

TARTU ÜLIKOOL
Sotsiaal- ja haridusteaduskond
Riigiteaduste instituut

Hanna Liisa Teder

**RIIKLUSE E HITAMINE: AFGANISTANI
JÄTKUSUUTLIKKUS PÄR AST 2014. AASTAT**

Bakalaureusetöö

Juhendaja: Holger Mölder, PhD

Tartu 2014

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Olen nõus oma töö avaldamisega Tartu Ülikooli digitaalarhiivis DSpace.

Hanna Liisa Teder

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. TEOREETILINE RAAMISTIK	6
1.1 Riikluse ehitamine.....	6
1.2 Riigi funktsioonide ulatus	8
2. RIIKLUSE EHITAMINE AFGANISTANIS	11
2.1 Ressursside kättesaadavus.....	12
2.2 Julgeolekujõudude võime.....	17
2.2.1 Afganistani riiklikud julgeolekujõud	20
2.3 Legitiimsus.....	24
2.3.1 Korruptsioon	28
2.3.2 Hübriidsus ja legitiimse valitsuse rajamine läbi <i>Loya Jirga</i>	29
KOKKUVÕTE.....	33
KASUTATUD KIRJANDUS JA VIITED	35
LISAD	40
Lisa 1	40
Lisa 2	42
Lisa 3	43
SUMMARY	46

SISSEJUHATUS

Riikide ülesehitamine on 21. sajandil saanud üheks olulisemaks küsimuseks rahvusvahelises kontekstis. Laias laastus viitab riikluse ehitamine uute valitsusinstituutide loomisele ja olemasolevate tugevdamisele. Mitmete rahvusvahelise mõõtmega tõsiste ja raskesti ohjatavate probleemide allikaks on nõrgad või äpardunud riigid, mistõttu on rahvusvaheline kogukond võtnud ülesandeks neis maades riikluse ülesehitamise ja rahu kindlustamise, et aidata kaasa stabiilsuse saavutamisele ja legitiimsuse tagamisele. Laiemalt avaldab riigi ehitamine mõju julgeolekule nii siseriiklikul, regionaalsel kui ka rahvusvahelisel tasandil. Riikide ülesehitamisest on saanud justkui arenguga tegelevate rahvusvaheliste ringkondade olulisim prioriteet. Peaaegu 13 aastat tagasi, 7. oktoobril 2001. aastal alanud USA ja tema liitlaste sõjaline operatsioon Afganistanis on lõpule jõudmas ning 2014. aasta lõpuks vähendatakse tuntaval määral rahvusvaheliste jõudude kohalolekut. Meedias on palju käsitletud Afganistani edusamme, kuid samas on esindatud ka teatav kriitika alguses plaanitud Afganistani elanike “hingede ja südame” võitmisele ning üldisele riigi ülesehitamise projektile (Suhrke, 2013; Verkoren, Kamphuis, 2013; Rubin, 2006).

Bakalaureusetöö eesmärk on analüüsida, kui võrd jätkusuutlik riik on suudetud rahvusvahelise interventsiooniga luua ning milliseid vahendeid selleks kasutati. Uurin Afganistani riigiehituse majanduslikke, julgeoleku ning juriidilis-legitiimseid aspekte. Töö keskendub Afganistani riikluse ülesehitamisele, kus otsitakse vastust kolmele uurimisküsimusele: (1.) kuidas on mõjutanud rahvusvahelised toetusrahad Afganistani riigi ülesehitamist?, (2.) milline on Afganistani julgeolekujõudude võime riigi julgeoleku tagamiseks?, (3.) kuidas väljendub Afganistanis institutsionaalne seadusjärgsus? Uurimisküsimustele vastamisel lähtun Charles Tilly kuuest üldisest hüpoteetilisest faktorist, millele edukas riigi ehitamine peaks toetuma:

1. ressursside kättesaadavus;
2. suhteliselt kaitstud positsioon nii ajas kui ka ruumis;
3. poliitiliste ettevõtjate alaline juurdevool;
4. sõjaline edukus;
5. rahvastiku homogeensus (ja homogeniseerimine)
6. elitaarse keskvõimu tugevus (Tilly, 1975: 40-41).

Käesolev töö on juhtumiuuring, mis põhineb kirjeldaval uurimisstrateegial. Rakendan kvalitatiivset sisuanalüüsi, lähtudes eelnevalt välja toodud faktoritest. Olen kasutanud ka avatud küsimustega poolstruktureeritud eksperdiintervjuusid, millega saab lähemalt tutvuda antud töö lisades. Minu küsimustele olid nõus vastama Harri Tiido, Eesti esindaja Euroopa poliitika- ja julgeolekukomitees ja mitteresideeriv suursaadik Afganistanis aastatel 2008-2011; Eesti suursaadik Afganistani Islamivabariigis Väino Reinart ning Rahvusvahelise Kaitseuringute Keskuse vanemteadur Erik Männik.

Uurimistöö on jaotatud kahte peatükki, millest esimene käsitleb olulisi teoreetilisi lähtekohti ja vaadeldakse erinevaid riigi ülesehitamise ehk riikluse ehitamise kontseptsioone. Teine osa hõlmab teoreetilises osas välja toodud Charles Tilly kuue hüpoteetilise riikluse ehitamise faktori analüüsi Afganistanis. Esimesele uurimisküsimusele vastamisel analüüsin riigi majanduslikku võimet, rahvusvahelise välisabi mõju ja narkokaubandust kui peamiseid Afganistani sissetulekuallikaid. Järgnevas alapeatükis tuleb juttu Afganistani julgeolekujõudude ülesehitamisest ning struktuuride suutlikkusest. Viimases osas käsitletakse legitiimsuse lähteid Afganistanis, mis on tugevalt mõjutatud korrupsioonist, etnilistest vastuoludest ja poliitilise eliidi puudumisest.

1. TEOREETILINE RAAMISTIK

1.1 Riikluse ehitamine

Riikide eesmärk on kapitali akumulatsiooni, tsentralisatsiooni, sunnivahendite üle kontrolli ning valitsejate suurenenud võimu kaudu ressurssidele legitiimselt ligi pääseda (Suhrke, 2013: 271). Sund võimaldab riikidel kaitsta omandit ning pakkuda inimestele turvalisust. Ühtlasi võib sund olla ka vahend, mille abil riigid võivad konfiskeerida eraomandi ning rikkuda oma kodanike õigusi. (Fukuyama, 2006: 11) Kui riik ei ole võimeline pakkuma oma elanikkonnale turvalisust ja teenuseid ega suuda tagada legitiimsust, siis see võib põhjustada rahvusvaheliste jõudude sekkumise riigi ülesehitamise eesmärgil (Rubin, 2006: 183). Riikluse ehitamise (*state building*) kontseptsioon viitab poliitilise ehitusplatsi rajamisele. Charles Tilly uuris oma teoses "Sund, kapital ja Euroopa riigid: 990-1992" asjaolusid, mis aitasid kaasa modernse riigi kujunemisele, keskendudes Euroopa ajaloole. Tema arvates tugines riigi areng kapitali ja sunni vastasmõjule. Riigiaparaat arenes mõnel territooriumil edasi domineerivate riigiinstitutsioonide tõttu, teises kapitali abil, kolmandas kahe eelneva koosmõjul ehk püüeldud tasakaalu tõttu. Ta leidis, et mitte-Euroopa riikide arengut peaks mõjutama samuti sunni ja kapitali suhe, sõdade ja nendeks valmistumise mõju riigi struktuurile, sõjapidamiseks vajalike vahendite loomine (raha, relvad ja sõdurid) ning bürokraatia ja maksustamise kujunemine (Tilly, 1992: 192, 196-197). Õiguskorda realiseerivad riigivõimu teostavad institutsioonid, millel on sunnijõud (sunnivahendite ja jõumonoopoli kasutamise pädevus).

Riikluse ehitamine osutab suutlike, vastutavate ning seadusjärgsete riikide rajamisele. Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni Arenguabi Komitee (OECD DAC) näeb riigi ehitamise eesmärgina toimivate, seadusjärgsete ja vastupidavate riiklike institutsioonide ülesehitamist (OECD Arenguabi Komitee, 2007). Riigi ülesehitamine on seestpoolt lähtuv protsess, mida rahvusvaheline kogukond saab küll toetada, aga mitte juhtida. Ühe määratluse järgi tähendab riigi ülesehitamine siseriiklike osapoolte püüdeid rajada, reformida ja tugevdada riiklike institutsioone (kohati rahvusvaheliste osapoolte abiga), kui need on tõsiselt kahjustada saanud või üldse puuduvad (Caplan, 2005). Seega saab järeldada, et riigi ehitamine tähendab riiklike institutsioonide õiguspärasuse ja suutlikkuse suurendamist eesmärgiga tagada kodanike elementaarsete

vajaduste rahuldamine vastavalt ootustele, mis kätkeb endas nii turvalisust, õigusemõistmist (õigusriigi põhimõtteid), haridust, tervishoidu ning vee ja kanalisatsiooni toimimist. Väljaspoolne sekkumine riikide ülesehitusse on näidanud, et rahvusvahelise tegevuse spektri mõlema otsa eduvõimalused on piiratud: tulemusi ei maksa loota ei üksnes rahu tagamisele keskenduvast minimaalsest lähenemisviisist ega ka kõikehõlmavast institutsioonide rajamise katsest. Seetõttu on mõistlik kasutada astmelist lähenemisviisi, mille aluseks on realistlikud ootused rahvusvahelise interventsiooni tulemuste suhtes. Väliste sekkumisvahendite üldkriteerium peaks olema kõigi kohapealsete võimaluste ärakasutamine, vältides ambitsioonikaid plaane riiklike institutsioonide ja ühiskondliku leppe aluste täielikuks ümberkujundamiseks. (Euroopa arenguaruanne, 2009)

Üsna suletud riigi ehitamise definitsiooni järgi mõistetakse keskendumist riigi institutsioonidele ja peamiselt bürokraatiale eesmärgiga edendada riigi terviklikkust ja efektiivsust ning kujundada institutsioone nii, et neil oleks positiivne efekt majandusele, ühiskonnale ja poliitikale. Öeldud on, et riigi ehitamise peamine probleem seisneb asjaolus, kuidas majanduslikult ja poliitiliselt vähesemal või suuremal määral erinevad regioonid omavahel efektiivseks tervikuks siduda (Flora, 1999: 83). Riigi ehitamine tähendab rahvusvahelise kogukonna valmidust kehtestada rahu, viitab konflikti lahendamise juhendamisele ja keskendub vähesemal või suuremal määral tehnokraatiale, et reformida riigiinstitutsioone (Wesley, 2008: 373). Siinkohal on rõhk diskreetsel tegevusel ja doonorite väga tehnokraatlikul rollil. Vastupidiselt eelnevale on Verena Fritz ja Alina Rocha Menocal defineerinud riigi ehitamist kui “ehitisele” (valitsusele) vundamendi loomist, millele tuginedes peaks valitsemine toetuma. Laiema mõiste kohaselt on riigi ehitamine vägivalla kontrollimine, legitiimsuse rajamine, vastutusvõimeliste ja suutlike institutsioonide kujundamine ning just avalikkuse ühise meele edendamine. Kõik need on pikaajalised ning kokkupõrkeid, vastuolusid, konflikte sisaldavad protsessid. (Fritz, Menocal, 2007: 4) See võib viia omakorda riiklike või rahvusvaheliste jõudude mitteliberaalsetele meetoditele, et rajada, reformida ja tugevdada riigiinstitutsioone ja ehitada riigi võimekust kui ka legitiimsust (Jones, Chandran, 2008). Väga oluline element on ka ühiskonnavahelise suhte sidusus (Menocal, 2009). Rahvusvaheliste jõudude sekkumine nõrkades riikides peab olema keskendunud, püsiv ja stabiilne, kui püütakse ehitada riigi ning ühiskonna vahelist sidet (Menocal, 2011). Efektiivne doonoriabi osutamine nõuab tagasihoidlikkust, laialdast

poliitilist ja üldise konteksti mõistmist ja pikaajalist jätkusuutlikku pühendumist. Kuna riigi ülesehitamine on sügavalt poliitiline protsess, sõltub rahvusvahelise tegevuse edu suuresti kohaliku konteksti tundmisest ning alt-üles suunatud ja motiveerivast-ühtesobitavast lähenemisviisist (Euroopa arenguaruanne, 2009).

