jos kansainvälisen yhteisön tuoma demokratia tuntuu keinotekoiselta. Kaikilla instituutioilla täytyy olla legitimitettinsä, jolloin järjestelmä jatkaa toimintaansa, vaikka yksittäinen henkilö ei nauttisikaan kansan luottamusta. (Fukuyama 2005; Ferrié 2008.)

2.3. EU:n ja Suomen kriisinhallinnan tavoitteet Afganistanissa

2.3.1. Siviilikriisinhallinnan tavoitteet

Suomi on mukana siviilikriisinhallinnassa ennen muuta Euroopan unionin kautta. EU:ssa siviilikriisinhallintaa on kehitetty pääasiassa osana Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, mutta myös Euroopan unionin komission työstä osa on siviilikriisinhallintaa. (Halonen 2005, 16; Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisessa maailmassa 2003.) Tärkein viitekehys EU:n kriisinhallinnalle on sen vuonna 2003 hyväksymä turvallisuusstrategia. Strategiaa täydentää vuonna 2008 tehty selvitys turvallisuusstrategian toimeenpanosta. Myös EU:n Lissabonin sopimuksessa unionin siviili- ja sotilaallisia kriisinhallintatehtäviä on täsmennetty ja täydennetty artiklan 43 mukaan. Tämän artiklan lisäksi Lissabonin sopimukseen sisältyy myös velvoite keskinäisestä avunannosta. (Toimintasuunnitelma 2008–2011; Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan 2009.) Voimavaratavoitteet ovat myös yksi siviilikriisinhallinnan ohjeistamisen lähde. Vuonna 2004 sovittiin voimavaratavoite vuodelle 2008, ja vuonna 2008 vuodelle 2010. (Civilian Headline Goal 2010.)

Suomen pääasiallinen toimintamuoto on siis siviiliasiantuntijoiden lähettäminen Euroopan unionin ja kansainvälisten järjestöjen operaatioihin. Suomi toimii siviilikriisinhallinnan tehtävissä EU:n lisäksi myös Etyj-, YK- ja Nato-järjestöjen kautta. (Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia 2008.) Suomen tärkein lähde näiden siviilikriisinhallinnan operaatioiden ohjaamiseen EU:n ohjeistuksen lisäksi on vuonna 2008 sisäasiainministeriön julkaisema siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia. Toinen tärkeä lähde on laki siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan (1287/2004), joka tuli voimaan vuonna 2005. Suomessa siviilikriisinhallintaoperaatioista ja –toiminnoista päättää ulkoasiainministeriö, jonka lisäksi tarvittaessa päätökset voidaan viedä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiseen valiokuntaan ja tasavallan presidentille sekä hallituksen EU-ministerivaliokuntaan. (Mt.)

Sisäasiainministeriön mukaan siviilikriisinhallinnassa ensisijaisia aloja ovat ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen edistäminen, demokratiatuki, tasa-arvokysymykset, kansalaisyhteiskunnan tukeminen, rajaturvallisuus ja rajapoliisitoiminta, pelastustoiminta sekä siviilihallinnon kehittäminen. Suomi perustelee siviilikriisinhallintaan osallistumistaan muun muassa siviilikriisinhallinnan kansallisessa strategiassaan. Ensinnäkin siviilikriisinhallinnalla edistetään Suomen ulkopoliittisia tavoitteita ja parannetaan Suomen omaa turvallisuutta. Kansallisilla konflikteilla on usein tapana levitä valtioiden raja-alueille ja lisätä turvattomuutta isommilla

alueilla. Lisäksi konfliktialueet ovat hyvä maaperä kansainväliselle terrorismille. Näiden konfliktialueiden vakauttaminen parantaa siis Suomen turvallisuutta, koska sillä ehkäistään tämän päivän uusien globaalien uhkien leviämistä. Siviilikriisinhallintaa pidetään myös sivistysvaltion velvoitteena. Kansallisen strategian johdannossa viitataan myös siihen, kuinka Suomen tavoitteena on olla aktiivinen vaikuttaja ja edelläkävijä Euroopan unionin ja kansainvälisten järjestöjen siviilikriisinhallinnan toiminnassa ja kehittämisessä. (Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia 2008.)

Kansainvälisesti tavoitteet Afganistanissa pohjautuivat marraskuussa vuonna 2001 luotuun Bonnin sopimukseen, johon sitoutuivat niin Afganistan kuin kansainväliset avunantajatkin. Bonnin sopimus sisälsi ne keskeisimmät tavoitteet, joihin Afganistanissa pyrittiin. Yhdistyneille kansakunnille annettiin sopimustunnusteluissa keskeisin rooli. YK saikin saman pöydän ääreen neljä eri ryhmittymää afgaaneista. Yhdistynyt linja (United Front) koostui suurimmaksi osaksi muista kuin pashtuista eli ihmisistä, jotka olivat taistelleet talibaneja vastaan ja seisseet Yhdysvaltojen rinnalla. Toinen ryhmä oli niin sanottu Rooman ryhmä, johon kuului niin pashtuja kuin ei-pashtujakin, jotka olivat paenneet Afganistanista jonnekin muualle asumaan. Suurin osa näistä henkilöistä ei ollut vaikuttanut Afganistanissa sitten 1980-luvun alun jälkeen. Kolmas ja neljäs ryhmittymä olivat hyvin pieniä ja koostuivat pashtuista Pakistanin puolelta. Tällä tavoin pyrittiin antamaan mahdollisimman monelle pashtujen alaryhmälle sananvaltaa pashtujen ollessa suurin etninen ryhmä Afganistanissa. Bonnin sopimus allekirjoitettiin joulukuun viides vuonna 2001 ja tärkeimpänä sopimuksen tavoitteena pidettiin pysyvän hallinnon instituutioiden jälleenympäristämistä. (Newman & Rich 2004, 326–327.)

Erityisesti Bonnin sopimuksessa painotettiin, että perustettavan hallinnon tulisi olla laajapohjainen, sukupuolisensitiivinen, multietninen ja hyvin edustava. Tähän sopimuksen kuvaukseen on palattu myöhemmin ja kritisoitu erityisesti sitä, ettei hallinnosta tavoitteista huolimatta ole saatu täysin kansaa edustavaa. Naisten asema on sen sijaan huomioitu hyvin, joten hallintoa voi kutsua sukupuolen mukaan tasa-arvoiseksi. Bonnin sopimus hahmotti YK:lle ja Afganistanin hallinnolle tiekartan ja kehityssuunnitelman vuoteen 2005 asti. Bonnin sopimus oli myös sitoumus kansainväliselle yhteisölle ja Afganistanin hallinnolle, että kummankin tulisi saada tiettyjä tuloksia aikaiseksi. (Rashid 2008, 104–105.)

Afganistan-sopimus solmittiin Lontoon konferenssissa tammikuussa 2006. Konferenssin aikaan Afganistanin valtionjohto käynnisti myös Afganistanin sisäisen kansallisen kehitysstrategian (i-ANDS), joka täydensi Afganistan-sopimusta. (Country Strategy Paper 2005, 10.) Afganistan-

sopimuksen tarkoituksena oli määrittellä kansainvälinen kehitysapu seuraavaksi viideksi vuodeksi ja vahvistaa Bonnin sopimuksessa luotuihin tavoitteisiin sitoutumista. Sopimuksen tärkeimpänä piirteenä pidettiin yhteisesti sovittujen takarajojen määrittämistä, jotta Kabul ja kansainvälinen yhteisö saisi projektinsa valmiiksi ajallaan. Lisäksi kansainvälinen yhteisö lupasi vahvistaa afgaanien vastuuta ohjelmien toteuttamisesta ja hallinnoimisesta. Vastauksena Kabul lupasi taistella korruptiota vastaan ja varmistaa julkisen sektorin vastuullisuuden ja läpinäkyvyyden. (Rashid 2008, 355.)

2.3.2. Euroopan Komission strategiamaapaperi (2007–2013)

Taliban-hallinnon kaatumisen jälkeen vuonna 2001 Euroopan Unioni on ollut ydinpelaajana Afganistanin jälleenrakennuksessa ja demokratisoinnin ja kehityksen edistämässä (Rebuilding the Afghan State 2005, 1). EU:n roolia Afganistanin jälleenrakennuksessa pidetään altruistisena, koska epäonnistuneet valtiot ovat vaarana maailmalle, ja Afganistan aiheuttaa ongelmia Euroopalle. Valtionkoneiston uudelleenksaaminen on ollut Afganistanissa etusijalla, mutta nyt kansainvälinen kriisiryhmä ehdottaa painotuksen muuttamista vaaleilla valittujen instituutioiden legitimoinnista näiden instituutioiden tehokkuuden varmistamiseen. (Suomen Afganistan-toimintaohjelma 2009.) Pelkona on, että uusien instituutioiden perustamisen myötä hallinnon rahoitus tulisi kohdistumaan vain näiden instituutioiden vahvistamiseen. Jotta kuitenkin pidettäisiin käynnissä demokraattinen muutos, lahjoitukset siviiliyhteiskunnan jäsenille, puolueiden kehitys ja media ovat tärkeässä asemassa. Tällä tavoin myös ne, jotka eivät ole mukana vaaleilla valituissa valtion instituutioissa tai ovat jääneet vaaleissa näiden ulkopuolelle, saisivat oman roolinsa politiikan suunnan määrittelemisessä. (Country Strategy Paper 2005, 17.)

Komissio toteaa ensialkuun Afganistanissa tapahtuneen selvää edistystä, koska Bonnin sopimus vuodelta 2001 on pantu täytäntöön onnistuneesti. Virstapylväiksi mainitaan uusi perustuslaki, vuoden 2004 presidentinvaalit, vuoden 2005 maakunta- ja parlamenttivaalit ja uuden kansalliskokouksen virkaanasettaminen joulukuussa 2005. Strategiassa kuitenkin myönnetään myös haasteet turvallisuussektorilla ja ihmisoikeuksien toteuttamisessa. Todetaan myös, että vuoden 2004 presidentinvaalit vahvistivat etnisten tekijöiden tärkeyden Afganistanin politiikassa, koska Afganistan pysyy poliittisesti jakautuneena etnisten ryhmien mukaan. Lisäksi nykyinen hallinto pyrkii vahvistamaan edelleen keskushallintoa, mikä on omiaan aiheuttamaan mahdollisia

konflikteja keskus-periferia-suhteissa. Haasteena mainitaan hallinnon legitiimiyden vahvistaminen äänestäjien silmissä. (Country Strategy Paper 2005, 7.)

Yhdeksi tärkeimmäksi afgaanihallinnon kohtaamaksi poliittiseksi haasteeksi mainitaan vaikea prosessi valtionrakentamisessa ja pysyvässä kehityksessä. Uuden kansalliskokouksen valinta joulukuussa 2005 sulki komission mielestä Bonnin sopimuksen aloittaman prosessin. Tämänhetkiseksi haasteeksi strategiassa mainitaan vaalienjälkeisen toimivan parlamentaarisen järjestelmän luominen. Lisäksi pitkän ajan haasteeksi nimetään demokraattisten instituutioiden ja niiden mukaisten asenteiden juurruttaminen pysyvästi afganistanilaiseen poliittiseen kulttuuriin. (Mt., 10.)

Komission strategia keskittyy kolmeen ydinalueeseen, jotka ovat maaseudun kehittäminen, hallinto ja terveys. Alueista hallintoon keskitetään strategian mukaan kaikkein suurin rahoitusosa eli 40 prosenttia. Strategiapaperin mukaan Afganistanin taloudellinen ja poliittinen kehitys riippuu maan asteittaisesta muuttamisesta toimivaksi valtioksi. Toimivaa valtiota hallinnoidaan pysyvien demokraattisten instituutioiden kautta, jotta Afganistan pystyisi varmistamaan turvallisuuden ja oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen koko alueella. Strategia tosin myöntää, että hallinnon alkeellisuuden ja maan heikon infrastruktuurin vuoksi täytyy tehdä paljon töitä, jotta Afganistanista ei tulisi niin sanottua epäonnistunutta valtiota. Tämän vuoksi Afganistanin hallintoa tulisi tukea sen ponnisteluissa voimistaa oikeusvaltioperiaatetta, hyvää hallintoa ja demokratisointia. Komission strategiassa siis viitataan siihen, että Afganistanin hallinto pyrkii itse demokratisoimaan maataan ja hallintoon, ja kansainvälinen yhteisö toimii tukijana. Oikeusvaltion kehittämisen lisäksi hallinnon osa-alueessa keskitytään julkisen hallinnon uudistukseen. Strategiassa mainitaan tässä kohtaa toisen kerran, kuinka Komissio tulee jatkamaan Afganistanin hallituksen tukemista sen tavoitteissa rakentaa demokraattiseen osallistumiseen perustuvaa valtiota, jota johdettaisiin kansalaisten legitiimeinä pitämien pysyvien instituutioiden kautta oikeusvaltioperiaatetta ja ihmisoikeuksia kunnioittaen. (Mt., 19, 22, 23.)

Euroopan Komission strategia hyvän hallinnon saavuttamiseksi sisältää kaksi näkökulmaa. Ensinnäkin tämän strategian aikana eli 2007–2013 tullaan keskittymään demokratisointiin tukemalla demokraattisia prosesseja kuten vaaleja, ja paikallishallintoon keskittymällä erityisesti maakuntien ja aluetasoisien hallinnon voimaannuttamiseen. Ohjelmien kautta Komissio pyrkii kannustamaan Afganistanin hallintoa tekemään uudistuksia paikallishallinnossa. Lisäksi Komission tavoitteena on erityisesti vahvistaa demokraattista osallistumista ja tasa-arvoa myös paikallisella tasolla. Mahdollisuuksien mukaan kyseiset ohjelmat pyritään kohdistamaan koillis- ja itäosiin maata niin,

että ne tukisivat muita Komission toimintoja. Komissio myös harkitsee keskushallinnon parissa työskentelemistä niin, että se voisi olla osa nuorten viranomaisten koulutusta esimerkiksi paikallisen yliopiston julkishallinnon opetusta tukemalla. Toisena Komission näkökulmana on vakaa taloudellinen hallinto ja luotettavuus. Taloudellista tukea annetaan jatkossakin kansalliseen verotukseen. Lisäksi julkisia rahavirtoja pyritään tekemään läpinäkyvimmiiksi muun muassa avustamalla teknisesti sellaisia olennaisia instituutioita kuten melko uutta parlamenttia ja korruptionvastaista komiteaa. (Country Strategy Paper 2005, 23–24.)

2.3.3. Suomen Afganistan-toimintaohjelma

Suomen Afganistan-toimintaohjelma on uusimpia (julkaistu 14.4.2009) raportteja, jossa määritellään Suomen tavoitteet Afganistanissa. Suomen tavoitteet pohjautuvat EU:n tavoitteisiin ja kansainvälisen yhteisön yhteisymmärrykseen. Raportissa todetaan, että Afganistanin vakauttaminen ja jälleenrakennus eivät ole olennaisia ainoastaan Afganistanin ja sen kansalaisten tulevaisuuden vuoksi, vaan myös globaalien ja alueellisten vakauden varmistamiseksi. Lisäksi mainitaan, että Afganistan, joka kunnioittaa ihmisoikeuksia ja oikeusvaltioperiaatetta, on sekä Suomen että kansainvälisen yhteisön etu. On myös tärkeää varmistaa, että Afganistania johtaa demokraattisesti valittu, maan jälleenrakennuksen hyväksi toimiva hallinto. Toimintaohjelmassa mainitaan myös, että Suomen päämäärät nojaavat kansainvälisen yhteisön ja Afganistanin hallituksen yhdessä luomaan sopimukseen vuodelta 2006. (Suomen Afganistan-toimintaohjelma 2009, 3.) Onkin huomioitava, että Afganistanissa Suomi toimii lähinnä EU:n ja kansainvälisen yhteisön periaatteiden ja tavoitteiden mukaan, eikä tavoitteita voida pitää ainoastaan Suomen määrittelemänä, vaikka kyse olisi Suomen ulkoasiainministeriön tekemästä toimintaohjelmasta.

Toimintaohjelmassa painotetaan Afganistanin lähtötilannetta vuonna 2001, jolloin Taliban-hallinto kaatui. Saavutuksiksi mainitaan uusi perustuslaki, joka tuli voimaan 2004 sekä tulevat presidenttivaalit vuonna 2009 ja parlamenttivaalit vuonna 2010. Toimintaohjelmassa todetaan, että vaalien (vuosina 2009 ja 2010) onnistumisella on tärkeä merkitys maan vakaudelle ja demokratiakehityksen jatkumiselle. Erityisen tärkeäksi mainitaan myös paikallishallinnon kehittäminen, jotta koko maa saataisiin vakautettua. (Mt., 4, 9.)

Ohjelmassa pidetään haasteena Afganistanin hallintoa, jossa nähdään olevan paljon puutteita. Erityisesti paikallistason hallintoa pidetään liian heikkona asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi mainitaan oikeusvaltiokehityksessä olevan paljon korjattavaa. Myös ihmisoikeustilanteen

todetaan vaativan lisätyötä. Hyvän hallinnon, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien kehittäminen mainitaan keskeisinä tekijöinä muun muassa Afganistanin demokraattisen kehityksen turvaamiseksi. Toimintaohjelmassa myös myönnetään, että alun perin esitetyt arviot maan selviytymisestä omilleen 5-10 vuodessa eivät osoittautuneet realistisiksi. Afganistanin kehittämisen ja vakauttamisen on todettu vievän huomattavasti enemmän aikaa, jolloin myös Suomen osallistumista tulee tarkastella pidemmän aikavälin pohjalta. Ohjelmassa myös sanotaan, ettei Afganistanista tule pitkään aikaan kehittyneitä eurooppalaisia maita muistuttavaa yhteiskuntaa (Suomen Afganistan-toimintaohjelma 2009, 6-7, 10–11.)

Suomi toimii toimintaohjelman mukaan vastuullisena kansainvälisen yhteisön jäsenenä ja asettaa tavoitteet ja toiminnan lähtökohdat sen mukaisesti. Suomi pyrkii kehitysyhteistyön avulla tukemaan Afganistanin taloudellista kehitystä painottaen läpileikkaavia teemoja, joita ovat demokratia, hyvän hallinnon ja oikeusvaltiokehityksen edistäminen, ihmisoikeudet sekä naisten ja lasten aseman parantaminen. Afganistanissa kehityssponsitteluiden ja turvallisuuden parantaminen todetaan liittyvän erityisen tiiviillä tavalla yhteen. Afganistanin nähdään tarvitsevan tukea demokraattisten instituutioiden ja monipuoluejärjestelmän sekä oikeusvaltioperiaatteeseen rakentuvan hallinnon vahvistamisessa. Tämän nähdään luovan kansalaisille uskoa viranomaisten toimintakykyyn ja antavan myös hallinnolle mahdollisuuden saada aikaan riittäviä tuloksia kansalaisten elinolojen kohentamiseksi (Mt., 12–13.)

Suomen Afganistanin toimintaohjelmasta ja Euroopan Unionin strategiamaapaperista voidaan koota yhteen ne siviilikriisinhallinnan tavoitteet nimenomaan Afganistanissa, joihin tässä tutkimuksessa keskitytään. Humanitaariseen apuun liittyvät periaatteet on tässä kohdin jätetty vähemmälle huomiolle ja keskitytty niihin, jotka viittaavat yleensä valtionrakennuksen tavoitteisiin. Afganistanin siviilikriisinhallinnan tavoitteissa voidaan nähdä paljon juuri niitä periaatteita, jotka yleensä yhdistetään valtionrakennukseen. Toimintaohjelmista ja strategiapapereista nousee esille erityisesti *demokratisointi*, jota edistetään *vaalien*, *demokraattisten instituutioiden* ja *monipuoluejärjestelmän* avulla. Lisäksi painotetaan *hyvää hallintoa* ja *oikeusvaltioperiaatetta*. Valtionrakennus ja demokratisointi tulevat siis Afganistanin kriisinhallintatavoitteista, jotka EU, kansainvälinen yhteisö sekä Suomi näiden kahden mukana, on asettanut.