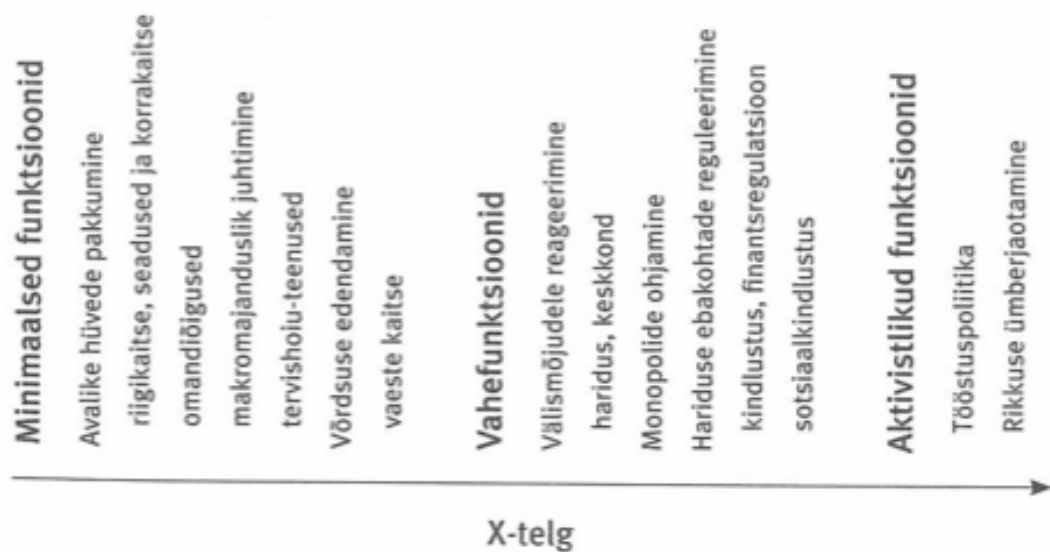
Eelnevast selgus, et mõned eksperdid rõhutavad riigi ehitamisel institutsioonide rajamise, reformimise ja tugevdamise rolli. Peamine tähelepanu läheb seejuures riigi võimekuse “puudujäägi” taastamisele, mis keskendub finantsilistele ja materiaalsetele ressurssidele ning tehnilisele abile. Poliitilise tahte probleem on vähetähtsustatud (tehnokraatlik lähenemine) või kujundatud välise surve ja väljastpoolt tulevate tingimuste tagajärjel. Kriitikud on öelnud, et selline lähenemine on pigem seotud institutsioonide ehitamisega või institutsioonide võimekuse ehitamisega (Jones *et al.* 2007: 4). Teised on pigem rõhutanud poliitilise dialoogi olulisust riigi ja ühiskonna vahel. Valitsemine ei ole ainult võimekuse ehitamise tehniline probleem ega organisatoorne muutus. Riik tähendab juba fundamentaalselt võimu- ja poliitikaküsimust, kätkeb endas formaalseid ja mitteformaalseid institutsioone ning oluline on ka aspekt, kuidas riik suhestub ühiskonnaga. (Menocal, 2009) Siinkohal on rõhk institutsioonidelt liikunud poliitilise protsessini: valitsus ja ühiskond püüavad jõuda kokkuleppele ootustes, nõudmistes ja kohustuses. See nõuab mitte ainult efektiivseid riigiinstitutsioone, vaid ka kindlat poliitilist valitsemiskultuuri ning teadlikku ja organiseeritud ühiskonda.

1.2 Riigi funktsioonide ulatus

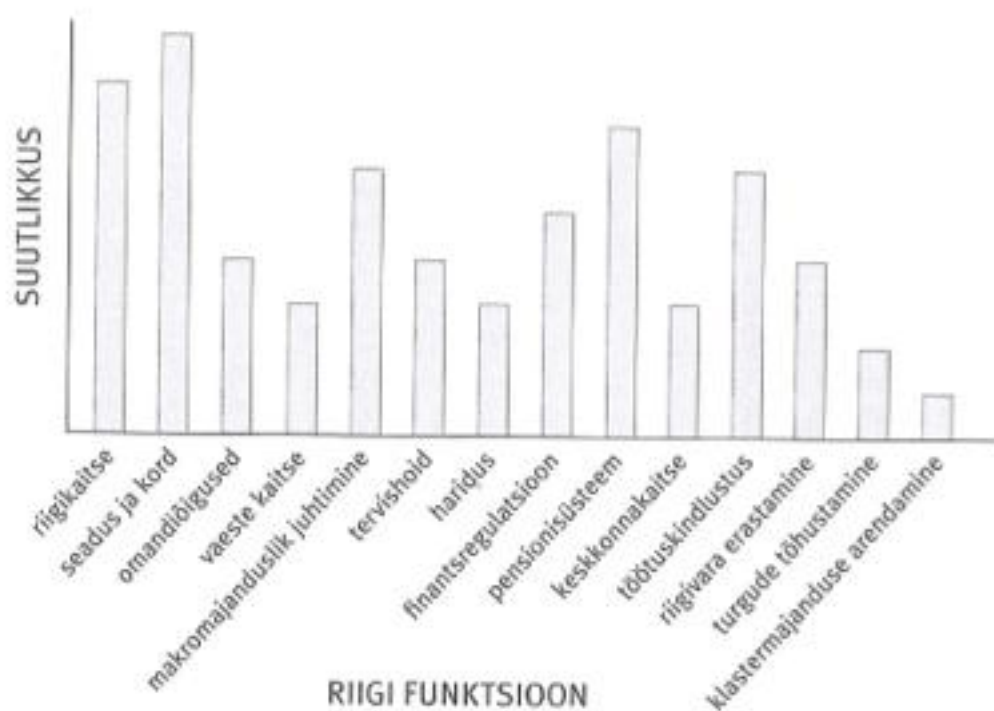
Max Weber (1946) on defineerinud riiki kui “inimühendust, millel on legitiimse füüsilise jõu kasutamise monopol antud territooriumil”. See tähendab, et riikluse olemus seisneb korra kehtestamises ja maksmapanemises ehk riigil on võime sundida inimesi riigi seadustele kuuletuma. (Fukuyama, 2006: 16) Seetõttu tuleks vaadelda riigipoolse sekkumise ulatust, mis viitab valitsuse tasandi erinevatele funktsioonidele ja eesmärkidele, ning tuleks eristada ka riigivõimu tugevust ehk suutlikkust teostada poliitikaid ja kehtestada seadusi läbipaistval ja mõistetaval viisil. Seda nimetatakse institutsionaalseks suutlikkuseks. Maailmapank tõi oma aruandes (1997) välja ühe võimaliku loendi, mis on jaotatud kolme kategooriasse: “minimaalsed funktsioonid”,

“vahefunktsioonid” ja “aktivistlikud funktsioonid”. Kui need funktsioonid reastatakse X-teljele (joonis 1), siis on võimalik asetada telje erinevatele punktidele erinevaid riike olenevalt sellest, kui ambitsioonikad ja püüdlid ollakse valitsuse poolt seatud sihtideni jõudmisel. Olgugi et leidub ka riike, kes üritavad ellu viia keerukaid ülesandeid, nagu näiteks riigi omandis olevate suur korporatsioonide juhtimine või investeerimislauade väljastamine, suutmata samal ajal pakkuda kõige esmasemaid hüvesid ja avalikke teenuseid. Riigi hüpoteetilist suutlikkust väljendab joonis 2, kus Y-teljel on institutsionaalne tugevus ehk võimekus töötada välja seadusi ja teostada poliitikat, valitseda tulemuslikult ning võimalikult vähese bürokraatiaga, kontrollida pistise andmist, korruptsiooni ja vargusi, säilitada valitsusasutuste töö läbipaistvus ja usaldusväärsus ning kõige olulisemana tagada seaduste täitmine (Fukuyama, 2006: 20). Muidugi tuleb arvestada, et üldiselt aktsepteeritud mõõdupuud riiklike institutsioonide tugevuse hindamiseks ei ole olemas: seega riiklikud asutused võivad asetseda Y-telje erinevatel punktidel. See tähendab, et riigi suutlikkus võib riigi funktsiooniti väga suurel määral varieeruda.

Erinevate riikide paiknemist Y-teljel on võimalik määrata mitmesuguste näitajate abil. Üheks on näiteks *Transparency International*'i (korruptsioonivastase võitluse rahvusvaheline organisatsioon) initsiatiivil välja töötatud korruptsiooni tajumise indeks (*Corruption Perception Index*). See moodustatakse erinevates riikides toimivate ja tegutsevate reitinguagentuuride poolt kogutud andmete alusel. Teine näitaja on rahvusvaheline riikide riskitaset määrav indeks (*International Country Risk Guide Numbers*) millega mõõdetakse korruptsiooni, seaduste kehtivuse, avaliku korra ning bürokraatia taset. On olemas ka Maailmapanga kujundatud valitsemise kvaliteeti mõõtvad indikaatorid ning rahvusvahelise uurimiskeskuse Freedom House poliitilise vabaduse ja kodanikuõiguste indeks, mis leiab inimõiguste ja demokraatia arengu näitajaid ühe mõõdikuna. (*Ibid.*: 21)



Joonis 1. Riigi funktsioonide ulatus. (Fukuyama, 2006: 19)



Joonis 2. Riigi suutlikkus (hüpotetiline). (Fukuyama, 2006: 20)

Madala suutlikkusega riigid peaksid esmalt keskenduma minimaalsete funktsioonide tagamisele. Nii sotsiaalne kui ka institutsionaalne baas on võrdelt tähtsad sotsiaalse killustumise vältimiseks ja jätkusuutliku arengu tagamiseks. (Maailmapank, 1997: 27)

Riigi institutsionaalse võimekuse suurenemisega suudab riik ka oma ülesandeid paremini ellu viia.

2. RIIKLUSE EHTAMINE AFGANISTANIS

Afganistani riigi ülesehitamise võtmeprobleem oli, mil määral kapital, jõumonopoli loomine ja legitiimsus võiksid olla toetatud väljastpoolt efektiivsel viisil. (Suhrke, 2013; Rubin, 2006). 2001. aasta rahvusvaheliste vägede saabumine kätkes endas sisemist vastuolu. Eesmärk oli ehitada Afganistani valitsemises uus liberaalne kord, aga peamine vahend selleks seisnes sissetulevas ja -tungivas välises abis. (Suhrke, 2013: 271) Just eesmärkide ja vahendite omavahelise ebakõla tõttu ilmnest kolmes aspektis vaadeldavad pinged, mis tugevasti õõnestasid riigi ülesehitamise projekti.

Esmalt, suured toetusrahad ja sõjamajandus löid Afganistanile rantjeeriigi staatuse (Suhrke, 2013; Verkoren ja Kamphuis, 2013). Paljud rahvusvahelise abi agentuurid ja doonorid rõhusid pigem riigiehituse strateegiale, mis toimuks läbi valitsuse bürokraatia tugevdamise. Nende idee seisnes selles, et kui nad suudavad vähendada riigi nõrkust, siis saavad nad võimaluse ka muuta Afganistani arenguteed (Verkonen, Kamphuis, 2013: 511). Siiski kergelt tulnud raha ei motiveerinud valitsust edendama kohalikke omavalitsusi ning aeglustas jätkusuutlikku Afganistani valitsemise korra arengut. See asjaolu oli omakorda vastuolus demokraatliku ühiskonnakorralduse poole pürgimisega. Kui välised abipakkujad aitasid nii majanduslike kui ka sõjaliste ressursidega, siis Karzai valitsusel oli vähe stiimuleid, et arendada pikaajalisi tehinguid. Selles mõttes ei olnud selline käitumine erinev varasematest Afganistani valitsustest (Talibani võimu arvestamata), kes olid samuti rantjeeriigi põhimõtetest lähtuvad ning demokratiseerimise katsed kukkusid läbi. Lääne pealetung ja võõrvägede kohalolek nõrgendas valitsuse legitiimsust, mistõttu õõnestas peamist riigi alustala. See võimaldas relvastatud opositsioonil jääda islami ja natsionalismi traditsiooniliste legitiimsuse lähtekohtade juurde. (Suhrke, 2013: 271)

Teisena saab välja tuua, et sõltuvus välistest finants-, militaar- ja tehnokraatlikest ressursidest tõi kaasa kontrolli ja omandusest tulenevad pinged rahvusvahelise kogukonna ja Afganistani enda vahel. Rahvusvahelised jõud soovisid oma tegevuskava ja reformide üle kontrolli, kuid riiklikud jõud tahtsid samuti nii-öelda kohalikku omandivõimu. See viis kestva heitluseni abiprogrammide, riigiametnike määramise ja valimiste üle kui ka küsimusteni, kuidas tegeleda korrupsiooni ning vastuhakanute vastu võitlemise ja läbirääkimistega. (*Ibid.*: 272)

Kolmas aspekt viitab pingele, mis tulenes vastanduvast kohustusest samaaegselt pidada sõda ning tuua rahu. Kuna USA ja tema liitlaste sõjakulutused pidevalt suurenesid, siis nad ootasid kiiremaid tulemusi ja suuremat kontrolli Afganistani üle. Lühiajalised eesmärgid muutusid tähtsamaks kui pikaajalised õiglase valitsemise ja riigi ehitamise huvid. Pigem nõrgendati riigi legitiimsuse alust. (*Ibid.*: 271) Legitiimsus on tihedalt seotud institutsioonide süsteemse ülesehitamisega, aga lisab sellele täiendavalt normatiivse mõõtme. See tähendab, et riigiasutused ei pea mitte ainult administratiivses mõttes korrapäraselt koostööd tegema, vaid nad peavad olema tunnustamisväärilised ka ühiskonna silmis tervikuna. (Fukuyama, 2006: 37)

2.1 Ressursside kättesaadavus

Harri Tiido tõi intervjuus (2014) välja, et ainus realselt toimiv majandusharu on narkokaubandus ja selle aluseks olev moonikasvatus, kuid paraku sealt valitsus oma eelarvesse suurt midagi ei saa. Kõik mässuliste grupid Afganistanis saavad vähemalt osaliselt tulu kaubandusest narkootiliste ainetega, kuid samas rahastamine ei piirdu vaid sellega. Illegaalse narkokaubanduse osakaal 2005. aastal moodustas lausa pool SKP-st (üle 3 miljardi dollari). Viimastel aastatel võib võitluses narkokaubandusega täheldada edu, kuigi mõned seavad kahtluse alla selle jätkusuutlikkuse. 2013. aasta lõpu seisuga loetakse 15 Afganistani provintsi 34-st nii-öelda moonivabaks. Aasta varem loeti nende hulka veel Faryab ja Balkh provintsid. Hinnanguliselt annab salakaubandus mässulistele 70-100 miljonit dollarit aastas, mis võib olla ligikaudu 25% mässuliste 400 miljoni dollarilisest eelarvest. Barack Obama poliitika keskendub seadusjärgsete põllumajanduslike alternatiivide edendamisele, et asendada moonikasvatus mõne muu Afganistani valitsuse poolt heakskiidetud võimalusega. 2009. aasta juulis lõpetas USA oma eelmise kampaania, mis oli suunatud moonipõldude hävitamisele, sest see pani Afganistani elanikud toetama Talibani kui nende peamist ressurside sissetoojat või peatoiduse kaitsjat. Üks USA programmidest “Kasulik algatus” (GPI, “*Good Performers Initiative*”) annab rahalisi auhindu provintsidele, mis on edukad mooni kultiveerimise vähendamises. Afganistani personal jätkab USA ja NATO toetusel teatud piires moonikasvatuste väljajuurimist. USA sõjalennukid toimetavad USA ja Afganistani narkorühmi missioonidele (Narkovõitluse Agentuur, *Drug Enforcement Agency* – DEA). DEA kohalolek Afganistanis laienes 13 agendilt 2008. aastal enam kui 100 agendile 2013. aastaks, kuid langeb umbes 60% võrra 2014. aasta lõpuks.

(Katzman, 2014: 17) Narkokaubandus esindab ulatuslikku illegaalsest võimustruktuuri ja õhnestab riigi legitiimsust, olgugi et narkokaubanduse sektor andis varimajandusena toimides hädavajaliku sissetuleku põllumeestele, püsivatele kaubandusvõrgustikele ja pakkus algkapitali ettevõtjatele. (Suhrke, 2013: 276)

Teine peamine sissetulekuallikas oli välisinvesteeringud. Riikluse ehitamise seisukohalt on mõlemad (narkokaubandus ja välisabi) rahalised allikad problemaatilised. Kui rahvusvaheline kogukond sekkus Afganistani 2001. aastal, siis sellest alates on kestnud debatid paljude Afganistanile osutatud abi aspektide üle (sealhulgas summad, kättetoimetamise mehhanismid, doonorite koordineerimine ja vahendite laialijaotamine). Mõned stabiilsemad provintsid (näiteks Bamiyan ja Balkh) pole rahul, et 80% rahvusvahelisest abist voolab rahututesse provintssidesse, ignoreerides vaeste afgaanide vajadusi rahumeelsetel aladel. Mõned majandusharud on arenenud suuresti tänu erainvesteeringutele ja jõukatele või heade sidemetega afgaanidele, kes on asutanud ettevõtteid. (Katzman, 2014: 56)

2009. aasta lõpuks olid USA toetused ulatunud kuni 10 miljardini aastas. Afganistani sisemajanduse kogutoodang kasvas 2012. aastal 12% ja alates 2001. aastast oli see tõusnud keskmiselt 9%-10% aastas, kuigi 2013. aastal põhjustasid tõenäoliselt välisabi kärped 3.1% aeglustumise. USA ametiisikud väidavad, et valitsus on üha enam võimeline täitma eelarvet ja võimaldama baaskaupu ja teenuseid, isegi kui valitsus tegutseb väga väikese siseriiklikult toodetud tuluga (SKT). (Katzman, 2014: 56) Valitsuse tulud on pidevalt kasvanud, kuid ulatusid vaid 2.5 miljardi dollarini 2013. aastal (vastuvõetud eelarve 7 miljardit dollarit). Afganistani valitsuse tulu tuleb peamiselt läbi maksustamise (68%), sealhulgas läbi ühtse 20% ettevõtetmaksu ja ülejäänud tollilõivust. Maksusüsteem on alates 2001. aastast digitaliseeritud ja arvutipõhine. Doonorabi moodustab enam kui 95% Afganistani SKT-st. Afgaani ametiisikud väitsid 2011. aastal, et Afganistan vajab vähemalt 10 miljardit dollarit doonoriabi perioodil 2014 - 2025, kuid pärast seda suudab end ise majandada. (Katzman, 2014: 55) Suured abirahad muutsid Afganistani sõltuvaks teistest riikidest, nõrgestasid kohalikku võimu ja aitasid kaasa korrupsiooni levimisele. (Suhrke, 2013: 276).

Alguses oli Afganistanile osutatud abi küllaltki tagasihoidlik, ulatudes interventsiooni alguses 2001. aastal 1,5 miljardi dollarini (peamiselt humanitaarabi). Dekaaadi keskpaigaks oli see summa juba 5 miljardit USD aastas ja 2010. aastaks kasvas toetus

ligikaudu 8 miljardini USD aasta jooksul. Kaks aastat pärast 2002. aasta jaanuaris toimunud esimest doonorkonverentsi Tokyos otsustasid doonorid lisada veel 5,6 miljardit dollarit ja järgnevatel kaks korda aastas toimuvatel konverentsidel otsustati seda summat veel suurendada. Afganistani valitsusvälised organisatsioonid, mida tekkis jõudsalt juurde, ühinesid rahvusvaheliste organisatsioonidega, et saada lisafinantse purustuste, vaesuse ja väärkohtlemisega toimetulekuks. (Suhrke, 2013: 273) Maailmapank andis Afganistanile teada, et isegi kui välisabi on küllaltki tagasihoidlikul tasemel (2,5 miljardit USD aastas), siis moodustas see suurema osa Afganistani SKT'st, mis siinkohal on tõestuseks rantjeeriigi staatusele. Rahvusvahelised abiorganisatsioonid ja konsultandid said raha suunamisega edukalt hakkama. Üsna peagi moodustasid nemad virtuaalse paralleeladministratsiooni, mis tõi koheseid tulemusi, kuid pikas perspektiivis ei aita kaasa riikluse ülesehitamiseks vajaliku võimekuse loomisele. (Suhrke, 2013: 273) Kõige otsesem lahendus vähendada finantsilist sõltuvust oleks olnud SKT kasvatamine, nagu tungivalt soovitasid ka rahvusvahelised finantsinstitutsioonid Afganistani valitsusele. Dekaaadi lõpuks oli aastatulu suurenemine olnud marginaalne – vaid 5%-ilt 8%-ni. (Suhrke, 2013: 276)

2004. aasta doonorluse kohtumisel Berliinis olid juhtivad tehnokraadid ja reformijad, kes töötasid koos Maailmapanga ja ÜRO Arenguprogrammiga (UNDP) välja abi suunamise detailse raamistiku. „Afganistani tuleviku kindlustamine“ oli laiapõhjaline seitsmeaastane arenguplaan, mis vajab ligikaudu 28,5 miljardit USD. Tolleaegse Afganistani rahandusministri Ashraf Ghani sõnul poleks riik ilma abita hakkama saanud, vaid oleks muutunud narkomaffia poolt kontrollitavaks riigiks. Astri Suhrke väitis, et Berliini konverents oli Afganistani tehnokraatide ja reformijate võimalus esitada oma nõudmised riigi tuleviku kujundamisel ning lisaks ka kindlustada oma positsioonid vastakuti rivaalidega (mudžahiidide ja endiste sõjapealikega) kodumaal. (Suhrke, 2013: 274)

Abi suurenemine alates 2005. aastast peegeldas USA, koalitsiooni ja doonorite meeleheidet. Vastuhakk oli kasvamas ja samuti ka probleemid korrupsiooni, ebaõigluse ja ebaefektiivse riigi toimimisega. Välised toetajad olid nii-öelda investeeringute lõksus, sest kõik panustatu oleks vastasel juhul kaotanud oma tähtsuse. Ainus võimalus oli juurde lisada ja teha uued pöörded senises strateegias – luua uued ametikohad juhendamaks kohalikke omavalitsusi ja asutada büroo tegelemaks korrupsiooniga. (Suhrke, 2013: 273)

Välisdoonorid olid kujundamas rantjeeriiki (Verkoren, Kamphuis, 2013; Suhrke, 2013; Rubin, 2006). Välisabina tulnud raha kattis pärast 2001. aastat 90% ametlikest riigikuludest, kahanedes ainult aasta-aastalt vähesel määral. Välisfinantsid katsid peamised riigiametnike palgad ja ka arengu- ja arendusväljaminekud. Ligikaudu kaks kolmandikku kogu välisabi rahast kulutasid doonorid otse läbi alltöövõtjate ning Afganistani võimudel polnud kontrolli nende finantside üle ega ka täielikku infot nende suurusjärgust ja eesmärkidest. 2010. aastal olid doonorid maksnud hinnanguliselt 45 miljonit USD aastas 6600 Afganistani ametnikule. Peamised toetajad olid Maailmapank, Ameerika Ühendriigid, Suurbritannia ja ÜRO Arenguprogramm. (Suhrke, 2013: 276) Willemijn Verkoren ja Bertine Kamphuis (2013) leidsid, et valitsejad hakkavad hiljem väga ebatõenäoliselt arendama efektiivset maksusüsteemi, kulude aruandmisekohustusi, suutlikku autonoomset ametnikkonda või investeerima kohalikesse produktiivsetesse ettevõtetesse.