3. METODI JA AINEISTO

3.1. Arviointi tutkimuksen välineenä

Arviointitutkimusta käytetään toiminnan valvomisen ja järjestelmällistämisen välineenä. Sitä voidaan käyttää joko meneillään olevien tai juuri loppuneiden interventioiden arvioinnissa. Arvioinnin kohteena voivat olla muun muassa erilaiset politiikat, ohjelmat, projektit tai niiden vaikutukset. Suppea määrittely arvioinnista voi kuulua esimerkiksi seuraavasti:

“Arviointitutkimus on sellaisten meneillään olevien tai jo päätyneiden hallinnon interventioiden sisällön, tuotoksen, vaikutusten ja hallinnan meriittien ja arvojen huolellista käsittelyä, joiden on tarkoituksena olla merkittävässä asemassa tulevaisuuden käytännön toiminnan tilanteissa”¹

(Vedung 2006, 397).

Arvioinnin tavoitteena on, että asianosaiset voivat toimia tulevaisuudessa mahdollisimman tehokkaasti, luovasti ja vastuuntuntoisesti. Arviointitutkimusta voidaan käyttää tiedonkeruussa ja tiedon analysoinnissa, mutta myös arvokriteerien soveltamisessa kyseisessä tiedossa. (Vedung 2006, 397.)

Arvioinnissa julkinen sektori nähdään usein systeemin muodossa. Tällöin jokaisen politiikan kohdalla on kysymys panoksesta (input), tuloksesta (output) ja seurauksista (outcome). (Vedung 2006, 397–398; ks. Myös Paloheimo & Wiberg 2004, 132.) Tässä tutkimuksessa siviilikriisinhallinta Afganistanissa voidaan nähdä eräänlaisena toimintapolitiikkana. Tutkimuksessa arvioidaan Afganistanin siviilikriisinhallinnassa Suomen ja EU:n määrittelemien valtionrakennukseen liittyvien tavoitteiden saavuttamista ja sitä, minkä vuoksi kyseisiä tavoitteita on tai ei ole saavutettu. Arviointiin tutkimuksen välineenä liittyy olennaisesti toimeenpano, joka liittyy kaikkiin päätöksenteon jälkeisiin vaiheisiin.

Arviointiin tutkimuksen välineenä löytyy monia perustavanlaatuisia kysymyksiä. Ensimmäkin täytyy vastata siihen, mitkä ovat arvioinnin tavoitteet. Arvioinnin taustalla voi olla ohjelmien parantaminen, jolloin kyseisen ohjelman täytyisi jatkua myös tulevaisuudessa. Alatavoitteina ovat tällöin muun muassa tehokkuus ja pysyvyys, joiden lisäksi monet tutkijat pitävät oppimista tärkeänä arvioinnin vaikutuksena. Toisaalta arvioinnin tarkoituksena voi olla yksinkertaisesti niin sanottu

¹ ”Evaluation is careful assessment of the merit, worth and value of content, administration, output, and effects of ongoing or finished government interventions, which is intended to play a role in the future, practical action situations” (Vedung 2006, 397).

perustavanlaatuinen käsityskyky (basic insights). Tällöin tarkoituksena on lisätä yleistä ymmärrystä asiasta. Usein tämä on merkittävä tavoite varsinkin akateemisessa tutkimuksessa. (Vedung 2006, 398–399.)

Seuraava iso kysymys arviointitutkimuksen suorittajalle on se, kuinka valitaan ne arvokriteerit, joiden pohjalta arviointi tehdään. Arviointikriteerien valinnan jälkeen tulisi omaksua kyseinen kriteerijoukko, ja arvojen joukosta valita ne toimenpidenormit, jotka ilmaisevat menestystä tai epäonnistumista. Tämän jälkeen itse arvioitavia toimenpiteitä verrataan valittuihin standardeihin. Arviointikriteerit voidaan määritellä kolmessa eri vaiheessa. Joko ne päätetään jo ennen tutkimusta, arvioinnin aikana tai vasta sen jälkeen. Lisäksi kriteerit voivat olla joko deskriptiivisiä tai preskriptiivisiä. Deskriptiiviset kriteerit tarkoittavat sitä, että toisten arvot on valittu kriteereiksi ja standardeiksi. Preskriptiivisessä arvioinnissa arvioija itse puoltaa tiettyjen arvojen tärkeyttä kriteereinä ilman, että niitä olisi mikään päätöksentekovalta omaksunut. (Mt., 398, 400.) Siviilikriisinhallintaa arvioidaan tässä tutkimuksessa sen mukaan, mitä tavoitteita Suomi ja EU ovat sille asettaneet, ja kuinka kyseiset tavoitteet on saavutettu. Arviointi tavoitteiden saavuttamisesta tai siinä epäonnistumisesta ja syistä siihen tehdään asiantuntijahaastatteluja hyödyntämällä. Arviointi tehdään tietystä tilasta ja ajasta eli Afganistanista vuosina 2001–2011.

Kolmantena arvioinnin käytön problematiikkana voidaan pitää sitä, kuinka arvioitava politiikka, ohjelma, muunlainen projekti tai useamman näiden kokonaisuus kuvaillaan ja luonnehditaan. Tässä tutkimuksessa siviilikriisinhallinnan periaatteet valitaan ja kuvaillaan niin, kuinka ne on luonnehdittu tärkeimmissä Afganistanin kriisinhallintaa käsittelevissä dokumenteissa. Keskeinen kysymys on myös toimeenpanovaiheen toteutus ja se, onko toimeenpanovaiheessa ohjelman ja itse toimeenpanon välissä joitain esteitä, ja kuinka näitä ongelmia voidaan pienentää. (Mt., 398.) Toimeenpanon ongelmakohdat ovat tämän tutkimuksen ydintä. Arvioin tavoitteiden toimeenpanon onnistumista ja sitä vaikeuttaneita tekijöitä. Olennaista arviointitutkimuksessa on myös se, kuinka arviointia voidaan käyttää hyväksi, ja onko siitä hyötyä. Tässä tapauksessa tutkimus eroaa perinteisistä arviointitutkimuksista siinä, että tällä tutkimuksella ei ole yhteyttä ohjelman päättäjiin, eikä kriteereitä ole valittu asiakkaiden näkökulmasta. Tutkimuksen tekijänä toimii ulkopuolinen, eivätkä ohjelman toteuttajat ole interaktiivisesti yhteistyössä tutkimuksen tekemisen kanssa, jolloin arvioinnilla voitaisiin pyrkiä vastaamaan ohjelman sisäisiin tarpeisiin. Tutkimuksesta voi olla kuitenkin hyötyä myöhemmissä siviilikriisinhallinnan tehtävissä.

Arviointitutkimuksen tarkoituksena on tällä kertaa arvioida kyseistä ohjelmaa sisältöpohjaisesti (Substance-only Merit Criteria). Arviointia voitaisiin tehdä myös taloudellisuuden tai prosessin

näkökulmasta, mutta tällä kertaa kiinnostuksen kohteena ovat nimenomaan ohjelman tavoitteet. Tavoitteet voivat olla epäselviä, tulkinnanvaraisia, huonosti määriteltyjä tai liioiteltuja. Myöskään sivuvaikutukset eivät ole etukäteen määriteltävissä. Niin sanottu laaduntarkkailu tai kehitysseuranta kuuluu myös olennaisesti tähän arviointitutkimukseen. Kehityksen seurantaan kuuluu ongelmien etsintä, havaitseminen, varmistaminen, ongelmiin johtaviin syiden löytäminen ja ratkaisumahdollisuuksien ehdottaminen. (Vedung 2006, 400–401, 406–407.)

Owen ja Rogers jakavat arvioinnin viiteen eri kategoriaan sen mukaan, mikä on arvioinnin kohteena. Kohteena voi olla ohjelma, politiikka, organisaatio, tuote tai yksilö. (Toiminta)politiikka (policy) arvioinnin kohteena voidaan määritellä useammalla tavalla. Policylla viitataan sellaisiin päätöksiin ja toimintoihin, joilla on kaikkein laajimmat seuraamukset ja pisin aikaperspektiivi erotuksena ohjelmille, jotka ovat tarkempia ja suppeampia toimintaohjelmia. (Owen & Rogers 1999, 24, 31.) Kriisinhallinta on suurempi kokonaisuus, jonka yksi osa-alue siviilikriisinhallinta on. Toimintapolitiikka voi olla esimerkiksi käyttöönotettu strategia, jonka avulla pyritään ratkaisemaan tai lieventämään ongelmia. Siviilikriisinhallinta voidaan hyvin määritellä tällä tavoin, vaikkakin toimintapolitiikka viittaa yleensä suppeampiin toimintoihin. Poliitikat voidaan nähdä myös niin sanottuina olemassa olevina suunnitelmina, jolloin ne edustavat eräänlaisia oppaita, joiden avulla tulevaisuuden päätöksentekoa pystytään hahmottamaan. Näiden päätösten täytyy olla yhteensopivia tavoitteiden kanssa. Poliitikoissa dokumentit ovat yleisempiä kuin ohjelmissa ja politiikkadokumentit tarjoavat vain yleisluontoisemmat ohjeet toiminnalle. Tällöin välineitä tavoitteiden saavuttamiseksi ei ole välttämättä määritelty. (Mt., 31–32.)

Afganistanin siviilikriisinhallinnan strategioita ja sopimuksia lukiessa huomaa, että niissä käsitellään enemmänkin kriisinhallinnan tavoitteita. Vähemmälle huomiolle jäävät ne toimenpiteet, joita tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan. Kriisinhallinnan strategiat ovatkin yleisluontoisempia dokumentteja kuin yksittäiset ohjelmakuvaukset. Tässä tutkimuksessa on keskitytty Suomen ja EU:n kahteen Afganistanin kriisinhallinnan sopimukseen. Näiden kahden sopimuksen avulla pystytään poimimaan Afganistanin tärkeimmät siviilikriisinhallinnan tavoitteet ainakin Suomen ja EU:n näkökulmasta. Muiden EU-maiden Afganistan-sopimukset noudattelevat samankaltaista linjaa. Tutkimukseen on otettu eurooppalainen näkökulma, jonka vuoksi tutkimukseen ei ole otettu mukaan Yhdysvaltojen tai NATO:n sopimuksia kriisinhallinnasta Afganistanissa.

Arviointitutkimus voidaan jakaa viiteen muotoon sen mukaan, miksi kohdetta arvioidaan. Näitä muotoja ovat proaktiivinen, selventävä, interaktiivinen, monitoroiva ja vaikuttava. Oma tutkimukseni pohjautuu enimmäkseen interaktiiviseen arviointiin, mutta siinä on piirteitä myös

selventävästä näkökulmasta. Interaktiivisessa arvioinnissa huomio kiinnittyy dokumentointiin tai vähittäiseen innovaation parantamiseen, jotta olisi helpompi täysin ymmärtää, miksi ja miten ohjelma toimii tietyllä tavalla. Arvioija eli tutkija edistää tällöin oppimista ja päätöksentekoa. Tämän mallinen arviointi sopii siten politiikoille, jotka jatkuvasti muuttuvat ja kehittyvät. Interaktiivisessa arvioinnin muodossa toimivat tutkijat tuottavat tietoa, jonka tarkoituksena on parantaa käytäntöjä. Tällöin arvioinnissa on myös vahva kehittävä puoli. Selventävässä näkökulmassa tärkein tavoite on asioiden selittäminen, jolloin kehittämistyö jää taka-alalle. Tarkoituksena ei ole tällöin siis niinkään parantaa toimintoja, vaan selventää arvioitavan kohteen taustaa. (Owen & Rogers 1999, 40, 44–45.)

Interaktiivisessa arvioinnissa tutkimuksen kohteena ovat muun muassa seuraavanlaiset kysymykset: Mitä politiikka yrittää tavoitella? Toimiiko tehtävän toteutus? Onko politiikka johdonmukainen toimintasuunnitelman kanssa? Kuinka toteutusta voitaisiin muuttaa niin, että se olisi tehokkaampaa? Kuinka organisaatiota voitaisiin muuttaa niin, että se olisi tehokkaampi? Interaktiivisen arvioinnin tarkoituksena on helpottaa päätöksentekoa tulevaisuuden politiikoista, mutta toisaalta tarkoituksena on myös itse arvioinnin helpottaminen ja suunnittelu. Arviointi kohdistuu tällöin ohjelman muutokseen ja sen parantamiseen, ja arviointia voidaan pitää itsetarkoituksena. Näin interaktiivisella arvioinnilla on vahva kehittävä tarkoituksensa. (Mt., 45, 222.)

Interaktiivinen arviointi voidaan luonnehtia eräänlaiseksi ongelmanratkaisunäkökulmaksi. Vaikka interaktiivinen arviointi voi keskittyä kaikkiin ohjelman vaiheisiin, keskitytään siinä kuitenkin enimmäkseen ohjelman toteuttamiseen ja toimeenpanoon, jotka ovat niin sanottuja prosessimuuttujia. Interaktiivisessa arvioinnissa voidaan jaotella vielä eri näkökulmia ja metodeita, kuinka arviointiin tartutaan. Näitä ovat responsiivinen lähestymistapa, toimintatutkimus, laatutarkastelu, kehitysnäkökulma sekä voimaannuttava näkökulma. Responsiivinen arviointinäkökulma sopii tähän tutkimukseen hyvin, koska siinä arvioija on ulkopuolinen henkilö, joka perustaa tutkimuksensa tietopohjaan. Tämä näkökulma on suuntautunut asiakkaiden ymmärtämiseen, jotta he voisivat tehdä parempia päätöksiä. Muut interaktiivisen arvioinnin lähestymistavat ovat siinä mielessä ongelmallisempia, että ne vaativat lähempää yhteistyötä itse ohjelman toimeenpanijoiden kanssa, ja pyrkivät näin kehittämään ohjelmia. Lähestymistapoja voidaan kuitenkin pitää lomittaisina, jolloin tutkimuksesta voi löytyä useammankin tunnuspiirteitä. (Mt., 221–224, 236.)

3.2. Asiantuntijahaastattelut

Haastattelutyyppejä tässä tutkimuksessa voidaan sijoittaa Metsämuurosen jaottelun mukaan johonkin puolistrukturoidun ja ei-strukturoidun eli avoimen haastattelun väliin. Puolistrukturoidulla haastattelulla viitataan sellaiseen teemahaastatteluun, jossa haastattelu on avoin, mutta kohdistuu ennalta valittuihin teemoihin, kuten tässä tapauksessa erityisesti Afganistanin siviilikriisinhallintaan liittyvään valtionrakennukseen, ja siinä erityisesti demokratisointiin, poliittisen järjestelmän demokraattiseen malliin ja valtion tehtäväkenttään (ks. Liite 3). Vaikka kysymykset liittyvät tiettyihin teemoihin, ei niillä ole tarkasti määriteltyä muotoa tai esittämisjärjestystä. Avoimessa haastattelussa ollaan vielä lähempänä keskustelua eikä haastattelijalla ohjaa sitä kovinkaan paljoa. Tällainen haastattelu voi tulla kyseeseen sellaisessa tapauksessa, kun eri henkilöiden kokemukset vaihtelevat paljon tai kun tutkittavia on vähän. (Metsämuuronen 2006, 115.) Tässä tutkimuksessa asiantuntijahaastatteluita on neljä.

Asiantuntijahaastatteluita voidaan kutsua myös syvähaastatteluiksi tai eliittihaastatteluiksi. Tällaisia intensiivisiä kasvokkain tapahtuvia haastatteluja ei käytetä niinkään teorioiden testaamiseen, vaan välineenä ilmiön tai sen näkökulmien syvälliseen ymmärtämiseen. Eliittihaastattelu voidaan hyvin ymmärtää väärin. Se ei viittaa niinkään henkilön rooliin yhteiskunnassa, vaan heidän pääsystään käsiksi sellaiseen tietoon, joka saattaa auttaa tiettyyn tutkimuskysymykseen vastaamisessa. Täten eliittihaastattelua voidaan pitää hyvinkin osuvana metodina tässä tutkimuksessa, koska vain rajattu ryhmä on päässyt tarkastelemaan Afganistanin tilannetta kyseisestä maasta käsin. Eliittihaastattelussa jokaista haastateltavaa kohdellaan yksilöllisesti, joten haastattelulle ei voida esimerkiksi luoda tarkkaa pohjaa etukäteen. (Brians ym. 2006, 365–366.)

Eliittihaastatteluilla on kuitenkin myös omat riskinsä. Haastateltavilla saattaa olla esimerkiksi epätarkkaa tietoa tai kapea-alainen näkemys tapahtumasta. Voi olla myös niin, että haastateltava on vakuutellut itsellensä asian olevan jotain sellaista mitä se ei ole, jotta oma käytös vaikuttaisi rationaalisemmalta, tai haastateltava voi jopa valehdella suojellakseen itseään tai muita. Pro gradu – tutkimuksessa on kuitenkin erittäin epätodennäköistä, että haastateltava pitäisi tutkimusta niin merkittävänä, että valehtelisi tarkoituksellisesti. Näiden seikkojen vuoksi kannattaa kuitenkin hankkia yksittäisestä asiasta tietoa monesta eri lähteestä, esimerkiksi haastatteluista sekä tutkimuskirjallisuudesta, eikä luottaa pelkästään yhden haastateltavan käsitykseen asiasta. (Mt., 367.) Eliittihaastattelussa täytyy myös muistaa, että haastattelua ei saa suunnitella normaalien kyselytutkimusten rungon tapaiseksi. Näiden haastattelujen tulee olla joustavampia, joten silloin löytyy myös monia eri tapoja, kuinka haastattelu hoidetaan. Haastattelutapa muotoutuukin

lopullisesti vasta itse haastattelutilanteessa. Tällöin kun haastattelua ei voida standardisoida eikä suunnitella tarkoin, on eliittihaastattelussa ilmenneitä tietoja usein vaikea tiivistää tai verrata toisiin vastauksiin. Tarkoituksena onkin oppia uudenlaisia näkökulmia nähdä tutkittava ilmiö, eikä niinkään etukäteen valitun ilmiön testaaminen. (Manheim ym. 2001, 321.)

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa on pidettävä mielessä erilaiset periaatteet kuin kvantitatiivisessa tutkimuksessa. Kun määrällisessä tutkimuksessa painotetaan tarkkuutta, täytyy laadullisessa tutkimuksessa olla avoin sille tiedolle, joka analyysivaiheessa tulee ilmi. Asiantuntijahaastattelussa on erityisen tärkeätä olla avoin sille, mitä haastateltavat pystyvät tutkijalle opettamaan aiheesta. (Mt., 320.) Haastatteluissa voi tulla ilmi paljon sellaista tietoa, jonka olemassaolosta ei tutkijalla ollut tietoaakaan. Tällöin tutkija saattaa hyvinkin tiedostamattaan ohjailta haastattelua oman teorian ja käsitystensä suuntaan ja sulkea ulos sen tiedon, jota ei itse ole pitänyt tärkeänä. Asiantuntijahaastatteluissa on kuitenkin erityisen tärkeätä olla herkkä sille tiedolle, jonka haastateltavat kertovat. Näin pystyy haastattelun kuluessa kysymään tarkentavia kysymyksiä, mutta uskaltaa kuitenkin antaa haastattelun edetä haastateltavan käsitysten mukaan eteenpäin, jotta haastattelusta opittaisiin mahdollisimman paljon. Tutkija voi kylläkin palata takaisin tutkimuskysymykseensä, jos aihe tuntuu lähtevän siitä liian kauas.