Rantjeeriigid sõltuvad tugevasti välisabist, on haavatavad väliste mõjutustele ning neil on tõenäosus kokku variseda, kui ühtäkki nii-öelda renti enam ei maksta. Seetõttu langes just viimane kommunistlik valitsus 1992. aastal, olgugi et pärast Talibani kukutamist süvenesid Afganistanis taas rantjeeriigi jooned. Välisinvesteeringud ületasid aastatulusid vahekorras 8:1 ning selline situatsioon jäi peaaegu muutumatuks terve 21. sajandi esimese dekaadi vältel (Suhrke, 2013: 273). Enamik Afganistani liidreid pooldas vähem maksustamist ja nad kasutasid rohkem välist abi, et täita riigikassat. Otsestest maksudest saadud aastatulu on alates 2001. aastast küll kasvanud, aga jääb ikka marginaalseks. Peamiselt keskendusid doonorid abiressursside mobiliseerimisse, mitte siseriikliku aastatulu kogumise suurendamisele. (Verkoren; Kamphuis 2013: 512)

Et suurendada tulusid tulevikus, siis kõige ilmsemateks allikateks jäävad valitsusele siiski “tüüpilised rantjeeriigile viitavad valdkonnad”:

1. Välisabi. Kuigi tulevikus on doonorite tegevust ja rahastajaid raske ennustada (OECD, 2010: 94), siis Rahvusvahelise Valuutafondi prognoosid (IMF, 2010: 26) näitavad kasvavaid toetusi veel vähemalt mõned aastad.
2. Mäetööstus (nafta puurimine ja teiste maavarade kaevandamine). Afganistan on kindlustanud endale investeeringuid loodusvarade kaevandamisest. Aynaki vasekaevandus toob Afganistanile sisse 390 miljonit USD aastas, mida haldab või teisisõnu rendib Hiina ettevõtte. (Integrity Watch Afghanistan, IWA, 2008).

3. Kaudsed maksud, näiteks tollitulud. Samas tollitulude tõstmine võib olla küsitav, sest Taliban ja mõned regionaalsed juhid kontrollivad piirialasid. Vahel nad tõstavad ise tollimakse, hoolimata riigipoolsetest nõuetest.
4. Huvigrupid (ka riik) on seoses varimajanduse laienemisega püüdnud kasu saada mitteametlikust kaubandusest ja moonikasvatusest (Goodhand, 2009). Võimukandjad seega proovivad hoida ja luua liitusid (endiste) sõjapealikega, et võimu säilitada – eriti siis, kui välisabi vähenedes on ligipääs muudele ressurssidele keerulisem. (Verkoren, Kamphuis, 2013: 513)

Välisabi negatiivne mõju on tulenenud asjaolust, et Afganistani valitsusel puudub üldine kontroll, kuidas toetusi riigis kulutatakse. See õhnestab tugevasti riigi ehitamise eesmärki. Samas oleks veel problemaatilisem, kui abi kanaliseeritakse läbi valitsuses töötavate inimeste varakambri. (*Ibid.*: 514) Kriitikud toovad välja põhjendatud ja olulisuse aspekti abi reorienteerimisest valitsuse suunas. Nende eeldus näib olema, et kui abi oleks kanaliseeritud läbi valitsuse, siis selle tulemusena tekiks ühiskondlik lepe. Vastuseta jääb asjaolu, miks Afganistani praegused valitsejad peaksid olema huvitatud vastutuse võtmisest ja selle kandmisest kodanike ees. Osutatakse Afganistani “fragmentaarsele suveräänsusele”: omandiõigus on kohalike võimukandjate ja mitteformaalsete institutsioonide jagada. Leitakse, et rohkem riiklikku kontrolli eelarve üle lisaks suveräänsust, kuid mitte tingimata demokraatiat. Selline tee võiks muuta Afganistani nõrgast rantjeeriigist tugevaks rantjeeriigiks seni kuni abi jätkub. (*Ibid.*: 515) Valitsuse võime suunata finantse vastavalt riiklikele eesmärkidele ja prioriteetidele oli üsna tugevasti mõjutatud ja nõrgestatud. Samuti ei aidanud selline struktuur ega lähenemine kaasa demokraatliku tasandi loomisele. Rubin väitis, et demokratiseerimise protsessis tuleks ressursse suunata siseriiklikult ja eelarve küsimus on riigi ehitamises ja seadusjärgsuses keskne tegur (Rubin, 2006: 182). Afganistani sõltuvus välisabist takistas demokratiseerimise protsessi (Suhrke, 2008: 644).

Korruptsioon ja ebaefektiivsus on peamised põhjused, miks abirahade kasutamine jääb väljapoole valitsust. Aastatel 2002-2010 kasutasid doonorid hinnanguliselt 77% välisabi rahadest ise oma äranägemise järgi, vaid 23% välisabist kuulus ametlikult Afganistani riigieelarvesse. Probleem seisnes ka niinimetatud “ajude äravoolus”, sest rahvusvahelistes agentuurides või büroodes maksti kõrgemat palka ning nii-öelda parimad ja säravamad lõpetasid valitsuses töötamise. (Verkoren, Kamphuis, 2013: 514) See näitab, et valitsuse võimekus suunata rahastust vastavalt riiklikele eesmärkidele ja

prioriteetidele on raskendatud. Samuti ei aita selline struktuur kaasa demokraatliku vastutuse arengule riiklikul tasandil, sest legitiimsuse saavutamise protsessi keskmes on ressursside siseriiklik mobiliseerimise protsess ja kontroll eelarve üle. Afganistani suur sõltuvus välisabist pidurdab demokratiseerimist. Liberaalse demokraatia keskne institutsioon parlament on kaotanud oma tähenduse: ilma vahenditeta parlament oli pigem debattide foorum kui instrument, mis läbi saab vahendada rahva nõudmised riikliku taseme otsusteks. Abi väljaspool valitsuse eelarveprotsessi takistab demokraatlikku riigiehitust, pärssides sotsiaalset lepingut ja valitsuse legitiimsust. Ülemäärane välisrahastusele lootmine on takistuseks fiskaalse iseseisvuse saavutamisele. (Verkoren, Kamphuis, 2013) Ka Sultan Barakat (2008: 31) on leidnud, et välise rahastamise tulemusena on Afganistan kaotanud lootuse finantsilisele sõltumatusle ning lisas, et Afganistan vajab suure tõenäosusega olulisel tasemel välist toetust veel 20, 30 või isegi veel enam aastaid.

2.2 Julgeolekujõudude võime

Teine oluline riigi ülesehitamise aspekt on jõumonopoli olemasolu, mida algselt pakkusid rahvusvahelised väed. Jõumonopol on Max Weberi (2004) järgi riigi õigus legitiimselt jõudu kasutada. Alates 2003. aastast NATO juhitud ISAF (*International Security Assistance Force*) ja USA juhitud rahvusvahelise koalitsiooni invasioonijõud (*Operation Enduring Freedom*, OEF) moodustasid Afganistani sõjalise võime. Suutmatust luua jõumonopoli oli riigi ülesehitamise riskifaktoriks ja Achilleuse kannaks algusest peale ja mida aeg edasi, seda enam hakati sellele tähelepanu pöörama. Afganistani püüe rajada jõumonopol tuli algselt mitte Talibanilt, vaid nime järgi rahumeelsetelt relvastatud gruppidele ehk niinimetatud sõjapealikelt, kes eksisteerisid seaduslikul moel hallis tsoonis. Mõned kuulusid Põhjaliidu koosseisu, kes seejärel liitusid rahvusvaheliste võõrvägedega. Neil oli formaalne struktuur ja rahvusvahelises projektis hakkasid nad kandma nime – Afganistani Relvajõud (*Afghan Military Forces*). (Suhrke, 2013: 280) Afganistani armee oli enne Talibani võimuletulekut 1996. aastal olnud laostunud ja Afganistanil oli selle üle vaid fragmentaarne kontroll, mis on iseloomulik läbikukkunud riikidele. Kui Taliban oli võimul, siis keskenduti rohkemal määral jõudude üle kontrollile, kuid USA interventsiooniga see hävis. Olgugi et peagi relvastati just need endised komandörid ja sõjapealikud uuesti, kes Talibani ajal riigis

domineerisid. Bonni leping tähistas osaliselt, et Afganistanis hakkab toimuma “sõjapealike demokratiseerimine” ja relvastatud rühmitused demobiliseeritakse, selleks et lahendada julgeoleku küsimust. (Rubin, 2006: 180)

Pärast siseriiklikku relvastatud konflikti peaksid riikluse ehitamise operatsioonid hõlmama DDR-i (Desarmeerimise, demobilisatsiooni ja reintegratsiooni, *Disarmament, Demobilization, Reintegration*) meetmeid ja ka muudatusi valitsuse julgeolekuagentuurides (*Security Sector Reform, SSR*), kuid Bonni leping (2001) oli kokkuvõttes liigne kiirustamine USA militaarkampania tõttu, viidates DDR-ile ja SSR-ile vaid üldiselt. Järgnevad läbirääkimised nende programmide üle olid uue poliitilise korra võtmelemendid. Mudžahiidid nõudsid, et uued julgeolekujõud peaksid koosnema põhiliselt kohalike üksustest, kellel oleks uus relvastus ja korralik väljaõpe. Kui selle mudeliga oleks rahvusvaheline kogukond nõustunud, siis soovitud poliitilised reformid oleksid saanud kallutatud ning tegelik kontroll oleks jäänud endistele sõjapealikele või fraktsiooniliidritele. Ainult koalitsiooni ja ISAF'i kangekaelsus ning järeleandmatus aitas ÜRO läbirääkimistel Afganistaniga viia teise tulemuseni. Peamiseks strateegiaks pidi jääma koostöö endiste sõjapealikega. (Rubin, 2006: 180)

DDR programm algas 2003. aastal ning see ei kaasanud politseiüksusi, keda juhtis USA. DDR-i programm värbas inimesi algusest peale kestva USA militaarkampania vältel, et purustada Taliban ja al-Qaida. Järgnev programm “Illegaalsete relvastatud grupeeringute laialisaatmine” (*Disbandment of Illegal Armed Groups, DIAG*) algatati 2005. aastal. Sihtmärgiks võeti relvastatud rühmitused, mis veel tegutsesid ja nii mõnedki neist olid laienenud. Kuna paljudel relvastatud grupeeringutel oli poollegaalne staatus koos võimukate patroonidega (kohalikud juhtfiguurid, fraktsiooniliidrid ja hiljem ka mõned parlamendiliikmed), siis oli see küllaltki raske ülesanne Afganistani Siseministeriumile. Lisaks oli osa Siseministeriumi ametnikest neis grupeeringutes tegevad (Suhrke, 2013: 279). 2006. aastal alustas USA sõjaline juhtkond kohalike politseiüksuste taastamist (Lefèvre, 2010). See oli kavandatud kui kiire võimekuse kasvatamine, et saada hakkama riigisiseste rahutustega. Samas näitasid oma initsiatiivi üles ka relvastatud rühmitused või kohalikud komandörid uue võimsa patrooni leidmiseks. Kui DIAG programm lõppes 2008. aastal, siis ÜRO hindas, et Afganistanis on ligikaudu 1800 relvastatud gruppi (umbes 120 000 liikmega). (Suhrke, 2013: 279)

Rahvusvahelised ja Afganistani inimõiguslased leiavad, et politseijõudude võimekuse suurendamine oli üks märkimisväärsemaid vigasid nii-öelda riikluse ehitamise projektis. Hoolimata politseijõudude vastuseisvast hoiakust islamistidele, oli neil negatiivne mõju riigi ülesehitamisele. Nad esindasid selgelt negatiivset suhtumist varase üleminekupoliitika illegaalsete jõudude mitterelvastumisesse, et riik ei saaks rajada legitiimset jõumonoopoli. Varajane DDR programm aitas peamiseid sõjapealikke edasi suunata poliitilisele areenile ilma nende alluvateta. Põhjaalliansi liidrid said tähtsaid positsioone riiklikus administratsioonis ministrite, kuberneride või vanem-nõunikena. Tadžiki relvastatud rühmituse liider Mohammed Fahim nimetati kaitseministriks ja tema kolleeg Bismullah Khan sai ANA (Afganistani Riiklik Armee, *Afghanistan National Army*) ülemjuhatajaks. Usbeki päritolu kindral Dostum oli algselt asekaitseminister, hessaaride liider Muhammad Mohaqiq oli ase-eesistuja AIA-s Afganistani ajutises valitsuses (*Afghan Interim Administration*). (Suhrke, 2013: 280)