Eliittihaastattelun riskit täytyy pitää mielessä ja kohdella haastateltavien sanomisia ei niinkään tosiasiallisena tietona, vaan pikemminkin keskittyä siihen tietona, että haastateltavat sanovat sen olevan heidän mielestään tietoa. Kun tarkastellaan poliittista käyttäytymistä ja poliittisia prosesseja, on usein yhtä tärkeää tietää, minkä ihmiset uskovat ja väittävät olevan totta, kuin se, että tietää, mikä on totta. On kuitenkin hyvä kerätä samasta tapahtumasta tai ilmiöstä tietoa useammalta haastateltavalta, verrata tietoja muihin lähteisiin ja opetella aiheesta niin paljon, että pystyy havaitsemaan väärät väittämät tai ainakin tarkistamaan ne jostain muustakin lähteestä. Joka tapauksessa, vaikka eliittihaastatteluissa on omat riskinsä, pystyvät ne valottamaan joitakin tärkeitä ilmiöitä erityisellä tavalla. Usein tällaiset ilmiöt ovat sellaisia, joita on vaikeampi tutkia muiden kvalitatiivisempien datankeräämistekniikoiden avulla. (Mt., 322–323.)

Eliittihaastatteluissa usein on, että haastateltavilla on oma uniikki ja mahdollisesti oman edun mukainen näkemys tutkittavasta ilmiöstä. Tämän vuoksi tutkijan onkin tarkoin mietittävä, keitä hän valitsee haastatteluihin. Haastateltavia tulisikin usein valita erilaisilla taustoilla ihmisistä, jotka vaikuttavat ja työskentelevät eri organisaatioissa. Valintaan kuitenkin vaikuttaa vahvasti tutkittava ilmiö ja tutkimuskysymykset. Jos esimerkiksi halutaan tietää veropoliittisen päätöksenteon muotoutumisesta, on olennaisinta haastatella niitä virkamiehiä, jotka ovat päätöksenteossa mukana.

Jos taas tutkitaan Afganistanin siviilikriisinhallintaa, on hyvä valita haastateltavaksi asiantuntijoita niin valtion virkamiehistä kuin yksityisistä organisaatioista ja puolueettomalla maaperällä toimivista tutkimuslaitoksista. Hyvä on myös muistaa, että kysymykset voivat olla melko laajojakin aihealueeltaan. Opettavaisinta onkin nimenomaan se, miten haastateltavat näkevät jonkun osa-alueen ilmiöstä, ja mihin suuntaan keskustelu kysymyksestä siirtyy. Haastatteluaineistosta tulisivat poimia ne näkemykset, jotka haastateltavien mielestä ovat relevantteja, ei niinkään hakemalla hakea yhteisiä piirteitä eri haastatteluista. Tämän vuoksi myös eliittihaastattelujen purkaminen poikkeaa normaalien kyselytutkimusten purkamisesta. (Manheim ym. 2001, 323, 325.)

Asiantuntijahaastateltavat on tässä tutkimuksessa valittu eri instituutioista ja eri taustoista, jotta tutkimukseen saataisiin mahdollisimman monipuolista näkökulmaa. Jokainen haastateltava on vierailnut tai asunut Afganistanissa vuosina 2001–2011 useampaan kertaan. Kimmo Pulkkinen on toiminut Etelä-Aasian vastuuvirkamiehenä ja viimeisimmät vuodet ulkoasianministeriön Aasia ja Amerikka –osastolla. Lisäksi Pulkkinen toimi Afganistanin suurlähettiläänä kesän 2010. Juha Seppänen toimii tutkijana Martti Ahtisaaren säätiössä Crisis Management Initiative. CMI aloitti tutkimukset Afganistanin tilanteen auttamiseksi syksyllä 2009 ja projekti Afganistanissa, jossa myös Seppänen on mukana, aloitettiin tammikuussa 2011. Projekti lähtee siitä näkökulmasta, että ratkaisu Afganistanin konfliktiin tulee neuvottelemalla eikä sotilaallisesti. Projektin tarkoituksena onkin haastatella tavallisia ihmisiä haja-asutusalueella ja tuoda esille heidän kantaansa konfliktin ratkaisemiseksi ja saada näin eri ryhmiä neuvottelemaan tilanteesta keskenään ja tuomaan paremmin esille mielipiteitensä. (Annual Report 2010/2011, 19.)

Miia Rainne on Aasian ja Oseanian yksikössä ulkoasiainministeriössä ulkoasiainsihteerinä. Rainne on useamman vuoden ajan seurannut ministeriössä Afganistanin ja Pakistanin tapahtumia ja raportoinut niistä. Lisäksi Rainne oli osa Suomen delegaatiota Kabulin konferenssissa Afganistanissa kesällä 2010. Syed Asif Mahboub on tutkijana TAPRI:ssa (Tampere Peace Research Institute). Mahboub on kotoisin Afganistanista ja työskennellyt kotimaassaan muun muassa YK:lla ja Afganistanin hallinnolla erityisesti huumeidenvastaisissa tehtävissä. Mahboub on täten nähnyt Afganistanista käsin valtionrakennuksen alkuvaiheet.

Haastattelut on toteutettu teemahaastatteluina, jotta haastattelija mahdollisimman vähän ohjailisi aihealuetta tai näkökulmaa mihinkään suuntaan. Teemojen pohjalta muodostettu haastattelurunko (Liite 3) esitettiin jokaiselle haastateltavalla joko etukäteen sähköpostin välityksellä tai ennen haastattelua paikan päällä. Jokaiselle haastateltavalla kuitenkin painotettiin, että kyseiset

haastatteluteemat ovat vain suuntaa-antavia ja kyseessä on enemmänkin vapaamuotoinen keskustelu Afganistanin tilanteesta ja kehityksestä.

Valtionrakennustavoitteet Afganistanissa liittyvät siis erityisesti valtion demokratisointiin. Suomen ja EU:n siviilikriisinhallintaohjelmien mukaan tällaiseen demokratisointiprosessiin kuuluu demokraattisten instituutioiden luominen, vapaiden vaalien järjestäminen ja monipuoluejärjestelmän luominen. Lisäksi poliittisen järjestelmän tulisi pohjautua hyvään hallintoon, johon kuuluu muun muassa hallinnon läpinäkyvyys ja luotettavuus. Seuraavaksi analyysivaiheessa arvioidaan, kuinka kyseiset tavoitteet on Afganistanissa saavutettu. Ensiksi arvioidaan tavoitteiden sopivuutta ja aikataulua Afganistanin tilanteeseen vuonna 2001. Sen jälkeen arvioidaan poliittista järjestelmää luotujen instituutioiden ja järjestettyjen vaalien kautta. Tämän jälkeen tutkitaan Afganistanin puoluejärjestelmän rakentumista ja arvioidaan, kuinka etninen monimuotoisuus on vaikuttanut demokraattisen järjestelmän luomiseen, ja kuinka poliittisessa järjestelmässä näkyy hyvän hallinnon periaatteet.

4. ANALYYSI

4.1. Demokratisoinnin lähtökohdat

Päällimmäisenä tavoitteena niin Suomen kuin EU:nkin siviilikriisinhallinnassa Afganistanissa on valtionrakennus länsimaisen mallin mukaan. Tällöin valtion poliittisen järjestelmän rakenne perustuu demokraattisiin periaatteisiin ja valtion tehtävät on määritelty länsimaisen demokraattisen mallin mukaan. Nämä perusasiat olivat siis pohjana, kun uutta vahvempaa ja tasapainoisempaa Afganistania alettiin suunnitella. Usein Afganistanin kehityksestä keskusteltaessa unohdetaan kuitenkin ottaa huomioon lähtötilanteen heikkous. Esimerkiksi Irakissa oli kansainvälisen yhteisön intervention tapahtuessa selvästi erilainen tilanne. Irakissa kun oli edes jonkinlaiset rakenteet ja varallisuutta olemassa ja luonnonvarat helpommin hyödynnettävissä. Afganistanissa kaikilla kehityksen indekseillä mitattuna tilanne oli huono ja afgaanien koulutustaso erittäin heikko. Asiantuntijahaastatteluissa tuli selväksi se tosiasia, että tavoitteiden suuruusluokka ja toteuttamisaikataulu eivät olleet täysin yhteyksissä Afganistanin lähtötilanteeseen vuonna 2001. ”Tämänkaltaisen lähtötilanteen huomioiden ei voida odottaa kovin nopeita tuloksia.” (Rainne 2011.)

Afganistanissa ei siis koskaan ole ollut demokratian perinnettä tai demokraattista kulttuuria. Ainoa ajanjakso, kun afgaanikansa pääsi kokemaan niin sanottua demokraattista kokeilua, oli varhaiselta 1960-luvulta 1970-luvun alkupuolelle. Tämäkin kokeilu päättyi epäonnistumiseen. Vuonna 2001 Afganistanilla oli takanaan 23 vuotta konfliktitilannetta, joka sisälsi niin sisällissotia kuin talibanien sortovaltaa. (Newman & Rich 2004, 320.) Tässä tutkimuksessa huomio kiinnittyy nimenomaan yhteiskunnan jälleenrakentamiseen. Afganistanin tapauksessa ei voida kuitenkaan täysin puhua konfliktinjälkeisestä tilanteesta. Moni asiantuntija näkee Afganistanin olevan edelleenkin konfliktissa. (Seppänen 2011.) Monet afgaanit joutuivat pettymään rauhanprosessin jälkeisiin tapahtumiin ja odotuksiin. Syitä oli useita, eivätkä epärealistiset odotukset olleet syistä pienimpiä. (Jokinen & Kullberg 2006, 262).

Monen asian voidaan nähdä menneen pieleen ja huonoon suuntaan aivan alusta asti. Missä ollaan nyt – tilannetta voidaan kuitenkin tarkastella joko siitä näkökulmasta, mitkä olivat odotukset vuonna 2001 tai siitä, mikä oli tilanne vuonna 2001. Jos verrataan alkutilanteeseen, voidaan löytää monia määrällisiä indikaattoreita, kuten naisten osallistuminen tai lasten koulunkäynti, jotka osoittavat, että on menty isoja harppauksia eteenpäin. ”*Toisaalta taas läheskään kaikkia vuoden 2001 odotuksia ei ole saavutettu.*” (Seppänen 2011.) Lähtötilanne ei todellakaan ollut kovin hyvä Afganistanissa ja sisällissotien vuoksi lähes kaikki olemassa olevat instituutiot oli tuhottu. Yhdysvaltojen interventioon asti Taliban-hallinto nimitti valtiota Afganistanin islamilaiseksi emiraatiksi. Nimityksellä viitattiin teokraattiseen emiirikuntaan, joka perusti toimintansa ääriuskonnollisuuteen ja sharia-lakiin, eikä esimerkiksi vaaleja järjestetty lainkaan. Kuitenkin vain kolme valtiota, Pakistan, Arabiemiraatit ja Saudi-Arabia, tunnustivat silloisen hallituksen viralliseksi. (Mahboub 2011.) Lähtötilanteen voidaan nähdä siis olleen heikompi kuin moni osasi edes ymmärtää.

Afganistanin demokratian rakentaminen eroaa muista valtioista. Jonkinlaista puoluekilpailua siis esiintyi 1960- ja 1970-luvuilla ennen heimojen sisällissotaa, mutta sisällissodasta päästiin ulos vain diktaattorivallan avulla eli Taliban-hallinnon kautta. Nyt yritetään siis päästä takaisin sellaiseen aikakauteen, josta on jo vuosikymmeniä. Voidaankin nähdä, että Afganistan kuuluu siihen valtioiden kategoriaan, jossa sopimukset merkitsevät valtion instituutioiden täydellistä uudelleenrakentamista. Tämä sisältää esimerkiksi vaalitoimitsijoiden koulutuksen ja uusien instituutioiden valvonnan. Tähän kategoriaan kuuluvat valtiot ajautuvat helpoiten takaisin sotatilaan ja tarvitsevat eniten apua ulkopuolelta. (Wallensteen 2007, 135.)

Lähtötilanne ei ole kuitenkaan ainoa demokratisointiprosessia vaikeuttava tekijä. ”*Afganistanilla on monia sellaisia erityispiirteitä, jotka tekevät maaperän alttiimmaksi konflikteille, kuin jonkun muun valtion*” (Pulkinen 2011). Ensinnäkin Afganistan ei ikinä ole ollut varsinaisesti yhtenäinen kansallinen valtio, vaan Keski-Aasian rippeistä koottu alue. Muun muassa sen vuoksi Afganistan on aina ollut heimoyhteiskunta muodostuen monista eri etnisistä heimoista. Myös strategisesti Afganistan on Keski-Aasian solmukohta. 1850-luvulla Suuren taistelun (The Great Game) aikaan sekä Venäjällä, briteillä että muilla eurooppalaisilla oli omat valtapyrkimyksensä alueella. Myös Intialla, Kiinalla, Pakistanilla ja Iranilla on omat mielipiteensä ja näkökulmansa Afganistanin kehityksestä ja maan kansainvälisistä suhteista. (Pulkinen 2011.)

Oman vaikeutensa nimenomaan siviilikriisinhallinnan alulle Afganistanissa antoivat eri organisaatioiden erilaiset tavoitteet operaatioissaan sekä vaihtelevat näkemykset ihmisoikeuksista. Alun perin siviilikriisinhallinnassa oli kyse rauhan tuomisesta Afganistaniin, mikä on kuitenkin laajentunut eri organisaatioissa esimerkiksi demokratian levittämiseksi, länsimaisen yhteiskunnan rakentamiseksi sekä länsimaisten arvojen jakamiseksi. Esimerkiksi NATO:n johtamaan ja YK:n valtuuttamaan ISAF-operaatioon kuuluvilla jälleenrakennusryhmillä (PRT, Provincial Reconstruction Team) on kolme operaatiolinjaa, jotka ovat turvallisuus, hallinto ja kehittyminen, mutta jokainen kriisinhallintaryhmiään ohjaava valtio on käsittänyt ohjeistukset vähän eri tavalla. Jonkun valtion tukema jälleenrakennusryhmä painottaa enemmän turvallisuusnäkökohtia, kun taas jotkut keskittyvät enemmän kehitysohjelmiin omien projektien kautta. Tavoitteiden vaihtelevaisuus tekeekin yhteistyöstä hankalan ja paikallisista epäluuloisia. Jotta tavoitteita ja niiden saavuttamiseksi tarvittavia toimenpiteitä pystyttäisiin selkeyttämään, tarvitaan syvällistä kulttuurista ymmärrystä ja pätevyyttä. (Liesinen 2009, 29; Eronen 2009, 56.)

Siviilikriisinhallinnan eri tavoitteet antavat siis oman haasteensa kulttuurin ymmärtämiselle. Sosiokulttuurinen viitekehys tulisi ottaa huomioon kun kriisinhallintaoperaatioita suunnitellaan ja pannaan täytäntöön. (Launiala 2009, 84; Fukuyama 2005a.) Maan historia ja kulttuuri antavat omat haasteensa Afganistanin valtionrakennukselle ja demokratisoinnille. Moni tutkija ja asiantuntija katsookin, että saavutuksia tulisi tarkastella pikemminkin todellisen lähtötilanteen kuin asetettujen tavoitteiden kautta. (Mm. Seppänen 2011; Rainne 2011.)

4.2. Saavutukset

Valtionrakennuksen alussa luotuja tavoitteita voidaan nyt tarkastella aikaansaatuisten saavutusten kautta. Länsijoukot onnistuivat ajamaan Talibanin suurimmista kaupungeista ja pääkaupungista, ja vuosina 2002–2004 suurimpien kaupunkien turvallisuustilanteen kehitys näytti toiveikkaalta. Yleinen tunnelma tavallisten kansalaisten keskuudessa oli melko positiivinen. Aikaisemmin esimerkiksi sukupuolten välinen kuilu oli ollut valtava, koska naiset olivat täysin eristettyjä koteihinsa. Naisten reintegraatio takaisin yhteiskuntaan oli täten merkittävä tapahtuma, joka loi paljon toivoa. Verrattuna muihin tuoreisiin demokratioihin on naisten osallistumisessa nähty valtava askel eteenpäin. (Mahboub 2011; Mietzner & Aspinall 2010, 14–15.)

”Sukupuolten välisen tasa-arvon lisäksi paljon saavutettiin myös humanitaarisella puolella ja rakentamisessa.” (Mahboub 2011.) Teitä rakennettiin myös sellaisiin provinsseihin, joissa tieverkostoa ei oltu nähty vuosikymmeniin. Lisäksi Afganistanista tuli oikea valtio. Sisällissodan aikaan maassa ei ollut minkäänlaisia hallinnon instituutioita. Selvää siis on, että maassa on tapahtunut merkittävää edistymistä lähtötilanteeseen nähden. (Akiner 2011, 10; Mukarji 2011, 30–32.)

Kansainvälinen yhteisö on pyrkinyt luomaan demokratiaa järjestämällä vaaleja, laittamalla paljon rahaa instituutioihin ja luomalla uuden perustuslain. Lisäksi Kabuliin rakennettiin pitkästä ajasta parlamenttitalo, joten ne ihmiset, jotka olivat aikaisemmin taistelleet toisiaan vastaan, kokoontuivat nyt saman katon alle. Yleinen luottamus uuteen hallitukseen ja presidentti Karzaihin kasvoi, kun viranomaisia ja opettajia alettiin kutsua takaisin töihinsä ja pakolaiset Iranista ja Pakistanista palasivat koteihinsa. (Mahboub 2011; Rashid 2008, 130.) *”Ulkopuolelta kaikki näyttikin kehittyvän hyvin”* (Mahboub 2011).

Ulkopuoliset toimijat eivät kuitenkaan yksinkertaisesti osanneet hyödyntää Afganistanin resursseja. Valtionhallinnon rakennuksia korjattiin, mutta niissä tapahtunutta poliittista toimintaa kritisoitiin. Joidenkin ihmisten mielestä kansainvälinen yhteisö yritti enemmänkin tehdä prosessissa mukana olevat ihmiset tyytyväisiksi, joten esimerkiksi korkeita virkoja annettiin sellaisille ihmisille, jotka olivat olleet osallisina sotarikoksissa 90-luvun alkupuolella. Sotapäälliköiden nostamista osaksi hallintoa monet pitävät kohtalokkaimpana virheenä, mitä Afganistanissa tehtiin (Rashid 2008, 135). Lisäksi työntekijöillä oli vaikeaa, koska heiltä puuttui paljon kapasiteettia. Esimerkiksi uusinta teknologiaa oli vähän tarjolla. Demokraattisemman poliittisen järjestelmän saralla on siis tehty edistysaskelia, mutta niitä ovat kuitenkin varjostaneet monet epäkohdat. *”Kapasiteetin puutteen*

vuoksi ja väärin poliittisten johtajien valitsemisen myötä demokratiaprosessi osaksi hidastui.” (Mahboub 2011.) Lisäksi avoin kysymys on, ovatko saavutetut tavoitteet oikeita, kestäviä ja yhteiskuntaan juurtuneita, vai riippuvaisia ulkoisesta tuesta (Akiner 2011, 11).

Sota ja talibanien kaataminen oli halpa sota Yhdysvalloille, joka siis rahoitti sotaa aseistamalla paikallisia voimahahmoja ja sotalordeja. Talibanien kaatumisen jälkeen Geroge W. Bushin hallinnon huomio kääntyi Irakiin ja sotaan siellä. Muun muassa Kofi Annan, YK:n pääsihteeri vuosilta 1997–2006, on muistelmissaan todennut, että miljoonat, jotka käytettiin Irakiin olivat miljoonia, joita ei käytetty Afganistaniin. Irakin sota oli siis valtava resurssi pois Afganistanin valtionrakennukselta. Vuosina 2004–2005 talibanit vetäytyivät Pakistanin puolelle, järjestäytyivät siellä uudelleen ja alkoivat esittää itseään poliittisena puolueena. Koska kansainvälisen yhteisön fokus oli muuttunut muun muassa Irakin myötä, ei talibaneihinkaan keskitytty enää niin paljoa. Lisäksi kaikilta ryhmittymiltä pyrittiin keräämään aseita pois, jolloin samalla jätettiin huomioimatta, että talibanit jätettiin täysin rauhaan. Tämä kaikki antoi talibaneille aikaa organisoitua uudelleen ja palata takaisin Afganistanin yhteisöön. Kun talibanit palasivat takaisin Afganistanin alueelle, kellään muilla ei ollut aseita vastustaa heitä ja useat afgaanit jättivät tällöin maansa uudestaan. Taliban oli heikko kansainvälisen yhteisön väliintulon jälkeisinä vuosina, mutta kun katse suunnattiin nopeasti muualle, alkoi talibanien liike taas vahvistua. (Seppänen 2011; Mahboub 2011; Rashid 2008, xli.)

Köyhyys ja muutenkin heikot olot afgaaneilla ovat houkutelleet kansalaisia jo pitkään aseelliseen kapinallistoimintaan. Siviilikriisinhallinnan aloitettua toimintansa maassa afgaaneja on pyritty saamaan takaisin yhteiskuntaan muun muassa YK:n kehitysohjelman DDR-projektilla, johon kuuluu entisten taistelijoiden aseistariisuminen (disarmament), aseellisesta organisaatiosta irrottaminen (demobilization) ja yhteiskuntaan jälleensopeuttaminen (reintegration). Afgaaneja ei kuitenkaan ole saatu täysin integroitua takaisin yhteiskuntaan. Heille on kyllä järjestetty lyhyitä koulutuksia muun muassa maanviljelystä, mutta vaikka hallitus heille niin lupasi, eivät he ole ansainneet niin paljon rahaa fyysisesti rankassa uudessa työssään kuin sodankäynnissä. Myös tämä on auttanut talibaneja saavuttamaan takaisin valtaansa ja olemaan vaikutusvaltaisempi Afganistanissa kylätasolla. (Mahboub 2011; Lapsisotilaat ja DDR-toiminta, 2009.)

Ennen kahta viimeisintä rauhansovintoprosessiin liittyvää konferenssia (Lontoo ja Kabul 2010) järjestettiin Afganistanin perinteinen Loya Peace Jirga. Kokouksen oli tarkoitus alustaa rauhanprosessin agenda afgaanien näkökulmasta Kabulissa kesäkuun 2010 kansainvälistä konferenssia varten. Loya Jirga on perinteinen heimo-/kyläkokous, joita järjestetään kylätasolta

valtiotasolle saakka. Kysymys kuuluu kuitenkin, kuinka paljon tällaista kansallista prosessia kuunnellaan, ja paljonko sille annetaan valtaa. Afganistanin hallitus oli kuitenkin valmistellut Loya Jirgassa Kabulin konferenssiin 500-sivuisen kansallisen kehitysohjelman. (Pulkinen 2011.)

Ennen Kabulin kokousta vuorossa oli vuoden 2010 alkupuolella järjestetty Lontoon konferenssi, jossa oli paikalla paljon afgaaneja ja kansainvälinen yhteisökin isolla kokoonpanolla. Konferenssissa yhtenä aiheena oli se, kuinka afgaaniprioriteetteja täytyisi huomioida enemmän. Esillä oli myös, että asioita pitäisi pystyä kanavoimaan enemmän Afganistanin budjetin tai sellaisten ohjelmien kautta, jotka tukisivat enemmän Afganistanin hallinnon ja talouden rakentumista. Kritisoi tu on erityisesti joidenkin ISAF-joukkojen toimintaa, että siviilikriisinhallintaa ja kehitystyötä tehdään vain niillä alueilla, joilla toimitaan sotilaallisesti. Tällöin kehitystoiminta ei ole ehkä niin pitkäjänteistä, kuin jos se ohjattaisiin keskushallinnon kautta ja sitoutettaisiin afgaanit paremmin prosessiin. (Rainne 2011.)

Lontoon kokousta seurasi siis Kabulin konferenssi kesäkuussa 2010, jossa valmisteltiin kansalliset prioriteettiohjelmat. Ohjelmissa määriteltiin, mitä kehitys voisi olla, miten eri sektoreilla pitäisi edetä ja mitä tukea tarvittaisiin. Lisäksi vahvistettiin uudestaan kansainväliselle yhteisölle, että puolet kehitysavusta pitäisi tulla nimenomaan Afganistan-konventin kautta. Lisäksi painotettiin että afgaani-omistajuutta täytyisi tukea periaatteen lisäksi myös ihan konkreettisella tasolla. (Rainne 2011.)

Afgaaniomistajuudesta eli siitä, että avustusrahat ohjattaisiin suoraan afgaaneille ja he itse johtaisivat valtionsa kehittymisprosessia, on puhuttu pitkään jo ennen Lontoon ja Kabulin konferensseja eli se ei ole ohjelmissakaan uusi asia. ”*Täytyy kuitenkin myös muistaa, että Afganistanin hallinnolla ei välttämättä ole ollut tai ole vielääkään kykyä tehdä kaikkia asioita.*” (Seppänen 2011). Jos avustuspuolen rahat ohjattaisiin hallinnon kautta, ei hallinnolla ehkä olisi kapasiteettia vastaanottaa rahaa, suunnitella sen jakamista ja ohjata sitten ympäri maata. Bilateraaliavustukset eri toimijoiden kautta eivät kuitenkaan välttämättä ole aina koordinoituja kokonaissuunnitelman kanssa, joten huonon koordinaation vuoksi on syntynyt päällekkäisyyksiä ohjelmissa. Avustusmiljoonien ohjaaminen suurien toimijoiden kautta hallinnon sijaan osoittaa, että puheet afgaaniomistajuudesta eivät välttämättä ole edenneet käytännön tasolle. Koulukuntakysymys onkin, kuinka paljon avustusrahoista tulisi mennä budjettitukena omien ohjelmien kautta, ja mikä taas on bilateraali- eli suorien ohjelmien osuus. ”*Hallinnon kyvyn ei voida nähdä kuitenkaan kehittyvän, jos heidän ei anneta sitä tehdä.*” (Seppänen 2011.)

Avustusrahojen suuntaamista yksittäisten yksityisten projektien kautta pitivät monet ongelmallisena. Muun muassa YK:n ja Hamid Karzain omat neuvonantajat, Barnett Rubin ja Ashraf Ghani kiersivät länsimaiden hallituksia kehottaen heitä perustamaan keskitetyn talletuksen, josta Afganistanin hallitus voisi sitten ottaa rahaa kehitystyöhönsä. Tällainen rahasto kyllä perustettiin Tokiossa, mutta harva hallitus oli kiinnostunut lahjoittamaan sille rahaa. Oli houkuttelevaa tehdä asiat itse kuin käyttää vuosia Afganistanin viranomaisten kouluttamiseen. Täten lahjoitusjärjestelmään muodostui kaksitahoinen byrokrania, eikä kehitystyötä pystytty suunnittelemaan keskitetysti tai pitkälle suunnatusti. (Rashid 2008, 176–177.)

Iso ongelma Afganistanin osalta on ollut se, että kansainvälisen yhteisön läsnäolo on ollut hyvin sotilasvetoista, eikä alkuvuosina panostettu siviilitoimintaan. ”*Yhdysvaltain armeijaa ei yksinkertaisesti oltu luotu jälleenrakennukseen, eivätkä he sellaista Afganistaniin aikonetkaan mennä tekemään.*” (Seppänen 2011.) Yhdysvallat onkin moneen otteeseen maininnut, ettei se ole Afganistanissa pitkän tähtäimen valtionrakennusprojektissa. Silti Yhdysvallat pitää kiinni periaatteestaan, että se pyrkii luomaan olosuhteet vakaan ja demokraattisen hallinnon luomiselle. (Esposito 2011, 48–49.) Siviilitoiminnan tärkeys on noussut esille Afganistanissa voimakkaammin vasta myöhemmässä vaiheessa. Lontoon ja Kabulin konferensseissa painotettiin erityisesti siviili- ja sotilaspuolen yhteistyötä. Muun muassa NATO, joka on tunnettu sotilasorganisaationa, nosti siviiliedustajan ISAF -operaation komentajan rinnalle. Siviiliajattelu on siis noussut vahvasti kansainvälisen yhteisön keskellä, mutta sotilasoperaatio säilyy voimakkaana ja tärkeänä, koska toimintamahdollisuudet ovat niin heikot. Esimerkiksi YK:lla ei ole kattavuutta koko maasta niin, että se pystyisi toteuttamaan maanlaajuisesti pitkäaikaisia kehitysyhteistyöhankkeitaan. (Rinne 2011)

Viime vuosien saavutuksena voidaan pitää kokonaistilanteen realistisempaa ymmärrystä. On nähty, että vuonna 2001 keskityttiin ehkä liian paljon Kabuliin. Myöhemmin huomattiin, että kriisinhallinnan tulisi toimia koko maassa, ja että siviili- ja sotilaspuolta tulisi sitoa paremmin yhteen. Oma vaikeutensa on kuitenkin ollut siinä, että siviilipuolen toimijoita ei ole pystytty lähettämään joka puolelle maata huonon turvallisuustilanteen takia. Usein ajatellaankin, että ensin sotilaspuolen toiminnalla saadaan tilanne rauhalliseksi ja vasta sitten aletaan panostaa siviilipuolen toimiin. On kuitenkin huomattu, että siviilikriisinhallinta liittyy olennaisesti myös turvallisuuden kehittämiseen, eikä siviilipuolta voida kehittää irrallisesti muusta toiminnasta. (Rinne 2011.) Osittain epärealististen tavoitteiden lisäksi monet ovat nähneet ongelmia Afganistaniin luotujen instituutioiden ja poliittisen järjestelmän rakenteissa.

4.3. Demokraattinen järjestelmä ja instituutiot

”Aivan alussa tilanne lähti menemään huonoon suuntaan, kun Yhdysvallat nosti valtaan vanhat sotalordit, otti heidät mukaan poliittiseen prosessiin ja antoi heille vaikutusvaltaa maassa. Nämä sotalordit eivät nauttineet legitimitettiin silloin, eivätkä nykyäänkään. Toisena virheenä voidaan pitää sitä poliittista järjestelmää, jota maahan alettiin luoda.” (Seppänen 2011.)

Yhdysvaltojen Afganistaniin iskemisen jälkeen kansainvälinen yhteisö alkoi nopealla aikataululla rakentaa Afganistanin yhteiskuntaa uudelleen. Maahan luotiin monimutkaisia perustuslaillisia instituutioita huolimatta siitä, että se ei välttämättä ollut kaikkein kiireellisimmin hoidettava asia maassa, jossa edelleen vallitsee suuria ongelmia kehityksen suhteen. Bonnin sopimus käsitteli vain niin sanottuja voittajia. Sopimusta on arvosteltu myös idealistiseksi realistisen sijaan, koska valtaa annettiin sellaisille poliittisille tekijöille, jotka olivatkin vastaan niitä tavoitteita, joita alun perin tavoiteltiin. Ferrié mainitsee muutaman seikan, joiden vuoksi nykyisiä rakennettuja instituutioita Afganistanissa voidaan pitää epätydyttävänä. Ensinnäkin Afganistanin poliittinen hallinto on presidentikeskeinen, mutta vaalitavan vuoksi ei ole enemmistöpuoluetta, joka tukisi presidenttiä tai edes minkäänlaista vakaata koalitiota, joka voisi tarjota ennustettavuutta politiikan viitekehitykselle. Toiseksi virallisesti lakeja ei erotella säännöksistä, minkä vuoksi parlamentti voi ottaa hoidettavakseen kaikki asiat ja sanoa niiden olevan legitiimisti määrättyjä. (Ferrié 2008, 135.)

Kahdeksanhenkisen ryhmän tehtävänä oli vuoden 2003 aikana esittää ehdotus uudesta perustuslaista. Kyseinen ryhmä sisälsi jäseniä, joilla oli reformistisia näkemyksiä sekä jäseniä, jotka olivat selvästi uskonnollisesti konservatiiveja. Sen lisäksi, että täytyi miettiä, tuleeko Afganistan pohjautumaan monarkiaan vai tasavaltaan, iso kysymys oli myös oikeusjärjestelmän luonteesta. Kun reformistit puhuivat vahvasti sekulaarisesta oikeussysteemistä, halusivat konservatiivit asettaa koko oikeusjärjestelmän pohjaksi islamilaisen oikeuden. Lopputulokseksi tuli kompromissi: oikeusjärjestelmän perustaksi tuli uskonto, mutta sisältäen tärkeitä osia sekulaarisesta oikeudesta, kuten ne ihmisoikeudet ja muut kansainväliset sopimukset, jotka Afganistan hyväksyi. Perustuslain ehdotuksen muodostamisessa vaikeimmin ratkaistavaksi ongelmaksi nousi nimenomaan islamin asema lakijärjestelmässä. Tämän kysymyksen takana oli kuitenkin uskonnollisten kysymysten lisäksi myös poliittisista intresseistä käyty valtataistelu. (Eriksson 2005, 4-5.)

Uuden eli vuonna 2004 luodun perustuslain voidaan nähdä koostuvan kolmesta perusosasta, jotka ovat vahva toimeenpanovalta, islamin usko ja ihmisoikeudet. Näiden kolmen hyvinkin erilaisen ja vahvan tekijän pitäminen yhdessä vaatii myös vahvaa valtion johtamista. Perustuslain ensimmäinen luku kertoo kaikkein perustavanlaatuisimmat periaatteet afganistanilaisesta yhteiskunnasta.

Ensinnäkään mikään laki ei voi olla ristiriidassa islamin kanssa. Lisäksi valtion tehtäväksi määritellään kukoistavan ja edistyvän yhteiskunnan tukeminen. Valtion tulisi pohjautua sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen, suojella ihmisarvoa ja ihmisoikeuksia ja edistää demokratiaa. Demokraattiseen järjestelmään viittaa muun muassa se, että edustajat kansallisen tason, provinssien ja alueiden edustuselimiin valitaan vaaleilla. (Eriksson 2005, 3-5.)

Kansalliskokous muodostuu alahuoneesta, Wolesi Jirgasta ja ylähuoneesta, Meshrano Jirgasta. Wolesi Jirga on näistä kahdesta merkityksellisempi, koska suora kansanvaali antaa sille suuremman legitimitetin kansan silmissä, kun taas Meshrano Jirgan jäsenistä presidentti nimittää kolmasosan. Wolesi Jirgan tehtävänä on muun muassa valvoa hallituksen toimintaa, mitä varten sillä on oikeus muodostaa oma erityinen komiteansa. Epäluottamusta ei voida kuitenkaan antaa äänestyksen kautta koko hallitukselle, vaan ainoastaan yksittäiselle henkilölle. Lisäksi tärkeä instituutio on Loya Jirga, suuri heimoneuvosto eli alkuperäinen afganistanilainen instituutio, johon kuuluvat henkilöt edustavat afgaanikansaa, kansalliskokousta ja provinssi- ja alueraateja. Loya Jirga päättää muun muassa perustuslain muutoksista ja viime kädessä syytteistä presidenttiä vastaan. (Mt., 6-8; Rashid 2008, 212.)

Ensimmäinen Loya Jirga pidettiin vuonna 1747 ja viimeisin edustavana pidetty kokous 2000-luvulle mentäessä oli vuonna 1964. Aikoinaan Loya Jirgan jäseniä olivat automaattisesti kaikki heimon vanhimpiin kuuluvat ja heimojohtajat. Uuteen malliin Loya Jirgasta jäsenet äänestetään epäsuoralla vaalilla. Vaalien valvonnasta huolehtii YK:n ja Loya Jirgan oma komissio, jonka presidentti on nimennyt. Ainoa määräys valinnassa on, että jäsen ei saa kuulua mihinkään terroristiryhmään eikä talibaneihin. Loya Jirgan komission tavoitteena on ollut sotapäälliköiden vallan vähentäminen, koska sotapäälliköt ovat vahvasti yrittäneet vaikuttaa siihen, kuka miltäkin alueelta tulee vaaleissa valituksi. Kansainvälisellä yhteisöllä on kuitenkin ollut rajoitetut mahdollisuudet huolehtia vaalien puolueettomuudesta Kabulin ulkopuolella, joten sotapäälliköt ovat yrittäneet vaikuttaa tulokseen lähes joka puolella Afganistania. Vaikka Loya Jirgan vaalien on nähty menneen tähän mennessä suhteellisen rauhallisesti, on vaaleja ennen ja niiden yhteydessä nähty valtava määrä sellaista politikointia, jossa omia liittolaisia on korruption avulla yritetty saada voittamaan vaaleissa. (Rashid 2008, 138–139; The 2010 Wolesi Jirga Elections in Afghanistan, 2011.)

Kesällä 2002 kokoonnuttiin ensimmäistä kertaa yli 20 vuoteen Loya Jirgaan, joka valitsi väliaikaishallituksen Afganistanille ja vahvisti presidentti Karzain aseman. Loya Jirgan voidaankin nähdä aloittaneen demokraattisen prosessin Afganistanissa. Jirgan monia päiviä jatkuneet puheet

kuvastivat uutta kansakunnanrakennusprojektia. (Jokinen & Kullberg 2006, 250.) Kansainvälinen yhteisö ei ole luottanut Afganistanin hallitukseen niin paljoa, että olisi ohjannut avustusrahat tätä kautta, joten yksityistä sektoria on yritetty tukea ohjaamalla varat omien väylien ja järjestöjen kautta. Yksityinen sektori oli ja on kuitenkin hyvin korruptoitunut. Lontoon ja Kabulin konferensseissa voitiin nähdä siis painotettavan aiempaa enemmän afgaanien omia näkökulmia ja heidän panostaan, joten siinä mielessä aiemmin järjestetyllä Loya Jirgalla voidaan nähdä olleen ainakin symbolinen vaikutus.

Lainvoima on erityisen tärkeä piirre tehokkaassa kansallisessa hallinnossa, mutta sen saavuttaminen Afganistanin kaltaisessa maassa on erittäin vaikeaa. Afgaanit ymmärtävät ja kunnioittavat niin maan lakia kuin shariaakin. Osa presidentti Karzain modernihakuisesta hallinnosta haluaa noudattaa täysin länsimaista järjestelmää, johon kuuluu yksilön oikeudet ja muut ihmisoikeudet. Karzain uusi Afganistan tunnustaa myös perinteisen lainsäädännön ja perinteisten tuomioiden mallin elinvoimaisuuden. Sisäisissä asioissa klaanien näkemykset oikeasta ja väärästä toimivat edelleen vahvoina ohjeviittoina. (Rotberg 2006, 4.)