USA sõjaväeline kohalolek pärast 2014. aastat sõltub suuresti BSA (Kahepoolne julgeolekuleping, *Bilateral Security Agreement*) allkirjastamisest. 2013. novembri keskpaiku viisid Afganistan ja USA läbirääkimised selle dokumendi suhtes lõpule, kuid President Karzai pole seda tänase päevani allkirjastanud. BSA läbirääkimised algasid 2012. aasta oktoobris ja USA ametnikud olid seisukohal, et lepingule tuleb alla kirjutada 2013. aasta lõpuks. Administratsioon toonitas, et selle tegemata jätmine toob kaasa riski ebastabiilse olukorra tekkimiseks presidendivalimiste (5.04.2014) läbirääkimise kampaania käigus. Kui lepingut ei allkirjastata, siis see piirab USA pingutusi planeerida jõudude paigutamist pärast 2014. aastat. 2014. aasta veebruari lõpul selgus, et Karzai ei kirjuta BSA'le alla enne ametist lahkumist. Rahvusvaheline administratsioon rõhutas, et mida kauem jääb BSA allkirjastamata, seda piiratumad on USA valikud ja seda väiksemad on 2014. aasta järgsed USA sõjajõud riigis. Siiski USA ja tema liitlased loodavad ja usuvad, et Karzai järeltulijad allkirjastavad lepingu ning USA planeerib väidetavalt oma jõudude struktuuri 2014. aastaks eeldusel, et leping allkirjastatakse 2014. aasta lõpupoole, kuid piisavalt vara, et kavandatud missiooniga edasi minna. (Katzman, 2014: 25-30)

BSA üle peetakse läbirääkimisi vastavalt laiemale “Strateegilise partnerluse lepingule” (*Strategic Partnership Agreement, SPA*), mille allkirjastasid President Obama ja President Karzai Afganistanis 1. mail 2012. aastal. See laiapõhjaline leping kinnitab, et USA on pühendunud afgaanide stabiilsusele ja arengule veel mitmed aastad pärast

täielikku üleminekut. Strateegilise partnerluse leping kümneks aastaks hõlmab endas üldjoontes suhteid pärast 2014. aastat. Peamised sätted on järgmised:

- Kohustus jätkata Afganistaniga “tihedat koostööd” Afganistani julgeoleku tagamiseks. See tähendab vaikumisi, et USA väed jäävad Afganistani pärast 2014. aastat; vägede suuruse kohta pole dokumendis midagi öeldud.
- USA administratsioon peab oluliseks Afganistani Julgeolekujõududele väljaõppe ja relvade võimaldamise, kuid leping ei fikseeri summat dollarites ega tarnimissüsteeme.
- Ühendriigid käsitlevad Afganistani kui “olulist mitte-NATO liitlast”. Seda nimetust kasutatakse USA lähedaste liitlaste tähistamiseks, mis avab Afganistanile võimaluse saada (ostmise ja annetuse korras) USA relvastust samadel võimalustel, nagu saavad NATO liitlased ja see soodustab väljaõppe osutamist ja raha võimaldamist kaitsevahendite rentimiseks.
- Leping lubab USA-le tõenäoliselt pikaajalist Afganistanis asuvate baaside kasutust (ka naaberriike puudutavates küsimustes). Viimase paari aasta riikliku kaitse volitamise seadused on sisaldanud sätet, kus sõnaselgelt keelatakse USA-poolne permanentsete baaside rajamine Afganistani.
- Lepingus on kirjutatud ka majandusabist Afganistanile lepingu kehtivuse jooksul (2014-2024), kuid suurusjärku pole dokumendis täpsustatud. Afganistani valitsus soovis väidetavalt lepingusse sisse kirjutada kohustuseks 2 miljardit dollarit aastas, kuid Ühendriigid teatasid Afganistanile, et summasid saab määrata vaid läbi konkreetsete fondide. (Katzman, 2014: 27)

2.2.1 Afganistani riiklikud julgeolekujõud (*Afghanistan National Security Forces – ANSF*)

2011. aasta juunikuu seisuga oli USA vägede suuruseks Afganistanis 100 000, 2012. aasta septembriks oli see vähenenud 66 000 inimeseni ning 2014. aasta veebruaril hinnati USA jõudude koguarvuks 34 000. USA ja NATO ei ole veel selgusele jõudnud, kui palju võiks optimaalselt jääda välisüksusi alles alates 2015. aastast. Räägitud on 12 000mehelisest üksusest, kellest kaks kolmandikku on USA lahinguüksused ja ülejäänud USA terrorismivastased jõud. (Katzman, 2014: 2) Otsusele ei ole veel jõutud, sest

Hamid Karzai on keeldunud BSA'd allkirjastamast oma ametiajal. Afganistani enda jõududele üleminek oli jagatud viide etappi, mis ühtekokku võtab aega 12-18 kuud. Esimene algas 2011. aasta juulis ning kolme järgmise eesmärgid olid täidetud 2013. aasta keskpaigaks. Seega viimaseks etapiks valmistumine algas 2013. aasta juunis, mis kuulutati välja samal ajal, kui president Hamid Karzai ja NATO peasekretär Andres Fogh Rasmussen väitsid, et nüüd on Afganistani väed juhtival positsioonil üle kogu riigi ning NATO/ISAF kannavad vaid toetajarolli. (Katzman, 2014: 21) Kuna Afganistani väed vajavad sõjalist toetust ka pärast 2014. aastat, siis on siiani on veel arutlusel, kui palju üksusi peaks jääma kohapeale, et jätkata "Otsustava toetuse missiooni" (*Resolute Support Mission*). Laias laastus on arutletud suurusjärgust 3000 - 10 000 ning 1- 10 aasta pikkusest perioodist (10 aastat on läbirääkimiste all oleva BSA määratud kestvuseks) (Katzman, 2013: 23). Missiooni esimene ja peamine ülesanne on treenida ja anda nõu ANSF-ile, kuid samas viia läbi või juhtida ka keerulisemaid operatsioone. Afganistani jäävate vägede ülesanne on tagada jätkusuutlik stabiilsus nii kaua, kui Afganistan on võimeline enda julgeoleku eest täiel määral vastutama. On ka võimalik, et rahvusvahelised väed lahkuvad 2014. aasta lõpuks, kui Karzai või järgmine president ei allkirjasta BSA'd enne, kui vägesid hakatakse välja viima. Kuna ka 2014. aasta veebruari lõpuks ei olnud Karzai BSA-d allkirjastanud, siis USA president Barack Obama andis korralduse Ameerika Ühendriikide Kaitseministeeriumile valmistuda ka "null-võimaluseks" ("*zero-option*") (Lubold, 2014), mis tähendab kõikide üksuste väljatoomist, kuid Kenneth Katzman peab seda ebatõenäoliseks (Katzman, 2014: 23).

Mitmed analüütikud on arvamusel, et kui "Otsustava toetuse missioon" ei jätku, siis väljavaade Afganistani stabiilsusele on kesine: Afganistani väed ei ole võimelised vastu seisma Talibanile ning riiklikud jõud võivad lõheneda või kokku variseda. Afganistani Siseministeerium hindas 2009. aasta augustis, et Karzai valitsus kontrollis umbes 30% riigi territooriumist ning vastuhakkajad 4% (364-st piirkonnast kontrollisid 13). Viimaste mõju ja toimetamist oli tunda veel 30%-l riigiterritooriumil. Hõimud ja kohalikud rühmitused, kelle lojaalsus keskvalitsusele varieerus suuresti, kontrollisid ülejäänud osa riigi territooriumist. Taliban on nimetanud ka kohalikke "vari" kubernere 33-s Afganistani 34-st provintsist, kuid mitmes riigi põhjaosa provintsis on nende kohalolekut hinnatud minimaalseks (Katzman, 2014: 24).

Riikliku armee (ANA) asutamine ulatub tagasi Bonni kokkuleppeni (2001), kus kõik parteid avaldasid sellele oma tunnustust. Alguses peegeldus ANA aeglane areng

tagasihoidlikus investeerimises ja üldises kurnatuses. 2005. aastal oli kogu jõu arv kõigest 22 000 võitlejat, kuid viie aasta pärast oli see peaaegu kümnekordistunud, koosnedes ligikaudu 200 000 sõjaväelasest. Kiire armee laienemine tõstas küsimusi selle kvaliteedi kohta, mis oli seotud kõrge kirjaoskamatusega, lühiajalise treeninguga, armeesiseste etniliste pingetega ja lõpptulemusena nii võitlemise efektiivsuse kui ka poliitilise lojaalsusega (Giustozzi, 2009). Teised probleemid ilmnevad ANA sõltuvusest USA-st. USA väed alustasid uue armee väljaõpet ja varustamist 2003. aastal, kuid 2005. aastaks USA finantseeris rohkem kui poolt valitsuse kaitseelarvest (palgad, logistika, treening, värbamiskeskuste rajamine, taastusravihaiglad, garnisonide ehitamine lõuna- ja kaguosas, nelja regionaalse ANA juhtimiskeskuse rajamine, keskse armeeüksuse – kolme jalaväebrigaadi loomine Kabuli). USA kulutused ulatusid 2010. a lõpuks juba 7,5 miljardi USD-ni aastas, et ehitada üles Afganistani riiklik armee. USA tegelikult määras Afganistani armee suuruse ja ülesehituse, kuigi jõudude ülemmäär otsustati koostöös Afganistani valitsuse ning teiste liitlastega. (Suhrke, 2013: 280) Rahastamise küsimused tõstasid jätkusuutlikkuse probleemi, sest ilma olulise doonorite abita, ei suudaks Afganistani valitsus säilitada sellise suurusega armeed. Lisaks tuli finantseerida ka teisi julgeolekujõudusid, näiteks riiklikku politseid (ANP). Maailmapank juhtis pidevalt tähelepanu, et ebaloomulikult suured kulutused on julgeolekule, mis võib viia riigi ülesehitamise asemel pankrotistumiseni. (Suhrke, 2013: 280) Selguma peab, milliseks jääb sõjaväe roll sisepoliitikas. ANA oli tugevam institutsioon kui kohus, parlament ja täidesaatva võimu organid. Arme ehitamine on palju kergem kui õigussüsteemi loomine. (Suhrke, 2013: 281)

Andrew A. Michta toob intervjuus (Manea, 2014) välja, et tõenäoliselt jääb ANA võimekus sama heaks, kui see on praegu. Kirjaoskamatuse tase on sõdurite seas ligikaudu 70%, mis seab õppimisele piiranguid. ANA on muutunud efektiivsemaks, kuid just praegusel ajal on neil ka palju kaotusi. On märgata, et liiga palju jäädakse lootma ISAF'i juhtimisele, kuid üsna varsti peavad nad ise juhtimisülesanded üle võtma. ANSF peamiseks mureks on see, et umbes 35% selle elavkoosseisust jätab igal aastal relvajõududesse tagasi tulemata, mis tähendab, et kolmandik tuleb ridade täiendamiseks teenima kutsuda. Relvajõud on liiga kiiresti laienenud, et lubada teostada põhjalikku isikute taustauuringut või kvalifitseeritud personali värbamist. Paljudel üksustel on vajaka relvastusest, varuosadest, kütusest ning oskuslikust hoolduspersonalist. USA väejuhatavad täheldavad ANSF logistilise suutlikkuse

puudulikkust (näiteks õhustransporti) ja arstiabi nõrkust. Osa puudujäägist kogu ANSF-s on põhjustatud kirjaoskamatuses (samas on panustatud juba üle 200 miljoni dollari kirjaoskuse koolitustesse). Eesmärk on, et kogu ANSF oleks vähemalt algkooli esimese klassi haridusega ja pooltel oleks kolmanda klassi haridus 2014. aasta lõpuks. (Katzman, 2014: 25-30)

Eesti suursaadik Afganistanis Väino Reinart tõi välja (vt lisa 3), et ANSF suurim nõrkus peitub sõjaliselt õhutoetuse osas täielikus sõltuvuses ISAF'ist ning nõrgas logistikas ja luuresuutlikkuses. Rahvusvahelise Kaitseuringute Keskuse vanemteaduri Erik Männiku sõnul (vt lisa 2) on ANSF'is väga kõrge personalivoolavus aasta kohta: ANA's 30-50%, mis tähendab, et igal aastal tuleb välja õpetada vähemalt 60 000 uut sõdurit. Ta mainib logistika nõrkust/puudumist, küsitava kvaliteediga juhtide kaadrit (kindral Scaparrotti on öelnud, et hea brigaadiülem kujuneb 20 aastaga, pataljoniülem 15 aastaga), suutmatust luua uusi baase ja neid ülal pidada, et hoida territooriumi. Mitteresideeriv suursaadik aastatel 2008-2011 Afganistanis Harri Tiido väitis samuti (vt lisa 1), et ANSF suurim probleem on seni olnud koosseisu kiire vahetumine – aastas kaotavad nad haavatute, tapetute ja deserteerinutena umbes 30% isikkoosseisust. See aga tähendab praeguse arvu juures vajadust igal aastal värvata ja välja õpetada ligikaudu 60 000 meest. Kuigi ANSF on tunduvalt parem kui aastaid tagasi, oleks raske uskuda, et nad suudavad kogu riigi territooriumit ilma välisjõudude toeta kontrollida.