Afganistanin virallisessa oikeusjärjestelmässä on ollut erilaisia ulottuvuuksia, jotka ovat saaneet vaikutteita niin länsimaisesta, erityisesti ranskalaisesta, ajattelusta, maltillisesta islamin tulkinnasta, radikaalista marxismista kuin myös lopulta mujahideenien aikaisesta radikaalista islamin tulkinnasta. Virallisen oikeussysteemin lisäksi rinnalla on koko ajan vaikuttanut epävirallinen oikeusjärjestelmä, joka on pohjautunut paikallis- ja valtiontason traditionaalsiin instituutioihin. Konfliktitilanteita on usein ratkaistu näissä traditionaalisissa instituutioissa, koska virallisesta järjestelmästä muodostui elitistinen, korruptoitunut ja aikaa vievä. Täten epävirallisesta systeemistä on tullut hyvinkin tärkeä virallisen järjestelmän rinnalla. Vuonna 2004 laaditussa perustuslaissa on yhteisiä piirteitä vuoden 1964 perustuslain kanssa, koska uudessa perustuslaissa ei ainakaan näennäisesti ole annettu niin suurta osuutta sharia-laille kuin viimeisimpinä vuosikymmeninä. On kuitenkin vaikea sanoa, mikä sharian lopullinen käytännön asema tulee olemaan Afganistanin yhteiskunnassa. Afganistanin perustuslaissa kerrotaan kuitenkin, että Afganistanissa mikään laki ei voi olla ristiriidassa pyhän islamin uskon kanssa. (Ferrié 2008, 9; Afganistanin perustuslaki, Artikla 3.)

Afganistanin perustuslakia on kuitenkin pidetty yhtenä muslimimaailman moderneimmista ja demokraattisimmista. Perustuslaki vaatii tasa-arvoa sunnien ja shiiojen, miesten ja naisten, muslimien ja ei-muslimien ja kaikkien etnisten ryhmien välille. Pashtusta ja darista tulivat viralliset kielet, mutta ensimmäistä kertaa huomioitiin myös kuusi muuta kieltä ja kaikkiaan neljätoista

etnistä ryhmää. Afganistanin perustuslain neljännessä artiklassa mainitaan etnisten ryhmien luettelon jälkeen, että sana afgaani pätee jokaiseen Afganistanin kansalaiseen. (Rashid 2008, 217; Afganistanin perustuslaki, Artikla 4.)

Presidentillä on Afganistanissa hyvinkin vahva valta-asema. Presidentti vastaa valtion kaikkein tärkeimmistä ja merkityksellisimmistä poliittisista suuntalinjoista. Ministerien asema on hieman ongelmallisempi, koska Afganistanin perustuslain mukaan ministerit eivät saa käyttää työtään tai asemaansa kielellisiin, alueellisiin, etnisiin, uskonnollisiin tai puoluetaustaisiin tarkoituksiin. Tämä strategia voi johtaa siihen, että maa jakautuu epäselvän moniin jakautumiin ja etnisiin ryhmittymiin. Lisäksi ei välttämättä löydy vahvoja poliittisia ryhmiä, jotka kykenisivät muodostamaan kansallisen kokonaisintressin, koska intressien ilmaisemista rajoitetaan. (Eriksson 2005, 7; Afganistanin perustuslaki, Artikla 80.)

Afganistanissa valtion päämies on riippuvainen sekä ulkoisesta että maan sisäisestä tuesta, mikä johtaa kaksijakoiseen riippuvuuteen ja selittää osin valtionjohdon heikkoutta. Varsinkin alkuaikoina puhuttiin, että presidentti Karzain täytyi varmistaa päätöksensä aina Yhdysvaltain suurlähetystöltä. (Ferrié 2008, 140; Seppänen 2011.) Karzailla ei valintansa aikaan ollut maassaan vahvaa taustavoimaa kansan puolelta, itse asiassa moni ei ollut edes kuullut hänestä aikaisemmin (Newman & Rich 2004, 33). Karzai ei täten välttämättä ole ollut se presidentti, joka hän olisi halunnut olla, vaan hän on joutunut oman asemansa säilyttämiseksi luovimaan järjestelmässä.

Rotberg viittaa siihen, kuinka uskonnollisilla konservatiivisilla mailla on aina vaikeuksia luoda länsimaisia demokraattisia instituutioita ja uskoa niihin täysin. Yhtenä esimerkkinä tällaisesta hän pitää Afganistania. Vaikka kansallinen laki ilmoittaisi, että maassa vallitsee sananvapaus ja seksuaalisuuden tasa-arvo, paikalliset mullahit perustavat usein päätöksensä perustuslailliseen artiklaan, jossa sanotaan, ettei mikään laki voi olla ristiriidassa islamin uskon ja sääntöjen kanssa. Uusia pitkiä lainsäädännön asetuksia on vaikea ymmärtää, saati toteuttaa käytännössä. Lisäksi jotkut tuomarit ovat lähes lukutaidottomia, ja syyttäjät ja poliisit vähän koulutettuja, joten tuomioistuinkäytäntö on eittämättä vanhentunut, työntekijät ovat epäpäteviä ja korruptio syvälle juurtunutta. Poliittiset muutokset joutuvat siis kohtaamaan hidasteita hallituksen tynnytellessä tai peräti neutraloidessa traditionalisteja, islamisteja sekä puoli-islamisteja. Toisaalta presidentti Karzain hallinto myös tarvitsisi tukea perinteisiltä ja islamistisilta järjestöiltä, jotta Afgaanien uudelleen noussut kiinnostus talibaneihin pystyttäisiin kohtaamaan. (Rotberg 2007, 5.)

Legitimiteetin saavuttaminen Afganistanissa on vaikeaa muun muassa huumeuutannon ja korruption vuoksi. Yksi isoista ongelmista Karzailla on myös ottaa vastaan etnisiä ja poliittisia vaateita voimakkailta eturyhmiltä ja tehdä niiden pohjilta vaikeita päätöksiä hallinnon ja hallituksen kokoonpanosta. Aikaisemmin tehdyistä rikkeistä esimerkiksi etnisiä ryhmittymiä vastaan ja heitä kohdanneesta syrjinnästä täytyisi antaa jonkinlainen poliittinen korvaus, mutta kuinka se tulisi tehdä niin, että kaikki osapuolet pysyvät tyytyväisinä, onkin vaikeammin ratkaistavissa. (Rotberg 2007, 8.) Korruptio on iso ongelma Afganistanissa. Apumiljarit ovat nousseet jatkuvasti, mutta rahaa hukataan maassa suuria summia. Rahaa menee niin korruptioon kuin turvallisuuden takaamiseen ja voitelurahoihinkin. On arvioitu, että lähes 60 % Yhdysvaltain Afganistaniin laittamista rahoista menee turvallisuusasioihin kuten armeijan ja poliisin rakentamiseen ja varustamiseen. (Seppänen 2011.)

Yhdysvallat ajoi siis Afganistaniin anglosaksisen hyvin presidenttivetoisen järjestelmän, joka on myös hyvin keskitetty. ”*Presidenttivetoinen ja keskuslähtöinen järjestelmä ei ehkä ollut kaikkein soveliaain perin traditionaaliseen heimoyhteiskuntaan.*” (Seppänen 2011.) Hallinnolle ei välttämättä annettu liikkumatilaa toimia, eikä hyvin keskusjohtoinen järjestelmä toimi suuressa hajallaan olevassa maassa monellakaan tapaa. Kolmellakymmenelläneljällä provinssilla on omat neuvostot, jotka ovat heikkoja, koska niille ei ole annettu valtaa. Pienistäkin asioista päätetään Kabulissa, eikä provinseilla ole budjettivaltaa, vaan niiden täytyy anoa määrärahasa Kabalista. Presidenttivetoisen järjestelmän piirre on myös se, että presidentti nimittää kuvernöörit provinssihin. Tämä taas ruokkii korruptiota ja suosikkien nimittämistä, eikä kuvernöörejä välttämättä valita meriittien perusteella. Toivetta on kuitenkin ollut erityisesti järjestelmän desentralisaatiosta. (Seppänen 2011.)

Kansalliskokouksen ja maakuntavaltuustojen ollessa kyseessä voidaan siis odottaa, että tulee vaatimuksia suuremmasta federalisoimisesta. Lisäksi EU:n Komission strategiamaapaperin mukaan on odotettavissa lisää jännitteitä Kabul ja provinssien välille sekä keskitetysti valittujen kuvernöörien ja valtuustojen välille. Toimeenpanoelin on kansainvälisen myötämielisyyden tuella valinnut hyvinkin keskitetyn rakenteen sen sijaan, että olisi keskittynyt maakuntatason legitimizeettiin. Monet kansainväliset toimijat ovat kyllä alkaneet keskittyä paikalliseen hallintaan, mutta tarvetta olisi koordinaatiolle kilpailevien ohjelmien ja instituutioiden vuoksi. Naisten asema säilyy sekin haasteellisena, vaikka paljon on saavutettu Taliban-hallinnon jälkeen. (Country Strategy Paper 2005, 14.)

Jos Afganistanin tapausta vertaa jälleen Irakin valtionrakennukseen, eroaa se siinä, että Afganistanin tapauksessa lähtökohdaksi otettiin niin sanottu kevyen jalanjäljen lähestyminen. Tämä tarkoitti sitä, että sen sijaan että afgaaneille olisi annettu enemmän omistusta, päätettiin luottaa aluksi länsimaisiin resursseihin, minkä oletettiin olevan pitemmällä tähtäimellä poliittisesti pysyvämpi järjestelmä. (Fukuyama 2005b, xv.) Kevyen jalanjäljen lähestyminen oli hyvin minimalistinen lähestymistapa, johon kuului myös vaatimaton määrä taloudellista apua ja kehitysapua. Kyseessä oli Bushin hallinnon näkemys valtionrakennuksesta. Afganistania ei myöskään yleisesti oltu koskaan pidetty strategisesti niin tärkeänä alueena Yhdysvalloille. Kun Yhdysvallat myöhemmin 2000-luvun puolivälissä alkoi kiinnittää Afganistanin jälleenrakennukseen enemmän huomiota, olivat myös talibanit keränneet uudelleen voimiansa. (O'Hanlon & Sherjan 2010, 23–24.) Suuri osa siitä rahasta, joka saatiin esimerkiksi Yhdysvalloilta, ei mennyt instituutioihin tai palveluiden kehittämiseen, vaan turvallisuuspuolelle eli heidän omiin armeijoihinsa, niiden palkkoihin, varusteisiin ja palveluihin. (Mahboub 2011.)

Fragmentoituneisuus ja kansainvälisen johtajan puute olivat ne kaksi tärkeintä tekijää, jotka johtivat siihen, että kansainvälinen yhteisö otti kevyen jalanjäljen lähestymisen konfliktinjälkeiseen jälleenrakennusprojektiin. Tämän lähestymistavan mukaan afgaaniomistajuuteen tulisi palata nopeasti demokraattisten hallintorakenteiden luomisen jälkeen. Sama painotus oli myös turvallisuuspuolella, jossa ensiksi keskityttiin pelkästään Kabulin alueeseen. Yhdysvallat ei osallistuttanut NATO:a työhön, eikä kytkenyt työhön rauhanturvaamista, vaan sen sijaan luotti paikallisiin sotaherroiin, ja antoi heille osan sisäisen turvallisuuden vastuusta siihen asti, että kansallisia turvallisuusjoukkoja oli ehditty kouluttamaan. Afganistaniin ei siis panostettu kunnolla, ja kansainvälinen läsnäolo maassa oli sirpaloitunutta, mikä vaikutti myös muihin toimijoihin, jotka työskentelivät jälleenrakennuksen parissa. (Gross 2011, 120–121.)

Kevyempi lähestymistapa valtionrakennuksessa nousee ongelmaksi siinä vaiheessa, kun kansainvälinen yhteisö vetäytyy ja jättää vastuun afganistanilaisille. Muun muassa EU:n Komission mukaan yritykset muodostaa Afganistanista vakaa valtio ovat epäonnistuneet juurikin siksi, että valtionjohto on jätetty riippuvaiseksi ulkopuolisesta taloudellisesta tuesta ja johtoa ovat manipuloineet sisäiset valtasuhteet. Vallan persoonallistumisen ja etnisiin verkostoihin tukeutumisen vuoksi instituutiot ovat pysyneet heikkoina ja kyvyttöminä tarjoamaan jatkuvuutta hallintojärjestelmän vaihtuessa. Valtion heikkous on heijastunut myös siihen, että Afganistanista on tullut hyvin keskittynyt valtio, mikä on edelleen kuormittanut keskuksen ja maakuntien välisiä suhteita. Tavallisille afgaaneille paikallishallinto on ainoa hallinnon muoto, jonka kanssa he ovat tekemisissä. Strategia muistuttaa, että jos demokraattinen osallistuminen otetaan käytäntöön, mutta

sillä ei ole muutosta paikallistason elinoloihin, kuilu odotusten ja todellisuuden välillä kasvaa, joka taas lisää keskushallinnon legitiimiyden puutetta. Sen sijaan, jos paikallishallinto pystyy tarjoamaan peruspalvelut asukkailleen, nostaa se samalla koko valtiorakenteen legitiimiyttä, joka taasen auttaa kehitystavoitteiden saavuttamisessa. (Country Strategy Paper 2005, 23.)

Hyvin vähän on kritisoitu sitä ajattelutapaa, että demokraattinen rakenne sisältäen yhteisymmärrykseen perustuvan hallituksen, perustuslain ja vaalit ovat sopivia jokaiseen tilanteeseen. Muun muassa Ferrié näkee tilanteen niin, että Afganistan on nyt kokemassa kriisiä niissä perustuslaillisissa ja demokraattisissa instituutioissa, jotka esiteltiin maalle kansainvälisten tekijöiden toimesta. Erityisenä ongelmana hän pitää sitä, kuinka eri ulkopuoliset toimijat lähtivät rakentamaan Afganistania uudelleen erilaiset tavoitteet mielessään. Esimerkiksi Yhdysvaltojen agenda on hyvinkin erilainen verrattuna EU:n tavoitteisiin. (Ferrié 2008, 134–135.) Huono hallinto, korruptio ja valtion instituutioiden tehottomuus ovat johtaneet siihen, etteivät tavalliset afgaanit luota näihin instituutioihin ja pitävät niitä jopa haitallisina, vähintään etäisinä. (Jokinen & Kullberg 2006, 262).

4.4. Vapaat vaalit ja monipuoluejärjestelmä

Vaaleista on tullut yksi tärkeimmistä elementeistä rauhan säilyttämiseksi yksinkertaisesti sen vuoksi, että kansainvälisen yhteisön fokus on muuttunut rauhanrakentamisesta valtionrakennukseen. Jotta kansainvälinen yhteisö pystyy jossain vaiheessa päättämään työnsä kehittyvässä maassa, täytyy sen olla varma, että maalla on legitimizeettiä nauttiva paikallinen hallinto. Tätä ei pystytä testaamaan minkään muun kuin vaalien avulla. Demokratisointiprosessin yhteydessä pidetyistä vaaleista on yhtä monta epäonnistumisen kokemusta kuin onnistumisen kokemustakin. Vaalit ovat kuitenkin olennainen askel laajemman kaavan poliittisten instituutioiden luomisessa ja legitimizeettiä nauttivan hallituksen rakentamisessa. Vaalien järjestämiseen liittyy kuitenkin monta kysymystä, joihin vastaamisessa saatetaan tehdä virhearvioiteja. Ensinnäkin erittäin tärkeää on miettiä, millä aikataululla juuri tässä kyseisessä maassa vaalit järjestetään. Toiseksi täytyy päättää vaalien käytännön järjestelyistä kuten kuka vaalit järjestää ja mitä vaalitapaa käytetään. Kolmanneksi usein aliarvioidaan puolueiden merkitys vaaleissa. Erityisesti heikoissa valtioissa puolueet ovat nimenomaan se avainlinkki massojen ja eliitin välillä ja elintärkeässä roolissa demokraattisen valtiomuodon rakentamisessa. Vaalien järjestämisellä voi olla kaksi suuntaa, joko

ne auttavat demokraattisen järjestyksen luomisessa tai ne aliarvioivat demokratian ja ohjaavat maan takaisin kohti konfliktia. (Gross 2011, 117–119.)

Demokratian rakentaminen samaan aikaan, kun käynnissä on uudelleenrakennus, on aina monimutkaista, ja tätä prosessia hidastaa entisestään valtataistelut ja henkilöiden vaihtuvuus. EU tuki erittäin suurella rahamäärällä sekä vaalitarkkailuryhmällä vuosien 2004 ja 2005 vaaleja. Tästä huolimatta EU:n vaikutusvalta itse vaalijärjestelyihin ei ollut suuri. Yhtenä suurimmista epäonnistuneista valinnoista pidetään siirtämättömän yhden äänen vaalitapaa (Single Non-Transferable Vote). EU neuvoi painokkaasti Afganistania valitsemaan jonkin muun vaalitavan herkän konfliktinjälkeisen tilanteen vuoksi, mutta EU:lla ei ollut tässä asiassa painoarvoa. Lisäksi poliittisilla puolueilla ei ollut vaaleissa juurikaan asemaa, vaan 5800 ehdokasta edustivat yksilöinä. Koska poliittisia puolueita ei äänestysvaiheessa nähty, kampanjointi ja äänestäminen tapahtuivat pitkälti etnisten linjojen mukaan. (Country Strategy Paper 2005, 9, 12.) Puolueiden avulla vaaleissa olisi ehkä pystytty keskittymään tulevaisuuden linjauksiin ja haasteisiin ilman, että etnisellä taustalla olisi ollut niin suuri rooli.

Parlamenttivaalit järjestetään henkilövaaleina eli äänestäjät äänestävät suoraan yksittäisten henkilöiden välillä yhden siirtokelvottoman äänen menetelmällä. Tässä menetelmässä äänestäjä antaa äänensä vain yhdelle ehdokkaalle ja kaikki jaossa olevat paikat menevät järjestäen niille ehdokkaille, jotka saavat eniten ääniä. Vaalijärjestelmää on kritisoitu monesta syystä. Sen sanotaan olevan hyvä itsenäisille ehdokkaille, mutta toisaalta tämänkaltainen vaalitapa ei kannusta liittymistä poliittisiin puolueisiin ja synnyttää suuren määrän ehdokkaita vaaleissa. Suuri ehdokasmäärä saattaa myös vaikeuttaa vaalien järjestämistä ja vaalilautakunnan työskentelyä. ”*Jotkut pitävät vaalijärjestelmää Afganistaniin täysin soveltumattomana.*” (Seppänen 2011; Afghanistan Electoral Law.) Vaalitapana yhden siirtokelvottoman äänen menetelmä johtaa siihen, että iso osa äänistä menee hukkaan.”*Vaalitavan on nähty olevan vastaan puoluelaitoksen muodostumista.*” (Seppänen 2011.) Kyseinen vaalitapa on myös hyvin harvinainen maailmalla.

EU:n erityisedustaja yritti ehdottaa vaaleille jotain sopivampaa järjestelmää kuin siirtämättömän äänen menetelmä, kuten esimerkiksi puoluelistaa, mutta presidentti Hamid Karzai ei tähän suostunut. Lisäksi vaikka EU käytti miljoonia euroja maakuntavaltuustojen vaalien järjestämiseen, tuli niiden valta loppujen lopuksi olemaan pienempi kuin useimpien länsimaisten koulujen johtokunnilla. Tärkeintä olikin tiettyjen instituutioiden pystyttäminen, eikä niinkään niiden toiminta. Lisäksi paljon kritisoitiin presidentinvaalien äänestäjärekisteröintiprojektia, jonka väitettiin olevan täysin epäluotettava lukujen suhteen. Yksi haaste vaalien järjestämisessä on myös

uuden perustuslain vaaliaikataulu, jota pidetään liian vaativana. Lisäksi lahjoitukset on kohdennettu jatkuvasti hallintotasolle, jolloin alue-, kylä- ja kuntavaalien kehittyminen tulevaisuudessa jää taka-alalle. (Country Strategy Paper 2005, 12–13.) Vaikka perustuslailliset instituutiot ovat osoittautuneet Afganistanissa tehottomiksi ja vaalit erittäin kalliiksi, Yhdysvaltojen suurlähettiläs piti vuonna 2007 tärkeimpänä tehtävänä seuraavien vaalien rahoittamisen. (Ferrié 2008, 137.)

Kansainvälinen kriisiryhmä pitääkin kaikkein ongelmallisimpana asiana poliittisen puoluejärjestelmän heikkoa kehittymistä. Niin Euroopan neuvosto (EC) kuin useimmat jäsenmaista ovat osoittaneet vähän kiinnostusta puolueiden kanssa työskentelemistä kohtaan, vaikka onkin tunnustettu, että demokraattisten ja maltillisten puolueiden kehitys vahvistaisi parlamentin roolia ja auttaisi Afganistania rakentamaan ihmisoikeuksia edistävää yhteiskuntaa. (Country Strategy Paper 2005, 13.) Puoluekenttä on siis olematon ja heikko. Poliittinen osallistuminen ei järjesty paljoa puoluelinjoihin pitkin, eikä puolueilla ole selkeitä ohjelmia. Puoluekenttä jää pirstaleiseksi, koska tärkeämpiä tekijöitä ovat alue, heimo ja muut taustatekijät. (Rainne 2011.)

Ongelmallisena on pidetty myös vaaliaikataulua. Ennen Afganistanin ensimmäisiä presidentinvaaleja Kabulissa käytiin kiihkeää keskustelua kansainvälisen yhteisön ja afgaanihallituksen keskuudessa siitä, tulisiko vaalit järjestää mahdollisimman pian ja tulisiko presidentin- ja parlamenttivaalit järjestää yhdessä, niin kuin Bonnin sopimuksessa oli sovittu. Yhdysvallat halusivat presidentinvaalien järjestettävän ennen heidän omia presidentinvaalejaan ja parlamenttivaalien lykkäntyminen myöhemmäksi sopikin heille hyvin. Useimmat asiantuntijoista ja kansainvälisistä järjestöistä olivat sitä mieltä, että kumpiakin vaaleja tulisi lykätä siihen asti, että yleinen turvallisuustilanne muuttuisi paremmaksi. Bonnin sopimuksesta päätettiin kuitenkin pitää ainakin jollain tavalla kiinni ja presidentinvaalit järjestettiin vuonna 2004 sen jälkeen, kun pitkän prosessin jälkeen kaikki äänestäjät oltiin saatu rekisteröityä. Vaaleissa oli kuitenkin useita ongelmia, koska moni äänestäjä pystyi rekisteröitymään useampaan kertaan. Lisäksi pysyvä muste, johon jo äänestäneiden sormet kastettiin, ei pysynytäkään joka paikassa ihossa niin tiukasti, jolloin sama äänestäjä pystyi äänestämään useaan kertaan. (Rashid 2008, 254–261.) Afganistanin ensimmäiset presidentinvaalit onnistuivat kuitenkin tilanteen huomioiden ainutlaatuisen hyvin ja antoivat toivoa siitä, että myös parlamenttivaalit saataisiin toimitettua onnistuneesti (Jokinen & Kullberg 2006, 253).

Osa näkee, että vaaleissa on olleet omat ongelmansa, mutta demokratiaa on tärkeitä ajaa myös vaalien muodossa. Viimeisimmät parlamenttivaalit olivat siinä mielessä aikaisempia paremmat, että tulokset olivat aidompia, äänestäjät olivat nuorempia, paikat vaihtuivat ja oli tavallaan ihan aitoa

kilpailua. Vilppiäkin oli, mutta vähemmän kuin pelättiin. Parlamenttivaalien jälkeen huomattiin kuitenkin sen kaltaista lieveilmiötä, että presidentti Hamid Karzai pyrki jälkikäteen poliittisesti vaikuttamaan tuloksiin ja katsoi, että jotkut etniset vähemmistöt saivat liikaa ääniä kyseisellä alueella asuvien etniseen tasapainoon nähden. Myös vaalivalvontaelimet eivät saaneet toimia itsenäisesti ja joutuivat ottamaan vastaan kovaa kritiikkiä hallinnolta ja Karzailta. (Rainne 2011) Afganistanin eliitti onkin osittain vastustanut demokraattisen reformin aikataulua nähden sen uhkaavan heidän asemaansa (Esposito 2011, 47). Osa näkee taasen vaalien järjestämisen niin nopeassa aikataulussa kansainvälisen yhteisön patenttiratkaisuna. Viitattiin siihen, että vaalit tulisi järjestää mahdollisimman pian konfliktin jälkeen, mutta voidaan kysyä, onko Afganistan vielä paikoin päässyt konfliktinjälkeiseen tilaan. (Seppänen 2011.)

Kansainvälinen kriisiryhmä ottaa myös esille, kuinka vaaleilla valittujen instituutioiden luominen on vasta ensimmäinen askel demokratisoinnissa, minkä jälkeen maahan täytyy vielä juurtua poliittinen kulttuuri. Edustavien instituutioiden olemassaolo saattaa vain kiihdyttää kansallisia jännitteitä, jos ne eivät opi työskentelemään toistensa kanssa. Lainsäädäntöelin asettaa uusia haasteita lahjoittajille ja hallinnolle. Jotkut valitut jäsenet vastustavat ylipäänsä kaikkea ulkopuolista läsnäoloa Afganistanissa, toiset ovat kyseenalaistaneet sen rahoituksen ja useimmat hakevat lisää apua omille alueilleen. Vaalipiireihin perustuvaa politiikkaa ei saisi pitää askeleena taaksepäin, vaan se pitäisi nähdä poliittisen jälleenrakennuksen ja kehityksen apuna. (Country Strategy Paper 2005, 14.)

Politiikka etnisten ryhmien ja heimolinjojen mukaisesti on vaikeuttanut hallinnon kykyä palkata työhönsä sopivia koulutettuja ihmisiä komissioihin ja ministeriöihin. Myös sukulaissuhteet vaikuttavat paljon poliittisissa valinnoissa. Tämä on vähentänyt myös Afganistanin diasporassa elävien halua palata takaisin maahan ja ottaa osaa politiikkaan. Saikal näkisi Afganistanin mahdollisuudet parempina, jos maassa vahvistuisi sellainen etniset ryhmät leikkaava yhteenliittymä, joka voisi lävistää sosiaaliset jaottelut, lujittaa kansallista yhtenäisyyttä ja tätä kautta vahvistaa myös demokraattisia arvoja ja käytäntöjä. Tällä hetkellä senkaltaisia poliittisia ryhmiä ei kuitenkaan ole. Perinteiset heimojohtajat ovat maassa vähentyneet, mutta paikalliset niin sanotut sotaherrat ovat sen sijaan lisääntyneet. Paikalliset yhteisöt luottavat näihin johtajiin, joilla monilla on vahvat kytkökset ulkopuolisiin valtoihin kuten naapurimaihin tai Yhdysvaltoihin. Toisaalta maassa voisi toimia myös paikallinen federalistinen järjestelmä. Saikalin mukaan parhaiten hallinto toimisi, jos maa olisi jaettu seitsemään paikalliseen alueeseen nykyisten kolmenkymmenen kahden sijaan. Jokainen seitsemästä alueesta voisi kuitenkin koostua pienemmistä mikroyhteiskunnista, jotka pystyisivät paremmin ilmaisemaan tahtonsa ja pitämään yllä etnistä taustaansa ilman, että siitä tulisi

pinnallista. Provinseilla tulisi tässä tapauksessa olla myös vahva autonomia keskushallintoon nähden. Tällaista järjestelmää ei kuitenkaan pystytä rakentamaan niin lyhyessä ajassa, mitä Bonnin sopimus aikoinaan määritteli aikataulussaan demokraattisen järjestelmän rakentamiseksi. (Saikal 2004, 333–336.)

4.5. Etnisten ryhmien poliittinen osallistuminen

Konfliktinratkaisussa Afganistan voidaan nähdä valtiona, joka on kokenut sisällissodan. Vaikka tämänhetkinen tilanne onkin jatkoa talibanien hallinnalle ja kansainvälisen yhteisön terrorismin vastaiselle sodalle, on epävakaa tilanteen takana myös ongelmat Afganistanin eri heimojen välillä. Sen vuoksi Afganistanin konfliktin ratkaisemista voidaan käsitellä samassa ryhmässä muiden sellaisten valtioiden kanssa, jotka ovat kokeneet sisällissodan, eivätkä ulkopuolista sotaa toisen valtion kanssa. Sisällissotaa voidaan pitää ongelmallisena ratkaista, koska sisäiset konfliktit hajottavat täysin voimassaolevat sosiaaliset suhteet. Perheitä saattaa jakaantua ja paikallisia yhteisöjä hajaantua, jolloin sisällissotaa voidaan pitää sosiaalisesti ja psykologisesti vaikeampana kuin valtioiden välisiä konflikteja. (Laitiainen 2005, 122.)

Suomen Kriisinhallintakeskuksen tutkimus- ja kehittämisjohtaja Kirsi Henriksson mainitsee kolumnissaan etnisen jakautumisen erittäin merkittävänä tekijänä jakamassa Afganistanin yhteiskuntaa. Hän pitää useiden etnisten ryhmittymien rinnakkaiseloa haasteellisena, ja vaikka keskushallinto korostaa yhtenäisen Afganistanin visiota, ovat virkamiehet jokainen osa omaa etnistä ja uskonnollista ryhmäänsä, mikä ei Henrikssonin mukaan helpota sitoutumista keskushallintoon. (Henriksson 2010, 102–103.)

Etniset ryhmät ovatkin tärkeässä asemassa, kun mietitään poliittisen ratkaisun tai sovintoratkaisun mahdollista solmimista. Esimerkiksi talibaneja lähestyttäessä täytyy myös pohtia, mitä ryhmiä lähimpinä he ovat. Perinteisesti on ajateltu, että talibanit ovat lähimpänä pashtuja, jolloin pashtut saisivat voimakkaamman aseman, mikäli talibanien kanssa saadaan neuvotteluratkaisu aikaiseksi. Etniset ryhmät vaikuttavat taustalla myös turvallisuusvastuun siirrossa. Tällainen poliittinen prosessi vaatii yleistä poliittista harkintaa, jolloin katsotaan muiden asioiden lisäksi sitä, mitä etnisiä ryhmiä alueella on. Tällöin vaikuttaa myös se, mitkä keskushallinnon suhteet eri alueisiin ja niiden päälliköihin ovat. (Rainne 2011.) Etniset ryhmät merkitsevät siis edelleen erittäin paljon

Afganistanissa. Jopa demokraatit ja teknokraatit² määrittelevät itsensä etnisyyden, heimon ja kielen mukaan. He eivät välttämättä yritä ajaa yhtenäistä afgaanikansakuntaa, vaan yrittävät asettaa valtion tärkeisiin virkoihin oman heimonsa ja etnisyytensä edustajia. (Jokinen & Kullberg 2006, 263.)

Talibanit ovat yksi ryhmittymistä, jonka kanssa pitäisi päästä edes jonkinlaiseen yhteisymmärrykseen ja rauhanomaiseen tilaan. Jotta poliittinen ratkaisu tai sovinto olisi löydettävissä, niin tiettyjen talibanien osien kanssa täytyisi pystyä keskustelemaan ja neuvottelemaan. On kuitenkin vaikea määritellä, keitä talibanista neuvottelupöydän ympärillä istuisi. Ei vielä siis tiedetä, keitä nämä ihmiset ovat, keitä he edustavat, ja onko heillä valtaa minkälaisiin määriin ihmisiä omalla puolellaan. Lisäksi täytyisi määritellä, mitkä ovat reunaehdot, jotka talibaneille asetetaan. Yhtenä ehtona on ollut, että talibanien tulisi noudattaa Afganistanin perustuslakia. Ongelmana kuitenkin on, voiko kansainvälinen yhteisö asettaa sellaisen ehdon itse, koska itsenäisellä valtiolla pitäisi olla oikeus päättää omasta perustuslaistaan ja muuttaa sitä sitten parlamentaarisesti, jos siihen on tarvetta. (Rinne 2011.)

Näkemykset pashtujen merkityksestä on vaihdellut Afganistanissa paljon lyhyelläkin aikavälillä. Lähes kaikki monarkian aikana hallinneista kuninkaista kuuluivat suurimpaan etniseen ryhmään eli pashtuihin. Vuonna 2001 kun väliaikaishallintoa ja Afganistanin tulevaisuutta alettiin miettiä, pidettiin pashtujen merkitystä rauhan luomisessa hyvinkin suurena. Valtionrakennusprojektin aikana, ja talibanien jatkettuja iskujaan, pashtut alettiinkin yhdistää yhä enemmän talebaneja lähellä olevaksi etniseksi ryhmäksi. Tietyt konservatiivisimmat pashtu-ryhmittymät kun eivät ajattelumaailmansa puolesta ole kovin kaukana talibanien ajattelutavoista, vaan perusasiat, kuten sharia-lain noudattaminen, ovat heille yhteistä. Näin myös pashtujen asema heikkeni, jolloin muita etnisiä ryhmiä alettiin korostaa pashtujen kustannuksella. Niin pashtujen kuin talibanienkin asema on epäselvä. Talibanitkaan eivät siis ole täysin muusta kansasta erillään oleva ryhmittymä, vaan enemmänkin riippuu siitä, mitä suuntausta monista vaihtoehdoistaan he loppujen lopuksi päättäisivät edustaa. (Fredholm 2011, 63-65; Rinne 2011.)

Valtio-opin näkökulmasta katsottuna demokratiassa erilaiset puolueet ja mielipiteet järjestäytyvät ja saavat vaaleissa voimasuhteidensa kaltaisen kannatuksen. Tämän jälkeen puolueiden välillä keskustellaan ja yhteistyökykyiset mielipiteet muodostavat hallituksen, jonka jälkeen valtiota lähdetään viemään eteenpäin. Afganistanin tilanteessa yhtä merkittävää poliittista voimatekijää eli talibania ei pidetä legitimiinä osana poliittista järjestelmää. Talibanista ei itse asiassa tiedetä kovin paljoa ja on vaikea määritellä, ketkä talibanista voisivat tulla neuvottelupöytään ja myöhemmin

² Teknokraattien mielestä teknisillä osaajilla tulisi olla hallitseva asema yhteiskunnassa.

osaksi poliittista järjestelmää. Oman ongelmansa aiheuttaa myös talibanien ja pataaniheimon kostoperinne. Yhtä tapettua pataania kohti tapetaan yleensä kymmenen ja tätä kosta voidaan odottaa jopa kymmenen vuotta. (Pulkinen 2011.)

On kuitenkin tärkeitä saada kaikki osapuolet osallistumaan konfliktinratkaisuun. Vain yhden ryhmän ajamat neuvottelut tai joidenkin valtaryhmien poissulkeminen niistä ei yleensä johda positiivisiin tuloksiin. Vaikka lyhytaikainen ratkaisu saataisiin aikaiseksi, ei se välttämättä ole kestävällä pohjalla. (Cheema 2005, 210.) Talibanien asemaa Afganistanissa voidaan pitää siis yhtenä vaikeimmin ratkaistavana ongelmakohtana. Toisaalta Taliban-liike on ikään kuin hävinnyt osapuoli, ja maan tulevaisuus on vaakalaudalla, jos tätä hävinnyttä osapuolta ei saada mukaan neuvotteluihin sekä osaksi hallintoa. Toisaalta monet afgaanit ovat sitä mieltä, että Taliban-hallinto oli tyranniaa, jossa erityisesti naisilla oli täysin sorrettu asema, eikä lapsia päästetty kouluun. Tämän vuoksi monet afgaanit eivät halua olla missään tekemisissä talibanien kanssa, saati muodostaa hallitusta heidän kanssaan, koska talibaneja pidetään rikollisina ja terroristeina.

Taliban ei välttämättä myöskään ole kovin vahva liike, mutta Afganistanin hallinto ja instituutiot ovat liian heikkoja selvitäkseen heitä vastaan ja poliittinen tilanne on vaikeuksissa. Tämän vuoksi hallitus pyrkii neuvottelemaan talibanien kanssa, vaikka liike samanaikaisesti tekeekin hyökkäyksiä valtion instituutteja ja kansainvälisiä joukkoja vastaan. Kansainvälisen yhteisön pyrkimykset neuvotella talibanien kanssa ovat siinä mielessä ymmärrettäviä, että rauhan tulisi tulla dialogin ja keskustelun avulla. (Mahboub 2011.) Tavoitteena kansainvälisellä yhteisöllä on ollut muodostaa Afganistaniin demokraattinen järjestelmä, johon yhtenä osana kuuluu eri ryhmittymien yhteistoiminta sen mukaan, kuinka kansa heidän puolestaan vaaleissa äänestää. Jossain vaiheessa Afganistanissa täytyy päättää, voiko jokin osa Taliban-liikkeestä ottaa osaa tähän virallisen järjestelmän toimintaan.

Suunnilleen vuosista 2006–2007 lähtien on ymmärretty paremmin ja nostettu myös esille se asia, ettei Afganistanin konfliktiin ole sotilaallista ratkaisua, vaan ratkaisun täytyy tulla joltain muuta kautta. Jonkinlainen neuvotteluratkaisu olisi saatava aikaiseksi, mutta sitä on vaikea löytää näin nopeasti, koska länsimaat ovat asettaneet itselleen takarajaksi vuoden 2014. Tämä ei suinkaan tarkoita, että kaikki lähtisivät pois, vaan luultavasti operaatio brändättäisiin uudelleen esimerkiksi koulutusoperaatioksi. Turvallisuusvastuun tulisi kuitenkin siirtyä afgaaneille, minkä vuoksi talibanit pitävät sitä aikarajana itselleen, koska jos he siihen asti pärjäävät, hoitaa aika asiansa. Tämä vaikuttaa myös siihen, kuinka Taliban lähtee neuvottelupöytään, ja minkälaisin edellytyksin. Koska jos he uskovat olevansa niskan päällä, on heitä vaikeaa saada neuvotteluihin Afganistanin hallinnon

ja länsimaiden ehdoilla. (Seppänen 2011.) ”*Vasta sitten kun Taliban kohtaisi sen tosiasian, että he olisivat heikkoja, heikompia kuin vastustajansa, tulisivat he keskustelupöydän ääreen*” (Mahboub 2011). Pelkona monilla kansalaisilla on myös, että presidentti Karzai olisi lähentynyt entisestään talibaneja, koska Karzain asema ja legitimitetti ovat olleet heikolla pohjalla ja selkätukena toiminut Yhdysvallat on nyt vetäytymässä maasta. (Seppänen 2011.)