Afganistani Julgeolekujõudude arv peaks kahanema pärast 2014. aastat suurusjärku 228 000 ning leiti, et sellise suurusega julgeolekujõudude ülalpidamine maksab 4.1 miljardit dollarit aastas. Ühendriigid lubasid toetada 2.3 miljardiga aastas, Afganistani valitsus 500 miljoni dollariga aastas, liitlaste panus moodustas ülejäänud 1.3 miljardit dollarit. Afgaanide panus peaks pidevalt tõusma kuni 2024. aastani ja on oletatud, et siis peaks Afganistan olema suuteline rahastama oma julgeoleku vajadused. USA ja NATO tahaksid küll hoida ANSF'i suurusjärgus 352 000, kuid see nõuaks umbes 6 miljardit dollarit rahastust aastas ning doonoreid pole veel leitud. Isegi 4.1 miljardi jaoks rahastajate leidmine oli raske protsess. (Katzman, 2014: 30) 2002-2012 aastatel andsid Ühendriigid ligikaudu 83 miljardi dollari väärtuses abi (sealhulgas sõjaväe koolitused ja varustuse) ANA-le ja ANP-le. See ei sisalda aga kulusid USA sõjalistele operatsioonidele, mis olid 90 miljardit 2010 a., 104 miljardit 2011 a., 93 miljardit 2012 a. ja 82 miljardit dollarit 2013. aastal. Kui arvestada ka neid kulusid, siis Ühendriigid on

kulutanud Afganistanile ligikaudu 647 miljardit dollarit aastatel 2002-2013. (Katzman, 2014: 57)

2.3 Legitiimsus

Klassikalise definitsiooni kohaselt algavad rahvusvahelised riikluse ehitamise operatsioonid olukordades, kus riigil puudub suutlikkus tagada julgeolekut ja teenuseid, kuid ka legitiimsust. Legitiimsuse aluseks on rahvusvahelise operatsiooni seadusjärgsus. Olgugi et USA juhtimisel toimunud rahvusvaheline interventsioon Afganistani 2001.a ei saanud ÜRO Julgeolekunõukogu mandaati, aga see oli laialt tõlgendatud legitiimsena enesekaitset käsitleva ÜRO põhikirja artikli 51 all (Rubin, 2006: 183; ÜRO põhikiri; ÜRO Julgeolekunõukogu otsus 1386) . ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsiooniga 1386 (20.12.2001) sai ISAF mandaadi ÜRO põhikirja 7. peatükist lähtuvalt. Lisaks oli arvestatav toetus ka Afganistanilt, kuid enamik afgaane nägid seda pigem iseseisvuse hävitamisena kui potentsiaalse taastamisena. (Rubin, 2006: 183) Barnett R. Rubini sõnul on rahvusvaheline tunnustus legitiimsuse aluseks ning selliste operatsioonide rahvusvaheline seadusjärgsus tõstab ka siseriiklikku legitiimsust (Rubin, 2005: 103). Operatsiooni legitiimsus tulenes algselt rahvusvahelise resolutsiooni kombineerimisest poliitilise kokkuleppega Bonn. Bonni leping tähistas ühtlasi võimalust, mille abil sai suurendada vahevalitsuse legitiimsust läbi rahvusvahelise toetuse saanud poliitiliste protsesside enne konstitutsioonilist valitsust. Nii nagu mitmetel sellistel lepingutel oli ka Bonni lepingul ajakava ja kriteeriumid poliitilisteks muudatusteks, kuid puudus mehhanism nende poliitiliste meetmete kooskõlastamiseks. (Rubin, 2006: 184)

Pidev abiandmine on takistuseks legitiimsuse saavutamisele ja valitsuse võimekuse suurendamisele. Valitsus ei saa vastu võtta otsuseid, milliseid teenuseid oleks vaja pakkuda, kuhu täpselt kulutusi suunata või kuidas avalike kaupadega toimetada. Mitmepoolsetel operatsioonidel on risk aidata kaasa moodustatud valitsuse killustumisele, sest abiorganisatsioonid võivad takistada poliitilise võimu püüet saavutada sõltumatust. Samas pole ka valitsusel vastavat suutlikkust, et oma vastutusel tegutseda ja võimekust ehitada. (Rubin, 2006: 182) Rubin toob välja ka kahepoolse legitiimsuse kujunemise. Riik või valitsus saab olla legitiimne tulenevalt, kas järgitakse riiklikult kindlaks määratud eesmäärke, mitte otsides rahvusvahelist legitiimsust

väljastpoolt defineeritud huvidega. Riike ei saa kujundada suutlikeks väljastpoolt. Rahvusvaheline abi võib olla vajalik, kuid see ei ole kunagi piisav, et rajada institutsioone, mis on legitiimsed ja jätkusuutlikud. Rahvusvaheline tegevus peaks olema eeskätt suunatud kohalike protsesside hõlbustamiseks ja kaasa aitamiseks, ressursside pakkumiseks ja ruumi loomiseks kohalikele võimukandjatele, kes määratlevad oma riigikorra. Kohalike esindajate roll on vahendada visiooni heast elust vastutustundlikes, tugevates ja kestvates institutsioonides. (Chesterman *et. al.*, 2005: 384)

Institutsioonid hõlmavad endas nii formaalseid kui ka mitteformaalseid norme, reegleid ja protseduure. Institutsioonid on valitsemise üldkujuks või piirjoonteks. Enamasti need normid ja reeglid on kui pühakiri formaalsetes konstitutsionaalsetes ja juriidilistes dokumentides, kuid teistel puhkudel on institutsionaalne raamistik täiesti mitteformaalne, aga sel on siiski tugev asjakohasuse loogika (näiteks mitmesugused niinimetatud traditsioonilise autoriteedi vormid põliselanike kogukondades). Seega sätestavad institutsionaalsed reeglid valitsejate rollid otsuste langetamisel ja erinevate funktsioonide teostamisel ja rakendamisel. (Risse, 2012: 10)

Peamine Afganistani lähituleviku poliitiline probleem seisneb nõrkades avalikes/poliitilistes institutsioonides, mis on valitsemisele suureks takistuseks. Muidugi lisanduvad veel süstemaatiline korruptsioon ja poliitilise eliidi puudumine. (Peral, 2011: 6) Süstemaatiline korruptsioon on nõrgendanud Afganistani institutsioone ning poliitilisele pildile avaldavad suures osas mõju endised sõjapealikud ja kurjategijad. Rahvusvahelise kogukonna sekkumine on tegelikult tugevdanud institutsionaalset nõrkust ja korruptsiooni levimist. Doonorite vastumeelsus kanaliseerida abi riigiasutuste kaudu on viinud riigi nõrgenemiseni, selle asemel, et tugevdada riigi suutlikkust. Poliitilise eliidi puudumine muudab demokraatliku reformi ebatõenäoliseks. Poliitiline eliit on indiviidide kogum, kes regulaarselt teostab võimu mitmetes küsimustes. Rahvuslik poliitiline eliit pürgib kontrollima keskseid riigi institutsioone ja büroosid, kuid riigis võib olla ja tavaliselt on ka kohalik poliitiline eliit, kellel on tagasihoidlikumad ambitsioonid. 2001. aasta järgsel perioodil raskendasid mitmed tegurid eliidi moodustumise protsesse. Esmalt said vanad mudžahiidide parteide juhid privilegeeritud positsiooni, isegi kui mitmed afgaanid seda ei pooldanud. Teiseks paljud noored tehnokraadid suutsid luua vajalikke sidemeid doonorite heaks töötades, mida nad said hiljem ära kasutada kasulike riigihangete saamiseks erasektori tegijatena.

Kolmandana tähendas tugeva presidendisüsteemi rajamine sisuliselt hoopis, et sidemed valitsusega andsid eripositsiooni poliitilistele tõusikutele. (Maley, 2011: 28-29)

Kui kitsendada Afganistani poliitiline pilt individidele, siis Lääne mõistes demokraatia rajamine pole tõenäoline ega ka võimalik selle ehedas tähenduses. Põhiline takistus toimiva demokraatia saavutamiseks seisneb poliitiliste parteide puudumises. Avalike suhete korraldamiseks ei ole piisavalt kohalikku inimkapitali. Rahvusvaheline tegevus oli keskendunud peamiselt julgeolekujõudude treenimisele ja koolitamisele. Diskussioon oli suunatud ka küsimusele, kas rahvusvaheline kogukond peaks avaldama survet Afganistani valitsusele poliitilise reformi läbiviimiseks, mitte ainult seda häguselt toetama ja ähmaselt propageerima. Rahvusvaheline lähenemine seisnes nõudmises, et tuleb kaotada korrupsioon. Efektiivse partnerluse rajamise lähtepunktiks oleks pidanud olema, kui rahvusvaheline kogukond oleks endale teadvustanud kõikide fundamentaalsete probleemide jagatud vastutusest. Afganistan vajab põhjalikku poliitilist muudatust ja uuendust, kuid kerkib küsimus, milliseid rahvusvahelisi institutsioone, mehhanisme või vahendeid oleks veel vaja olnud, et toetada afgaanide pingutusi ja aidata kujundada poliitilist reformi. (Peral, 2011: 7) Afganistanis läbiviidud uuringud kinnitavad, et välise valitsemise legitiimsus on seotud nii julgeoleku ja turvalisusega kui ka hariduse kättesaadavusega (Koehler, Zürcher, 2007). Kui neid teenuseid ei pakuta, siis väliste sekkujate legitiimsus kannatab koheselt.

Pärast 2001. aastat on riigi ülesehitamine sõltunud peamiselt välistest finantseeringutest. Riigi keskuse ja provintside suhted olid kujundatud kohalike võimukandjate huvist säilitada või suurendada autonoomsust selles piirkonnas ja saavutada suurem võimu jaotumine riigis ning riikliku poliitika mõjutamine. Riigi keskuse peamine murekoht oli, kuidas laiendada kontrolli üle provintside, et saada ressursse ja mõjutada kohalikku administratsiooni ning poliitikat. Keskuse-provintside suhted peegeldavad ka etnilisi probleeme, näiteks pärast kodusõda 1990. aastatel nimetati tadžikke, usbekke, hessaare ja puštu miilitsaid kui „teisi etnilisi gruppe“. Teise ja püsivama opositsiooni liini moodustasid konservatiivsed, traditsioonilised ja religioossed liidrid (peamiselt endised mudžahiidid), kes tundsid muret, kas kavatsatud reformid võiksid õõnestada nende staatust ja võimu kui ka Afganistani ühiskonna mitte-islami suunas muutumist. (Suhrke, 2013: 282) Afganistanis hinnatakse olevat 45 keelt ja 55 etnilist gruppi (Allan, 2013: 545). Peamine uue korra kujundamise õigustus oli idee rajada vähemasti minimaalselt efektiivne riik, mis oli jäätud revolutsiooni, invasiooni ja kodusõja tõttu kaosesse.

Laiemad aluspõhimõtted määrati kindlaks Bonni lepingute preambulas, kus Afganistani parteid näitasid oma otsust edendada riiklikku lepitust ning pühenduda rahu, stabiilsuse ja inimõiguste tunnustamisele. Lisaks pidasid nad tuleviku vaate kujundamisel oluliseks islami põhimõtteid, demokraatiat, pluralismi ja sotsiaalset õiglust. (Suhrke, 2013: 282) Harri Tiido mainis intervjuus (vt lisa 1), et positiivse variandi puhul õnnestub nii-öelda mõõduka osaga Talibanist mingi võimujagamise kokkulepe sõlmida, ohverdades selle nimel teatava osa naiste õigustest ja kohtusüsteemist. See tähendab šaria põhimõtete üleviimist seadusandlusesse.