Kapinallisia talibaneja on pystytty sotilasoperaatiolla heikentämään, mutta tilanne ei suinkaan ole ohi. Yleinen kansainvälisen yhteisön arvio on, että talibanien liike on melko hajanainen tällä hetkellä. Reintegraatio-ohjelmilla on pyritty saamaan rivitaistelijoita takaisin siviiliyhteiskuntaan, koska yleisesti katsotaan, että kapinalliset tekevät niin kuin tekevät saadakseen perheillensä elannon. Joidenkin arvioiden mukaan jopa 75 % kapinallisista ei ole vannoutuneita talibaneja, vaan tyytymättömiä paikallisia ja heimojohtajia, jotka ovat tuohtuneet hallinnon vastuuttomuudesta. (O’Hanlon & Sherjan 2010, 71; Rainne 2011.) Taliban on täten selvästi pystynyt propagandassaan hyödyntämään kansalaisten vieraantumista valtion instituutioista ja epäluottamusta niitä kohtaan (Jokinen & Kullberg 2006, 262).

”*Koko se Taliban, mikä ymmärretään, ei välttämättä ole kovin ideologisesti motivoitunutta*” (Rainne 2011). ”*Afganistanin konflikti on suurimmaksi osaksi vastareaktiota hallinnon tehottomuudelle, korruptoituneisuudelle ja väärinkäytöksille*” (Seppänen 2011).

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

5.1. Tutkimustulokset

Tutkimuksen tarkoituksena oli poimia EU:n ja Suomen Afganistanissa tapahtuvan siviilikriisinhallinnan painotetuimmat tavoitteet. Tutkimustehtävänä oli asiantuntijahaastatteluiden ja tutkimuskirjallisuuden avulla arvioida, kuinka kyseiset tavoitteet ovat Afganistanissa toteutuneet. Lisäksi tarkasteltiin niitä tekijöitä, jotka ovat olleet tavoitteiden toteutumisen esteenä. Suomen toimintaohjelmasta ja EU:n strategiamaapaperista nousee esille, että siviilikriisinhallinnassa Afganistanissa erityisen tärkeä tavoite on maan demokratisointi, jota tulisi edistää monipuoluejärjestelmän, vaalien ja demokraattisten instituutioiden avulla. Lisäksi julkisessa hallinnossa tavoitteena on hyvä hallinto ja oikeusvaltioperiaate. EU ja Suomi siis jakavat ajatuksen, että siviilikriisinhallintaan tulisi olennaisella tavalla liittyä valtion demokratisointi ja demokratiaan liittyvät instituutiot ja käytännöt. (Suomen Afganistan-toimintaohjelma 2009; Country Strategy Paper 2005.)

Afganistanin taustat antavat siviilikriisinhallintaan liittyvälle valtionrakennukselle ja siihen kuuluvalla demokratisoinnille omat lisähaasteensa. Afganistan on jo vuosisatoja ollut eri kansalaisuuksien kauttakulkumaa. Lisäksi Afganistan sijaitsee keskellä suuria ja vaikutusvaltaisia Keski-Aasian maita (mm. Kiina, Intia, Iran ja Pakistan) ja on tämän vuoksi strategisesti tärkeä monelle valtiolle. Sijaintinsa lisäksi oman haasteensa antavat väestön monimuotoisuus ja sisäiset selkkaukset. Viimeistään sisällissota ajoi maan infrastruktuurin ja poliittisen järjestelmän täysin alas, eikä Taliban-hallinto sisällissodan jälkeen asiaa auttanut, päinvastoin. Valtionrakennuksen onkin täytynyt lähteä maassa täysin nolosta liikkeelle.

Kun Afganistanin nykytilannetta verrataan vuoden 2001 lähtöasemaan, voidaan todeta, että maassa on saavutettu paljon viimeisen vuosikymmenen aikana. Erityisesti naisten asema on parantunut selvästi Taliban-hallinnon harjoittamasta sorrosta, ja kouluja, teitä ja sairaaloita on rakennettu paljon. Maahan on myös luotu demokratian ideaan pohjautuvia instituutioita, joiden legitimitettä on testattu useammilla vaaleilla. Moni ihminen sai myös ensimmäistä kertaa henkilöllisyystodistuksen vaalien yhteydessä. (Mm. Mietzner & Aspinall 2010; Pulkkinen 2011.) Saavutuksista huolimatta voidaan nähdä, että asetetut tavoitteet eivät ottaneet tarpeeksi huomioon Afganistanin lähtötilannetta ja monet strategiat ja visiot olivat aivan liian idealistisia tilanteeseen

nähdessä. Kriisinhallinnan aikataulu arvioitiin väärin, ja siviilikriisinhallinta jäi sotilaallisen kriisinhallinnan varjoon. Konfliktissa sotilaallinen kriisinhallinta on toki etusijalla rauhanomasen tilanteen saavuttamiseksi, mutta siviilikriisinhallinta olisi täytynyt alusta asti ottaa enemmän huomioon ja koordinoita paremmin.

Demokraattisia instituutioita on saatu luotua Afganistaniin tavoitteiden mukaisesti. Kabuliin on rakennettu parlamenttitalo, jossa ihmiset kokoontuvat päättämään asioista. Valtionjohdossa ovat kaksikamarinen parlamentti ja presidentti. Myös Afganistanin perinteisellä heimoneuvostolla, Loya Jirgalla, on jälleen vahva asema maassa ja naisten osallistuminen politiikkaan on suurempi kuin missään muussa muslimimaassa. Demokraattiset instituutiot eivät kuitenkaan toimi kunnolla. Poliittisesta järjestelmästä tehtiin hyvin presidenttikeskeinen ja keskuslähtöinen, joten päätökset tehdään Kabulissa ja moniin presidentillä on viimeinen sana. Kritiikkiä on noussut siitä, ettei tällainen presidenttikeskeinen ja keskitetty järjestelmä ole sopiva traditionaaliseen heimoyhteiskuntaan, jossa etniset ryhmät ja kulttuuri vaihtelevat hyvin paljon eri alueiden välillä. Asiantuntijat ovatkin esittäneet näkemyksiä, että hallintoa täytyisi ehdottomasti hajauttaa sen toimivuuden takaamiseksi. (Mm. Eriksson 2005; Seppänen 2011.)

Afganistanin hallinto on myös hyvin paljon kansainvälisen tuen varassa. Siviilikriisinhallinnan avustusrahoja, niiden hallintaa tai ohjelmien toteuttamista ei ole ohjattu maan oman järjestelmän kautta, vaan kansainvälinen yhteisö on itse huolehtinut avustus- ja rakennustyöstään. Afganistanin hallinto ei varmaan monessakaan tehtävässä ole ollut riittävän valmis ja kykenevä huolehtimaan tästä työstä, mutta nyt vaarana on, että kansainvälisen yhteisön vetäytyttyä taka-alalle, maa ei suoriudukaan itse tehtävistään. Ehkä yksi pahiten hallinnon legitimizeettiä syövä asia on ollut korruptio. Hyvän hallinnon periaatteet kuten läpinäkyvyys, tehokkuus, tarkkuus ja tasa-arvo eivät selvästikään ole Afganistanissa juurtuneet järjestelmään. Hallinnon korruptio ja tehottomuus ovat ajaneet monia tavallisia kansalaisia antamaan tukensa talibaneille. Hyvän hallinnon periaatteiden saavuttamiseksi onkin tehtävä eniten töitä tulevaisuudessa.

Monet näkevät, että maassa tehtiin paljon virheitä nimenomaan kriisinhallinnan alkuvuosina. Yhtenä kriittisimmistä virheistä pidetään entisten sotapäälliköiden nostamista valtaan sillä varjolla, että maahan haluttiin löytää kaikkia osapuolia tyydyttävä ratkaisu. Monet kansalaiset pitävät sotapäälliköiden näkemistä vallankahvassa sietämättömänä, eivätkä täten missään vaiheessa ole kovinkaan paljoa luottaneet hallintoon. Lisäksi instituutiot luotiin maahan nopealla aikataululla. Kun vaaleja alettiin järjestää, näkivät monet maan olevan vielä konfliktitilanteessa, eikä turvallisuustilannetta monissakaan paikoissa pidetty riittävänä vaaleille (mm. Mahboub 2011;

Rashid 2008). Haluttiin kuitenkin pitää Bonnin sopimuksen solmimasta aikataulusta kiinni ja demokratiaa haluttiin edistää myös näkyvämmiin, vaalien muodossa.

Vaalien voidaan kuitenkin arvioida onnistuneen yllättävän hyvin maan konfliktitilanteeseen nähden. Afganistanissa on järjestetty jo kahdet presidentin- ja parlamenttivaalit sen jälkeen, kun kansainvälinen yhteisö syrjäytti Taliban-hallinnon vallastaan. Vaaleja on moitittu paljon muun muassa korruptiosta ja vaalivilpistä, mutta varsinkin ensimmäisten presidentinvaalien nähtiin sujuneen olosuhteet huomioon ottaen hyvin. Moni painottaakin sitä, ettei Afganistanissa vaalien voida odottaa sujuvan samalla tavalla kuin länsimaisissa monia vuosikymmeniä vanhoissa demokratioissa. Kritiikkiä on kuitenkin noussut paljon siitä, että vaalitapa eli yhden siirtämättömän äänen menetelmä on vääränlainen Afganistanin olosuhteisiin. Vaalitapa aiheuttaa sen, etteivät ehdokkaat asettaudu ehdolla puolueittain, vaan kyseessä on enemmänkin henkilövaalit. Tämä taas johtaa siihen, että kansalaiset äänestävät etnisten ryhmien mukaan, mikä vahvistaa etnistä jakautuneisuutta entisestään. Vaaleissa on painotettu melko paljon sitä, kuinka paikkojen tulisi eduskunnassa jakautua voimassa olevien etnisten ryhmien oikean tasapainon mukaan. Ennalta määritellyt jakautumat eri etnisten ryhmien välillä eivät kuitenkaan kuulu toimivaan demokratiaan. Puoluejärjestelmän heikkouden voidaan nähdä olevan yksi isoimmista esteistä demokraattisemman poliittisen järjestelmän tiellä. Toimiva puoluejärjestelmä edistäisi kansalaisten osallistumista ja ryhmittäytymistä asiakohtaisesti, ei niinkään etnisten ryhmien mukaan, mikä pikemminkin jakaa yhteiskuntaa.

Voidaan siis nähdä, että monessa EU:n ja Suomen tavoitteista Afganistan on päässyt jo alkuun, mutta hyvän alun jälkeen kehitys on hidastunut. Demokraattisten instituutioiden pohja on luotu ja vaaleja on järjestetty, mutta Afganistan tarvitsee vielä turvallisuusvastuun siirron jälkeenkin paljon siviilikriisinhallintaa, tukea ja koulutusta demokratisoinnin tavoitteissa. Erityisesti apua tarvitaan monipuoluejärjestelmän rakentamisessa ja hyvän hallinnon periaatteiden toteuttamisessa, jos toimiva demokratia on tavoitteena. Muutamat tekijät kuten presidenttikeskeisyys ja Kabulin vahva keskusasema provinssien kustannuksella toimivat kuitenkin hallinnon ja puoluejärjestelmän tavoitteiden saavuttamisen hidasteina.

5.2. Afganistan tienhaarassa

Afganistan on tällä hetkellä kriittisessä tilanteessa ja lähivuosien tapahtumat määrittävät paljon maan tulevaisuutta. Tällä hetkellä yksi erittäin huolestuttavalta näyttävä tekijä Afganistanin tulevaisuuden kannalta on Pakistanin kehitys. Pakistanin ja Afganistanin välinen raja on erittäin huonosti valvottu ja rajan yli liikkuvat niin huumeet, aseet kuin kapinallisetkin. Talibanien turvasatamat ja asemapaikat ovat Pakistanin puolella ja huoltoreitit Afganistaniin kulkevat Pakistanin poikki. Pakistan pystyy häiritsemään huoltoreittejä niin halutessaan. Tavallaan Pakistanin voidaan katsoa olevan jopa suurempi ongelma kuin Afganistan, jossa jos kaikki menee hyvin, on kansainvälisellä yhteisöllä suunnitelma. Jos taas Pakistanin tilanne pääsee huonontumaan entisestään, ei sotilasoperaatio ole mahdollisuus. (Rainne 2011; Gross 2011, 117.)

Nyt käydään keskustelua yhteisesti sovitun turvallisuusvastuun siirron aikataulusta, jonka mukaan vuonna 2014 Afganistanin omat turvallisuusjoukot, armeija ja poliisi pystyisivät ottamaan enemmän vastuuta. Siirtymävaiheessa ei kuitenkaan pystytä luovuttamaan täysin rauhallista Afganistania takaisin. (Rainne 2011.) Suunnitelma on kuitenkin melko ehdoton, mitä asioita täytyy olla tehtynä, jotta afgaanit voivat ottaa vastuun turvallisuussiirrossa. Sotilaalliseen puoleen on keskitytty niin paljon, että normaalin siviiliyhteiskunnan kehittäminen on jäänyt huonommalle valmistelulle, ja sen suunnittelu on täytynyt aloittaa kiivaalla tahdilla nyt, kun turvallisuusvastuun siirto lähenee. Vaarana on, että saavutetut kehitysetapit, kuten esimerkiksi tyttöjen koulutusaste tai äitiysneuvoloiden määrä, ovat sotilaiden läsnäolon varassa. ”*Moni afgaani täten pelkää, että turvallisuusvastuun siirron jälkeen palattaisiin takaisin tilanteeseen, jossa Afganistan oli kymmenen vuotta sitten.*” (Pulkinen 2011.)

Myös talibanien asema tulevaisuuden Afganistanissa aiheuttaa huolta erityisesti naisissa. Kysymyksenä on, voidaanko osaa heistä ottaa mukaan yhteiskunnan laillisiin ja väkivallattomiin rakenteisiin. Neuvottelut talibanien kanssa nähdään viittaavan heidän mahdollisesta noususta takaisin valtaan, mikä monen afgaanin mielestä on myös varma merkki naisen aseman selvästä huonontumisesta. (Mukarji 2011, 37.) Afganistanilaisilla on ollut myös paljon huolta siitä, mitä tapahtuu, kun kansainvälinen yhteisö vetäytyy maasta. Presidentti Karzain asemaa pidetään heikkona ja kriittinen tekijä on myös se, milloin ja miten aseellinen siirtymävaihe toteutetaan. (Pulkinen 2011; Mukarji 2011, 34.) Turvallisuusvastuun siirron jälkeen voitaisiin ajatella, että NATO:n olisi järkevää vetäytyä taka-alalle, jolloin YK ja EU täyttäisivät NATO:n jättämää tilaa

siviilitoiminnalla. Täytyy kuitenkin muistaa, että aina tulee ottaa huomioon silloinen turvallisuustilanne, koska YK ja EU eivät voi tehdä kaikkea sitä, mitä NATO maassa tekee. (Rainne 2011.)

Tähän asti tavoitteet ovat olleet jollain asteella ulkoa asetettuja, joten jatkossa täytyisi keskittyä siihen, että otettaisiin mukaan enemmän afgaanihallintoa ja heidän prioriteettejaan. Nyt eri maat ovat keskittyneet omiin alueisiinsa ja kanavoineet kehitysyhteistyötään NATO:n johtaman ISAF-operaation eli monikansallisen kriisinhallintaoperaation kautta, joka koostuu alueellisista jälleenrakennusryhmistä (Provincial Reconstruction Team, PRT). Ongelmana tässä on ollut se, että kun kehitysyhteistyö on kanavoitu alueellisesti jälleenrakennusryhmien kautta, ovat kehityshankkeet olleet usein irrallaan yleissuunnitelmasta. Suomi on eronnut siinä mielessä monista muista maista Afganistanissa, että Suomi on kyllä tehnyt sotilaallista kriisinhallintaa tietyllä alueella, mutta kehitysyhteistyö on mennyt pääosin YK:n ja Maailmanpankin kanavien kautta. Niillä mailla, jotka ovat ohjanneet kehitysyhteistyönsä PRT:n mukaan ja kautta, on enemmän suunniteltavaa, kuinka toimia turvallisuusvastuun siirron jälkeen. Tällöin täytyy kehitystyölle löytää aivan uusi kanava. (Rainne 2011.)

Afganistanin hallituksen tulisi myös luoda yksi selkeä strategia ja toteutettava sitä suunnitelmallisesti. Lisäksi kansainvälisen yhteisön sitoutuminen alueellisesti tasapuoliseen jälleenrakentamiseen saattaisi purkaa etnisiä vastakkainasetteluja, jotka ovat syntyneet siitä, että jälleenrakennusapua ja -rahoja on suunnattu enemmän tietyille alueille. (Jokinen & Kullberg 2006, 265.) Hallinnon täytyisi tulla edustavammaksi ja tehokkaammaksi palveluiden tarjoamisessa. Tarvittaisiin myös hallinnon desentralisaatiota, jolloin esimerkiksi maakunnilla ja maahallinnolla olisi enemmän valtaa päättää omista asioistaan ja budjettivastuu päätöksien toimeenpanemiseksi. Nämä muutokset vaatisivat kuitenkin luultavasti perustuslain muutoksen. (Seppänen 2011.)

”Jollain tavalla hallinnon kykyä maassa täytyisi parantaa, koska hallinto on kuitenkin yksi syy siihen, että vastarinta maassa on voimistunut. Vastarinta ei ole pelkkää ideologista länsimaiden vastustamista, vaan myös vastahuuto sille, että hallinto on korruptoitunut, huono ja riistävä. Osa ihmisistä ja ihmisryhmistä on jätetty poliittisen prosessin ulkopuolelle, jolloin heille jää aseellinen taistelu mahdollisuudeksi.”(Seppänen 2011.)

”Afganistanin ongelmien ratkomisessa tarvitaan kärsivällisyyttä, peräänantamattomuutta ja oikeaa dialogia. Lisäksi nuorta sukupolvea täytyy kouluttaa oikeisiin töihin. Tilanne on vaikea senkin vuoksi, että tavalliset kansalaiset Afganistanissa eivät tiedä mitä tehdä. Jos he tekevät yhdellä tavalla, Taliban ei ole tyytyväinen, mutta jos he tekevät toisella tavalla, poliisi ei ole tyytyväinen. Valtionrakennuksessa saattaa kestää vuosikymmeniä.” (Mahboub 2011.)

”Fakta kuitenkin on, että ihmiset haluaisivat mieluummin nähdä sen ruuan lautasellaan, jota he voivat syödä, kuin miettiä vaihtoehtoja, mitä he voisivat syödä. Perusasioiden täytyisi olla siis kunnossa ennen kuin valtiota voidaan kehittää eteenpäin.” (Mahboub 2011.)

Seuraavat vuodet ovat erittäin tärkeitä Afganistanin tulevaisuudelle. Ne määräävät sen, pelastiko kansainvälinen yhteisö Afganistanin vai epäonnistuiko se tehtävissään.

LÄHDELUETTELO

Primääriaineisto: Asiantuntijahaastattelut

Miia Rainne, ulkoasiainsihtööri, Aasian ja Oseanian yksikkö/ Ulkoasiainministeriö, Helsinki 27.5.2011.

Kimmo Pulkkinen, Afganistanin suurlähettiläs 2010, Ulkoasiainministeriö, Helsinki 6.6.2011.

Syed Asif Mahboub, tutkija, Tampere Peace Research Institute (TAPRI), Tampere 27.7.2011.

Juha-Matti Seppänen, projektipäällikkö, Crisis Management Initiative (CMI), Helsinki 20.9.2011.

Strategiat ja dokumentit

Country Strategy Paper: Islamic Republic of Afghanistan 2007-2013, European Commission, 2005.

Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia, Sisäasiainministeriö 19/2008.

Suomen Afganistan-toimintaohjelma, Ulkoasiainministeriö 14.4.2009.

Tutkimuskirjallisuus

Afghanistan Electoral Law. <http://afghan2010.com/resource/afghanistan-electoral-law>. Luettu 2.2.2012.

Akiner, Shirin (2011): Regional Initiatives to Promote Stability and Development in Afghanistan. Teoksessa Warikoo, K. (toim.): *Afghanistan Special*. Himalayan and Central Asian Studies, Vol 15, Nos 1-2. 4-28.

Annual Report 2010/2011. Crisis Management Initiative. http://www.cmi.fi/images/stories/publications/annual_reports/cmi_annual_2010.pdf. Luettu 17.2.2012.

Arola, Pauliina (2005): Conflict resolution and post-conflict reconstruction: Perspectives during the Aceh peace talks. Teoksessa Koivula, Tommin & Tammilehto, Tuomas (toim.): *Crisis Management: A New Form of Nation-Building?* Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, Julkaisusarja 2 – tutkimuslauseita No 31. 71–77.

Avruch, Kevin (1998): *Culture and Conflict Resolution*. Washington: United States Institute of Peace.

Brians, C. L. & Willnat, L & Manheim J. B. & Rich, R. C. (2006): *Empirical Political Analysis: Quantitative and Qualitative Research Methods*. 8. Edition. Crawfordsville: Pearson Education.

Caney, Simon (2007): Egalitarian liberalism and universalism. Teoksessa Laden, Anthony Simon & Owen, David (toim.): *Multiculturalism and political theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 151-172.

Caplan, Richard (2005): Nation-building: History and evolution of the concept. Teoksessa Koivula, Tommin & Tammilehto, Tuomas (toim.): *Crisis Management: A New Form of Nation-Building?* Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, Julkaisusarja 2 – tutkimuslustoista No 31, 27–34.

Cheema, G. Shabbir. (2005): *Building Democratic Institutions: Governance Reform in Developing Countries*. Bloomfield: Kumarian Press.

Civilian Headline Goal 2010, General Affairs and External Relations Council 19.11.2007 – doc. 14823/07.

Corradetti, Claudio (2009): *Relativism and Human Rights. A Theory of Pluralistic Universalism*. Bozen: Springer.

Dobbins, James & Crane, Keith & Jones, Seth G. (2007): *Beginner's Guide to Nation-Building*. Santa Monica: RAND.

Eriksson, Lars D. (2005): Afganistan – en islamisk demokratimodell? Teoksessa Myrsky, Vartiainen & Miettinen (toim.): *Juhlakirja. Teuvo Pohjolainen*. Joensuu: Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja n:o 15, 3-14.

Eronen, Oskari (2009): Cultures of Integration – from Afghanistan towards a Nordic stabilisation task force? Teoksessa Ådahl, Susanne (toim.): *Varying Cultures in Modern Crisis Management*. Tuusula: Fincent Publication Series 1:2009. 55-66.

Esposito, Karin (2011): Rule of Law and Governance Development in Afghanistan. Teoksessa Warikoo, K. (toim.): *Afghanistan Special*. Himalayan and Central Asian Studies, Vol 15, Nos 1-2. 42-53.

Ethnolinguistic Groups, *National Geographic* 11/2001,
http://www.gunthar.com/archive/gatech_01-03/visualization_literacy/example_afghanistan.php.
 Haettu 19.1.2012.

Ferrié, Jean-Noël (2008): The uncertainties of democratic promotion in Afghanistan. Teoksessa Läidi, Zaki (toim.): *EU Foreign Policy in a Globalized World: Normative power and social preferences*. Centre for International Studies and Research (CERI), France: Routledge, 134-143.

Fredholm, Michael (2011): The Need for New Policies in Afghanistan: A European's Perspective. Teoksessa Warikoo, K. (toim.): *Afghanistan Special*. Himalayan and Central Asian Studies, Vol 15, Nos 1-2. 54-75.

Fukuyama, Francis (2005)a: Guidelines for Future Nation-builders. Teoksessa Fukuyama, Francis (toim.): *Nation-building: Beyond Afghanistan and Iraq*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 231-244.

Fukuyama, Francis (2005)b: *State Building: Governance and World Order in the Twenty-First Century*. Lontoo: Profile Books.

Ghani, Ashraf & Lockhart, Clare (2008): *Fixing Failed States. A Framework for Rebuilding a Fractured World*. New York: Oxford University Press.

Gross, Eva (2011): The EU in Afghanistan. Crisis management in a transatlantic setting. Teoksessa Gross, Eva & Juncos, Ana E. (toim.): *EU Conflict Prevention and Crisis Management. Roles, institutions and policies*. London: Routledge, 117-120.

Halonen, Anna (2005): Kuusi vuotta siviilikriisinhallinnan historiaa. Teoksessa Korhonen, Senja & Sumuvuori, Johanna (toim.): *Konflikteista kehitykseen*, Jyväskylä: Suomen Sadankomitealiitto ry. ja Kansalaisjärjestöjen Konfliktinehkäisyverkosto KATU, 16–29.

Helenius, Rolf (2009): The Challenge of Culture and Cultural Differences as Experienced in Afghanistan. Teoksessa Ådahl, Susanne (toim.): *Varying Cultures in Modern Crisis Management*, 67-75. Tuusula: Fincent Publication Series 1:2009.

Henriksson, Kirsi (2010): Kansainvälinen yhteisö toistaa historiaa Afganistanissa. *Historiallinen Aikakausikirja* 1/2010, 102–103.

Human Development Report 2002. *Deepening Democracy in a Fragmented World*. <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2002/>. Luettu 2.2.2012.

Jarvie, I. C. (1984): *Rationality and Relativism. In search of a philosophy and history of anthropology*. Londo: Routledge & Kegan Paul.

Jenkins, Kate & Plowden, William (2006): *Governance and Nationbuilding*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Jokinen, Christian & Kullberg, Anssi (2006): *Separatismi ja islamismi*. Jyväskylä: Kustannus Oy Suomen Mies.

Jortikka-Laitinen, Tiina (2006): Euroopan unionin siviilikriisinhallinta. Teoksessa Forsberg, Tuomas ym. (toim.): *Yhteisten arvojen puolesta? Suomi ja EU:n kriisinhallinta*. Eurooppa-tiedotus 189/2006, 118–146.

Karzai, Hekmat (2006): Strengthening Security in Contemporary Afghanistan: Coping with the Taliban. Teoksessa Rotberg, Robert I. (toim.): *Building a New Afghanistan*. Washington: Brookings Institution Press, 56-81.

Katzenstein, Peter J. (2010): A world of plural and pluralist civilizations. Teoksessa Katzenstein, Peter J. (toim.): *Civilizations in World Politics*. New York: Routledge.

Kriisinhallintakeskuksen tutkimussuunnitelma 2008-2012. CMC Finland. [http://www.intermin.fi/pelastus/cmc/images.nsf/files/7F3E39DF9BCA0439C22573D300460EFE/\\$file/TutkimusohjelmaCMC-FIN.pdf](http://www.intermin.fi/pelastus/cmc/images.nsf/files/7F3E39DF9BCA0439C22573D300460EFE/$file/TutkimusohjelmaCMC-FIN.pdf). Luettu 8.11.2011.

Laitiainen, Tarja (2005): Military crisis management in Afghanistan. Teoksessa Koivula, Tommin & Tammilehto, Tuomas (toim.): *Crisis Management: A New Form of Nation-Building?* Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, Julkaisusarja 2 – tutkimuslauseita No 31, 79–83.

Lapsisotilaat ja DDR-toiminta. 7.5.2009. http://www.ykliitto.fi/sovittelu/teemat/lapsisotilaat_ja_ddr.

Launiala, Annika (2009): Recognition of the Importance of Culture and Intercultural Skills – How do we move from rhetoric to practice? Teoksessa Ådahl, Susanne (toim.): *Varying Cultures in Modern Crisis Management*. Tuusula: Fincent Publication Series 1:2009, 84-91.

Le Gloannec, Anne-Marie & Rupnik, Jacques (2008): Democratization by extension: seeking reinsurance. Teoksessa Läidi, Zaki (2008): *EU Foreign Policy in a Globalized World: Normative power and social preferences*. Centre for International Studies and Research (CERI), France: Routledge, 51-67.

Levy, Jacob T. (2007): Contextualism, constitutionalism, and *modus vivendi* approaches. Teoksessa Laden, Anthony Simon & Owen, David (toim.): *Multiculturalism and political theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 173-197.

Liesinen, Kalle (2009): Cultural competence – smooth behaviour or deep understanding. Teoksessa Ådahl, Susanne (toim.): *Varying Cultures in Modern Crisis Management*. Tuusula: Fincent Publication Series 1:2009, 22-31.

Manheim, Jarol B. & Rich, Richard C. & Willnat, Lars (2001): *Empirical Political Analysis: Research Methods in Political Science*. 5. painos. Yhdysvallat: Longman.

Manners, Ian (2008): The normative power of the European Union in a globalised world. Teoksessa Läidi, Zaki (2008): *EU Foreign Policy in a Globalized World: Normative power and social preferences*. Centre for International Studies and Research (CERI), France: Routledge, 23-37.

Melasuo, Tuomo (2009): Cultural Dimensions in Crises in General and in Crisis Management in Particular. Teoksessa Ådahl, Susanne (toim.): *Varying Cultures in Modern Crisis Management*. Tuusula: Fincent Publication Series 1:2009, 13-21.

Metsämuuronen, Jari (2006): *Laadullisen tutkimuksen käsikirja*. Helsinki: International Methelp Ky.

Mietzner, Marcus & Aspinall, Edward (2010): Problems of Democratisation in Indonesia: An Overview. Teoksessa Aspinall, Edward & Mietzner, Marcus (toim.): *Problems of Democratisation in Indonesia. Elections, Institutions and Society*. Singapore: ISEAS, 1-20.

Mukarji, Apratim (2011): The Rebuilding of Afghanistan: Is the World Growing Disenchanted? Teoksessa Warikoo, K. (toim.): *Afghanistan Special*. Himalayan and Central Asian Studies, Vol 15, Nos 1-2. 29-41.

NDI: *The 2010 Wolesi Jirga Elections in Afghanistan*. <http://www.ndi.org/files/Afghanistan-2010-election-observers-final-report.pdf>, luettu 27.9.2011.

Newman, Edward & Rich, Roland (2004): Approaching democratization policy. Teoksessa Newman, Edward & Rich, Roland (toim.): *The UN role on promoting democracy: Between ideals and reality*. Tokio: United Nations University Press, 3-31.

Nowak, Agnieszka (2006): Civilian crisis management within ESDP. Teoksessa Nowak, Agnieszka (toim.): *Civilian crisis management: the EU way*. Chaillot paper no 90. Paris: Institute for Security Studies, European Union, 15–37.

O'Hanlon, Michael E. & Sherjan, Hassina (2010): *Toughing It Out in Afghanistan*. Washington: Brookings Institution Press.

Owen, John M. & Rogers, Patricia J. (1999): *Program Evaluation. Forms and Approaches*. St Leonards: SAGE Publications.

Paloheimo, Heikki & Wiberg, Matti (2004): *Politiikan perusteet*. Helsinki: WSOY.

Partanen, Helena (2009): Cultural Awareness in Historical Perspective. Teoksessa Ådahl, Susanne (toim.): *Varying Cultures in Modern Crisis Management*. Tuusula: Fincent Publication Series 1:2009, 32-39.

Postel-Vinya, Karoline (2008): The historicity of European normative power. Teoksessa Läidi, Zaki (2008): *EU Foreign Policy in a Globalized World: Normative power and social preferences*. Centre for International Studies and Research (CERI), France: Routledge, 38-48.

Pulkkinen, Kimmo (2010): Suomi pois Afganistanista – näillä ehdoilla, *Suomen Kuvalehti*, 10.12.2010.

Ramsbotham, Oliver & Woodhouse, Tom & Miall, Hugh (2005): *Contemporary Conflict Resolution. The prevention, management and transformation of deadly conflicts*. Second edition. Cambridge: Polity Press.

Rashid, Ahmed (2008): *Descent Into Chaos: How the war against Islamic extremism is being lost in Pakistan, Afghanistan and Central Asia*. London: Allen Lane.

Rebuilding the Afghan State: The European Union's Role, International Crisis Group 30.11.2005.

Renteln, Alison Dundes (1990): *International human rights: universalism versus relativism*. Frontiers of Anthropology Volume 6. California: SAGE Publications.

Rotberg, Robert I (2006): Renewing the Afghan State. Teoksessa Rotberg, Robert I. (toim.): *Building a New Afghanistan*. Washington: Brookings Institution Press, 1-21.

Rupensinghe, Kumar (1998): *Civil Wars, Civil Peace. An Introduction to Conflict Resolution*. London: Pluto Press.

Ruohomäki, Olli (2009): Striving for Balanced Approaches in Crisis Management: Reflections on Organisational Cultures. Teoksessa Ådahl, Susanne (toim.): *Varying Cultures in Modern Crisis Management*. Tuusula: Fincent Publication Series 1:2009, 47-53.

Saikal, Amin (2004): The UN and Democratization in Afganistan. Teoksessa Newman, Edward & Rich, Roland (toim.): *The UN role on promoting democracy: Between ideals and reality*. Tokio: United Nations University Press, 320–338.

Shahrani, Nazif M. (2008): Taliban and Talibanism in Historical Perspective. Teoksessa Crews, Robert D. & Tarzi, Amin (toim.): *Taliban and the Crisis of Afghanistan*. Cambridge: Harward University Press, 155-181.

Siviilikriisinhallinta 2010. Turvallisuuspolitiikan ja kriisinhallinnan yksikkö.
<http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=34632&contentlan=1&culture=fi-FI> Luettu
 12.2.2011.

Suomen kansallinen toimintaohjelma 2008–2011 liittyen YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan 1325 (2000), Ulkoasiainministeriö 2008.

Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia, Ulkoasiainministeriö 15/2009.

Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan, Ulkoasiainministeriö 28.4.2009.

The Constitution of Afghanistan. Saatavissa <http://www.afghan-web.com/politics/current_constitution.html> , luettu 5.11.2010.

The Universal Declaration of Human Rights. Saatavissa <<http://www.un.org/en/documents/udhr>>, luettu 2.11.2010.

Tuomioja, Erkki (2005): Johdanto. Teoksessa Korhonen, Senja & Sumuvuori, Johanna (toim.): *Konflikteista kehitykseen*, Jyväskylä: Suomen Sadankomitealiitto ry. ja Kansalaisjärjestöjen Konfliktinehkäisyverkosto KATU, 5-7.

Tutkimusohjelma 2008–2010, Kriisinhallintakeskus 2008.
[http://www.cmcfinland.fi/pelastus/cmc/images.nsf/files/7F3E39DF9BCA0439C22573D300460EFE/\\$file/TutkimusohjelmaCMC-FIN.pdf](http://www.cmcfinland.fi/pelastus/cmc/images.nsf/files/7F3E39DF9BCA0439C22573D300460EFE/$file/TutkimusohjelmaCMC-FIN.pdf) Luettu 26.4.2010.

Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa, Euroopan unionin turvallisuusstrategia 12.12.2003.

Wallensteen, Peter (2007): *Understanding Conflict Resolution*. Second edition. Lontoo: SAGE.

Vedung, Evert (1997): *Public policy and program evaluation*.

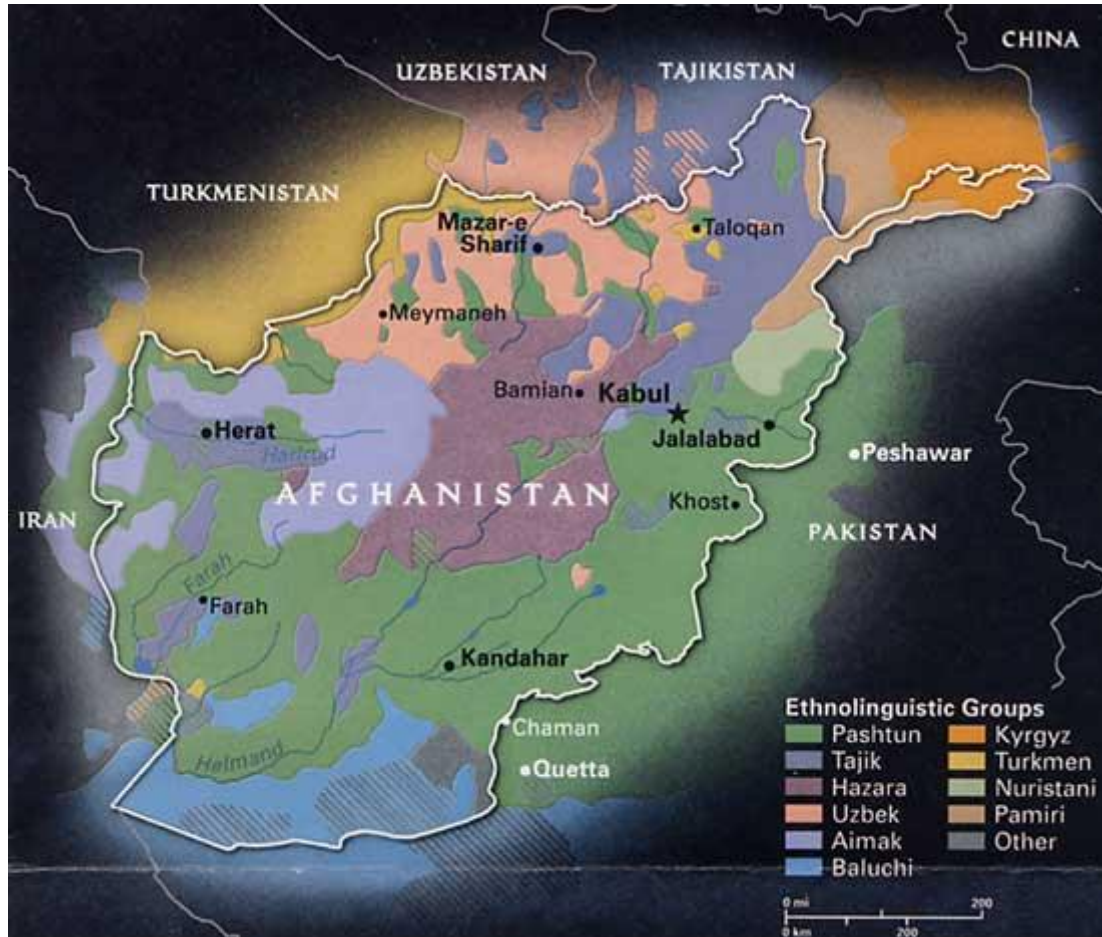
Whitehead, Laurence (2002): *Democratization. Theory and Experience*. New York: Oxford University Press.

Väyrynen, Tarja (2001): *Culture and International Conflict Resolution. A critical analysis of the work of John Burton*. Manchester: Manchester University Press.

LIITE 1: Afganistanin kartta

(Country Strategy Paper 2005, 5)

LIITE 2: Etniset ryhmät Afganistanissa



(Ethnolinguistic Groups 2001)

LIITE 3: Haastattelurunko

1.) Haastattelun aloitus:

- Lupa nauhoittamiseen, haastatteluvastausten säilyttäminen
- Haastattelun tarkoitus, tutkimustehtävät
- Haastattelun eteneminen

2.) Haastatteluteemat:

- Haastateltavan asema ja tehtävät
- Omat kokemukset Afganistanista
- Saavutukset Afganistanissa vuoden 2001 jälkeen
- Poliittisen järjestelmän/ instituutioiden rakenne ja sen/ niiden kehitys
- Poliittiset puolueet
- Vaalit Afganistanissa
- Afganistanin kulttuuri
- Etnisten ryhmien merkitys
- Talibanin merkitys
- Afganistanin tulevaisuus
- Onko vielä jotain sanottavaa aiheeseen liittyen