Charles Tilly on poliitilisi ettevõtjaid käsitlenud kui tulevasi rahvuslikke liidreid ja liikumiste organisatoreid, kes kujundavad arusaama olemasolevast kultuurilisest tasapinnast (nii-öelda lugude põhjal) ja loovad analoogiliselt piirid “meie-teie” (Tilly, 2003a: 612). Poliitilised ettevõtjad mängivad põhirolli gruppide ja võrgustike moodustamisel, ühendamisel ja koordineerimisel. (Tilly, 2003b) C. Tilly on poliitilisi ettevõtjaid vaadelnud kui reformide mobiliseerijaid. Niinimetatud lood muudavad indiviidide teadlikkust ning peagi individuaalne teadlikkus läheb üle kollektiivsesse teadlikkuse. 2001. aastal oli kõrvalseisjatel kerge eeldada, et Taliban on teinud afgaanidest kaasmaalastele ajupesu. Vaieldamatult figureerib olemasolev kultuur olulisel määral poliitilistes kõnelustes ja identiteedi määramisel. (Tilly: 2003a: 614) Laiemalt viitab poliitiline ettevõtlus rahvast ühendavatele tegevustele ja liidritele ning riigi valmisolekule poliitilisteks, sotsiaalseteks ja majanduslikeks reformideks. Ettevõtlus tähendab siinkohal poliitilist tegevust reformide elluviimiseks.

Lähitulevikus seisab Afganistan vastakuti mitmete sotsiaal-majanduslike väljakutsetega. Peale riigi tohutule sõltumisele välisabist on teine märkimisväärne probleem ka Afganistani noorte massiline tööpuudus: järgmiste lähimate aastate jooksul otsib tööd umbes miljon noort, kuid ainult 5%-il neist on võimalus minna õppima ülikooli. Umbes miljon noort õpib keskkoolis, kuid 16 000 jätkub kohti kõrgkoolis (Kobler, 2011: 12). Suure hulga noorte töövõimaluste nappus võib saada üheks tähelepanuväärsemaks Afganistani probleemidest, sest seda võivad kurjasti ära kasutada ka radikaalsed grupeeringud mitmetel erinevatel viisidel. (Peral, 2011: 8)

2. 3. 1 Korrupsioon

Korrupsioon Afganistanis on kompleksne, juurdunud ja mitmetahuline probleem, mille vastutus lasub nii riiklikul kui ka rahvusvahelisel tasandil. Afganistanis keskendutakse liialt tehnilise protsessile, et vähendada korrupsiooni, kuid jäetakse kõrvale poliitiline kontekst. Barbara J. Stapleton kirjutab kahest rahvusvahelise kogukonna valikuvõimalusest: keskenduda Afganistani üleminekuperioodile ja unustada jätkusuutlik areng või pigem suunata objektiiv kaugemale tulevikku ja olla avatud ajaraamistikus (Stapleton, 2011: 35) Rantjeeriigid ei ole alati just korrumpeerunud, kuid on selgunud, et kõrge välisabiga riikidel on suurem kalduvus ka kõrgeks korrupsioonitasemeks. (Suhrke, 2013: 276) Kabuli panga skandaal 2010. aastal oli organiseeritud kriminaalse tegevuse ja korraldamata finantssektori väljund. Panga aktsionärid ja juhatajad omastasid umbes 900 miljonit USD USA valitsuse finantsidest, mis olid mõeldud Afganistani julgeolekujõududele. Korrupsiooni olemasolu pole üllatav, sest riigi sissetulek on algusest sõltunud peamiselt kahest allikast: illegaalne narkomajandus ning ulatuslik ja järsk väliste vahendite sissevool abiorganisatsioonidelt ja välisvägedelt. Raha sissevool küllastas riigi sotsiaalset ja institutsionaalset võimekust, et sellega tegeleda seaduslikul ja sotsiaalselt vastuvõetaval moel. Afgaanide seas on laialt levinud ettekujutus, et rahvusvahelise kohalolekuga toodi kaasa mitmesugusel viisil korrupsiooni ja see viis illegaalsusega nõustumiseni. (Suhrke, 2013: 276) Tihti makstakse riigiametnikele kõrgeid altkäemakse, mis illustreerib niinimetatud patrooni-kliendi suhet. Maakohtades on kasvanud vahendusagentide arv, kes tegutsevad riigiametniku nõusolekul eesmärgiga koguda altkäemakse, mis on vajalikud teatud riigiteenetele juurdepääsuks. Kui enne mängisid kesksel rolli sidemed riigiametnikega, selleks et pääseda ligi ja saada teenuseid, siis pärast 2001. aastat ei piisa neist sidemetest, vaid tuleb maksta ka altkäemakse. Seda nimetatakse institutsionaliseerunud rahaeraldusbürokraatiaks. (Verkoren, Kamphuis, 2013: 517) Korrupsiooni ulatus Talibani-järgses ühiskonnas segas tõsiselt riigi ülesehitamise alust. Kui oli ligipääs poliitikasse, siis saadi privilegeeritud võimalus parematele lepingutele või ärilitsents, mis oli vajalik rahvusvahelise personali teenindamiseks. Korrupsioon õhustas nii sisemist kui välimist valitsuse legitiimsust, mida ei oleks saanud lubada sõja keskel. (Suhrke, 2013: 277).

2. 3. 2 Hübriidsus ja legitiimsuse rajamine läbi *Loya Jirga*

Bonni protsessi (alates detsembrist 2001 kuni detsembrini 2005) mäletatakse võib-olla kõige selgemalt, kui kahte järjestikust *Loya Jirga* kokkutulekut kasutati kui demokraatliku valitsemise institutsioonide legitimeerimist. (Wardak, Hamidzada, 2012: 79). *Loya Jirga* on põlisrahva, juba pikka aega domineeriva paštuni etnilise grupi sadu aastaid vana institutsioon. Asta Olesen viitab selle sümbolsele tähendusele juba aastast 1747 (Olesen, 1994: 21), kui *Loya Jirga* kutsuti kokku, et valida emiir tekkivale poliitilisele territooriumile Afganistanis. Erakorralises *Loya Jirgas* (ELJ) 2002. aastal kogunesid suguharude vanemad üle riigi ja muud grupid Afganistani diasporaast, et rajada esinduslikum ülemineku administratsioon, kujundada konstitutsiooniline raamistik uuele demokraatlikule poliitilisele korrale ja leida lahendus muudele aktuaalsetele konfliktidele. ELJ oli esimene mõõdukalt demokraatlik *Loya Jirga*, mis andis Afganistani riigipeale kaudse üldrahvaliku legitiimsuse. 96 ministrit ja aseministrit (mitmel olid tihedad sidemed omakaitsega), riigipanga esimehed ja asetäitjad ning mitmete komisjonide esimehed kooskõlastati kohe või vahetult pärast erakorralist *Loya Jirga*'t. Laias laastus olid 45% paštunid, 32% tadžikid, 13% hesaarid, 9% usbekid/türkmeenid ja 1% muud (Harpviken, Strand, Suhrke, 2004: 12). Praegu on hinnanguliselt etniliste gruppide osakaal sama (Wardak, Hamidzada, 2012: 80). ELJ's polnud suuri gruppe, kes oleks ennast poliitilisest protsessist välja arvanud (v.a muidugi Taliban ja selle agressiivsed partnerid). Mitteformaalsete omakaitsegruppide juhtide poolt oli palju kaebuseid survetaktika ja heidutamise, mittepädeva istungite juhatamise ja ebaselgete protseduurireeglite kohta ja süüdistused, et võtmeotsused tehti väljapool *Loya Jirga*'t.

President Karzai moodustas 2002. aasta lõpul 9-liikmelise konstitutsiooni koostamise komisjoni. Teksti vaatas üle 35-liikmeline konstitutsioonikomisjon. ÜRO toetas projekti 12.1 miljoni dollariga, et võtta juhtimist endale ning toetada kõiki konstitutsioonilise *Loya Jirga* (CLJ) tehnilisi ja operatsioonilisi nõudeid. ÜRO abistas Afganistani ülemineku valitsust avalike konsultatsioonide organiseerimisega ja kodanike küsitlustega, et saada kodanikelt sisendeid enne CLJ (14.12.2003 – 4.01 2004). (Wardak, Hamidzada, 2012: 80) See oli esimene Afganistani konstitutsiooniline protsess, kus tulemus oli avatud poliitilisele debatile ja ÜRO nõudis protsessi kaasata teatud hulga avalikke konsultatsioone (Rubin, 2004: 10). ÜRO sõnul tagasid

konsultatsioonid naiste osaluse ja ühtekokku jõuti 556 koosolekuga umbes 178 000 afgaanini ja põgenike kogukondadeni Pakistanis ja Iraanis üle kogu riigi. Vaatlejad tõid välja puuduseid planeerimises ja teostuses, mis eriti väljendus konstitutsiooni projekti mitteõigeaegses väljalaskmises. See ilmus vaid kuu enne CLJ'd. CLJ esimees ja endine Afganistani president Sibghatullah Al-Mojaddedi pidas konsultatsioone väga tähtsaks uue konstitutsiooni jaoks ning see tähistas olulist etappi konsensuse saavutamiseks. 2004. aasta konstitutsioon võimaldas olulisi demokraatlikke eelised võrreldes 1964. a ja varasemate konstitutsioonidega, kuna see tagab naiste ja meeste legaalse võrdsuse, soodustab kõigi keelte kasutust aladel, kus neid räägitakse ja tugevdab sidet kodanike ja riigi vahel läbi uute provintsiaalsete, piirkondlike ja külanõukogude. Pärast ATA (*Afghan Transitional Administration*, Afganistani ülemineku valitsus) President Karzai dekreeti 26. jaanuaril 2004. a jaotati riigis laiali 150 000 uut konstitutsiooni. (Wardak, Hamidzada, 2012: 81)

Afganistani seaduste süsteem baseerub positiivsel õigusel ja islami šarial. Tegelikult toimivad kehtiva seadusena nii viimased kui ka tavaõigus. Omavahel on tihedalt seotud legaalse pluralismi ja hübriidsuse praktiseerimine riigiõiguses. Olemasolevad sidemed riiklike ja mitteriiklike kohtuinstitutsioonide vahel toimivad väljapool sidusat legaalselt raamistikku. Selgelt defineeritud kontseptuaalse ja legaalse raamistiku puudumine riiklike ja mitteriiklike kohtuinstitutsioonide vahel teeb nendevahelised toimed katkendlikeks, habrasteks ja altiks välistele mõjudele. (*Ibid.*: 81-82)

Pärast kümnet aastat investeerimist riigi ülesehitusse kannatab Afganistani riigi õigussüsteem jätkuvalt tugeva korrupsiooni all ja avaliku sektori vastu on usaldus madal. Tõhusa riigi õigussüsteemi ülesehitamist on takistanud kehv kooskõlastamine riiklike justiitsinstitutsioonide, rahvusvaheliste ja riiklike tegurite vahel ning sidusa Afganistani visiooni puudumine. Kõik need osutavad omakorda edasisele avalikkuse usalduse nõrgenemisele riigi justiitsüsteemis. (*Ibid.*: 82)

Enamik vaidlusi lahendatakse Afganistanis kohalikul tasemel ja seda teeb küla *jirga* ("ring") või *shura* (nõukogu), mis tegutseb peamiselt küla ja vaheküla tasemel. Kui küla *jirga* või *shura* ei suuda vaidlust lahendada selle keerukuse ja/või tõsiduse tõttu, siis vaatab seda suurema ja laiema haardega ametivõimu *jirga* või *shura*. Võtmerolli mängib peamiselt *speengiri* või *rishsafidan* (hallhabemed), kellel on tarkuse, pieteedi, aususe, kohalike olude teadlikkuse ja ekspertteadmiste maine vaidluste lahendamises. Vastupidiselt valitsuse ametnikele on kohalikud vahendajad väga teadlikud neile

esitatud kohtuasjade tagapõhjast ja kasutavad seda informatsiooni otsuste langetamisel, millega kogukond rahul on. Seega püüavad hallhabemete otsused vaidlejaid lepitada ja taastada kogukonnas harmoonia ning need otsused muutuvad seejärel moraalselt ja sotsiaalselt siduvateks. Afganistani rahva uuringus (2011) leiti, et *jirga ja shura* on kättesaadavamad, usaldusväärsemad, tõhusamad ja vähem korruptiivsed ning need järgivad kohaliku kogukonna norme ja lahendavad vaidlusi kiiremini kui riigikohtud. Rahva rahulolu *jirga* või *shura*'ga on oluliselt kõrgem kui riigikohtuga. *Jirga's ja shura's* ei arvestata aga naiste õigustega, nende otsused pole ametlikult registreeritud ja tunnustatud ning vahel on tulemuseks Afganistani seaduste ja inimõiguste põhimõtete rikkumine. Neil probleemidel on tõsine tähendus soolise võrdõiguslikkuse seisukohalt ning naiste õiguste tagamiseks kohalikul tasandil. See olukord on pannud inimõiguste MTÜ-d, naisgrupid ja nende toetajad ÜRO-s ja rahvusvahelises kogukonnas tegutsema, et keelduda *jirga*'dele ja *shura*'dele aktsepteeritud koha andmisest õigusemõistmisel Talibani-järgses korras Afganistanis. (Wardak, Hamidzada, 2012: 82-83)

Jirga'de/*shura*'de ning riigikohtute omavahelise vaidluse tulemusena hakkasid Afganistani teadlased toetama hübriidseid õigusemõistmise mudeleid, mis püüavad teha traditsioonilise õigusemõistmise vastutavaks formaalse õigusemõistmise süsteemi ees ning ÜRO soolise võrdõiguslikkuse ja inimõiguste normide ees. Ettepanek õigusemõistmise hübriidse mudeli rakendamiseks viidi sisse 2007. aasta Afganistani Inimarengu ettepanekusse. Hübriidne õigusemõistmise mudel on kavandatud võimaldamaks paindlikku, kuid sidusat raamistikku vähem bürookraatlikuks ja jätkusuutlikumaks õigusemõistmise süsteemiks, mis on suuteline pakkuma tõhusat, odavat, kättesaadavat ja kiiret õigusemõistmist kõigile. (*Ibid.*: 82-83)

President Karzai kasutas *Loya Jirga* väljundit läbirääkimistel USA-ga strateegilise partnerluse raames 2011. aastal novembris. Karzai on kutsunud kokku palju rohkem *Loya Jirga*'t viimase kümnendi jooksul kui paljud tema eelkäijad ühtekokku. Hübriidsed valitsemise mudelid võivad samuti olla kasulikud Talibani ja Hezb-i-Islami liikumisega rahu saavutamiseks. Afganistan saab kindlustada end justitiisüsteemiga, mis põhineb legaalsel pluralismil ja see võib olla meeltemööda ühtemoodi reformistidele ja religioossetele traditsionalistidele. Relvastatud opositsioon on arvamusel, et see hoiab ülal religioosseid ja traditsioonilisi väärtusi. Suhte formaliseerimine traditsiooniliste ja formaalsete süsteemide vahel näitab Afganistani tõelist huvi toimivate kohalike lahenduste leidmiseks ja püüet kaasaegsemate institutsioonide ehitamise meetmete

rakendamiseks. Rahu ja lepitamise pingutused Afganistanis sõltuvad näiliselt Kõrgest Rahunõukogust (*High Peace Council*, HPC), mis on loodud traditsioonilise *jirga/shura* süsteemi järgi. HPC täiteorgan rakendab Afganistani rahu ja integratsiooni programmi, et meelitada Talibani reavõitlejaid tagasi oma kogukondadesse. Kõrge Rahunõukogu mitmekesine koosseis ja juhtkond püüab ühendada erinevaid etnilisi ja poliitilisi grupe valitsuse poolt läbiviidavasse lepitamise protsessi. Peamine väljakutse HPC jaoks on saavutada kontakt kohaliku elanikkonnaga, kes on põhilised praeguse konflikti ohvrid. Mitmed valitsusevälised organisatsioonid, provintsiaalsed rekonstrueerimise meeskonnad ja ÜRO agendid kasutavad kohalikke *jirga'sid ja shura'sid* eesmärgiga paremini leida kontakt maakohtade kogukondadega üle Afganistani. *Jirga'de ja shura'de* reformil on potentsiaali soodustada tõhusamat ja esinduslikumat seost kohalike kogukondade ja riiklikult toetatud arenguprogrammide vahel. Afganistani tulevik sõltub ka mitmest olulisest reformiprogrammist, mis mõjutavad kestva rahu ja stabiilsuse otsinguid Afganistanis. Uuenduslike hübriidsete mudelite kasutuselevõtmine valitsemises näitab julget edasiminekut õiges suunas. Afgaanid on algatanud elujõulise protsessi suutliku, legitiimse ja kaasaegse omavalitsuse institutsioonide suunas. Afganistani riigivõimud on demonstreerinud selektiivsust nii-öelda hübriidsuse rakendamisel, eelistades hübriidseid struktuure vaid siis, kui neis nähakse võimalikku kasu võimalolijate huvidele. Hoolimata ülekaalukast hübriidse valitsemismudeli lähenemise sobilikkusest Afganistani õigusemõistmises, jätkavad paljud prominentsed Afganistani riigivõimud selle eiramist. Hübriidsuse mudel suurendaks potentsiaalselt valitsemise läbipaistvust, vähendaks korrupsiooni ja oleks teatud avalike hüvede osutamisel väga vajalik legitiimse valitsemise, õigusemõistmise ja kestva rahu suunas. (*Ibid.*: 2012: 84-85)

KOKKUVÕTE

Üldiselt võib riikluse ehitamist käsitleda avatud või suletud mõistena, millest esimene keskendub pigem laiemale poliitilisele protsessile ehk dialoogile riigi ja ühiskonna vahel. Suletud definitsiooni järgi tähendab riikluse ehitamine institutsionaalse võimekuse tugevdamist, millele keskendus ka käesolev töö. Riikidel pole vaja mitte ülisuurt mõjuvõimu, vaid tugevat ja tõhusat institutsionaalset baasi, mis suudaks täita peamised ja olulisimaid riigile seatud kohustusi, kuid ainult riigid saavad ise seaduspäraselt oma võimu koondada ning seda eesmärgipäraselt kasutada. Afganistani riikluse ehitamist vaadeldi kolmedimensioonilisena, arvestades majanduslikke, julgeoleku ja juriidilis-legitiimseid aspekte. Need hõlmavad ka Charles Tilly hüpoteetilisi riigi ehitamise faktoreid.

Rahvusvahelised toetusrahad nõrgestasid riikluse ehitamist, sest Afganistani valitsusel puudus üldine kontroll, kuidas toetusi riigis kulutatakse. Kuna ressursside suunamine ei toimunud siseriiklikult ning kontroll eelarve üle puudus, siis seetõttu on Afganistan kaotanud finantsilise sõltumatuse. Rahvusvaheline kogukond ei aidanud välise rahastamisega kaasa Afganistani institutsionaalse võimekuse tõstmisele ja seega ka võimalusele majanduslikult paremale järele saada. Ressursside kättesaadavus oli pärsitud, sest korrupsiooni tõttu ei kanaliseeritud doonoriabi läbi valitsuse.

Pidev abiandmine ei aidanud kaasa legitiimsuse saavutamisele ja valitsuse võimekuse suurendamisele. Valitsus ei saanud vastu võtta otsuseid, milliseid teenuseid oleks vaja pakkuda ning kuhu täpselt kulutusi suunata. Pärast kümmet aastat investeerimist riigi ülesehitusse kannatab Afganistani riigi õigussüsteem jätkuvalt tugeva korrupsiooni all ning avaliku sektori vastu on usaldus madal. Seega ei saa Afganistani puhul rääkida efektiivsest elitaarsest keskvõimust ega poliitiliste ettevõtjate juurdevoolest. Afganistanis hinnatakse olevat 45 keelt ja 55 etnilist gruppi, mis seab omad piirangud riikluse ehitamisele. Seega Afganistanis puudub Tilly faktori järgi rahvastiku homogeensus.

Kõige märkimisväärselt mõjutavad riigi julgeolekuvõimet kõrge personalivoolavus, madal haridustase, nõrk logistika, pädevate juhtide vähesus ning suur sõltuvus välisvägedest, sest territooriumi kontrollimine ilma välisjõudude abita oleks väga küsitav. Tilly faktor “sõjaline edukus” ei sobi kaasaega, kuid kui seda tõlgendada julgeoleku suutlikkusena, siis Afganistani julgeolekujõudude jätkusuutlikkus on välise toetuseta nõrk. Kindlasti ei saa Afganistani positsiooni nii ajas kui ruumis pidada suhteliselt kaitstuks, sest ka välisjõudude kohalolek pärast 2014. aastat pole BSA lepingu mitteallkirjastamise tõttu kindel.

Riikluse ehitamise kunst jääb ka tulevikus üheks võtmeküsimuseks jätkusuutlike ja stabiilsete riikide kujundamisel. Harry Tiido ütles intervjuus tabavalt: “13 aastat sõdimist ja sekkumist on andnud väga palju tervishoiu, hariduse ja naiste õiguste vallas, kuid samas võime maha jätta jätkusuutmatu riigi, mida jääb ähvardama oht langeda tagasi minevikku. Ehk tasub vaadata Afganistani ajaarvamist – neil peaks olema praegu aasta 1393 ning kujutagem ette Euroopat 14. sajandi lõpul ja mõelgem, kas seal oleks olnud võimalik vähem kui 15 aastaga demokraatlik riik üles ehitada.”

KASUTATUD KIRJANDUS JA VIITED

Bahman, Z. (2011) "A wider transition agenda is needed that includes training of the Afghan civil service", *Afghanistan 2011-2013 and beyond: from support operations to sustainable peace*, ISS: European Union Institute for Security Studies, Carnegie Endowment, 30-32.

Barakat, S. (2008) *Understanding Afghanistan: Synthesis Report*. York: Recovery and Development Consortium.

Caplan, R. (2005) *International Governance of War-Torn Territories: Rule and Reconstruction*. Oxford: Oxford University Press.

Chesterman, S., Ignatieff, M., Thakur, R. (2005) *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance*, United Nations University Press: Tokyo.

Edwards, L. M. (2010) State-building in Afghanistan: a case showing the limits?" *International Review of the Red Cross*, 92(880), 967-991.

Maas, C., Ruttig, T. (2011) Is Afghanistan on the brink of a new civil war?, *Stiftung, Wissenschaft und Politik & Civil War risk in Afghanistan, Euronews*.
Juurdepäas: <http://www.euronews.net/2011/10/07/civil-war-risk-in-afghanistan/>
(külastatud 26.02.2014)

Euroopa arenguaruanne (2009) „Riikide nõrkusest ülesaamine Aafrikas”, Robert Schumani Süvauuringute Keskus, Euroopa Ülikooli Instituut, San Domenico di Fiesole.

Flora, P. (1999) *State Formation, Nation-Building, and Mass Politics in Europe: The Theory of Stein Rokkan*. Oxford: Oxford University Press, 83.

Fritz, V., Menocal, A.R. (2007) *Understanding State building from a Political Economy Perspective: An Analytical and Conceptual Paper on Processes, Embedded Tensions and Lessons from International Experience*, ODI report for DFID's Effective & Fragile States Teams.

Fukuyama, F. (2006) *Riikluse ehitamine: valitsemine ja maailmakord* 21.

sajandil, Tallinn: Tänapäev.

Giustozzi, A. (2009) The Afghan National Army. Unwarranted Hope? *The RUSI Journal*, 154(6), 36-42.

Goodhand, J. (2009) Banditis, Borderland and Opium Wars: Afghan State-building Viewed from the Margins. DIIS Working Paper 26. Copenhagen: DIIS. <http://www.econstor.eu/bitstream/10419/44703/1/615075703.pdf>
(külastatud 20.04.2014)

IMF (2010) Islamic Republic of Afghanistan: Sixth Review Under the Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility, Request for Waiver of Nonobservance of a Performance Criterion, Modification and Performance Criteria, and Rephrasing and Extension of the Arrangement, No. 10/22.

IWA (2008) *'Aynak Copper Mine: Opportunities and Threats for Development from a Sustainable Business Perspective'*. Kabul: Integrity Watch Afghanistan. http://www.iwaweb.org/_docs/reports/eim/the_aynak_copper_mine_2008.pdf
(külastatud 1.04.2014)

Jones, B.; Chandran, R.; Cousens, E.; Slotin, J.; Sherman, J. (2008) "From Fragility to Resilience: Concepts and Dilemmas of State-building in Fragile States". Research paper for the Fragile States Group of the Development Assistance Committee of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD DAC). Paris:

OECD DAC. Juurdepäas:

<http://www.oecd.org/development/incaf/41100930.pdf> (külastatud 19.04.2014).

Kobler, M. (2011) A view from the field. Afghanistan 2011-2013 and beyond: from support operations to sustainable peace, ISS: European Union Institute for Security Studies, Carnegie Endowment, 10-12.

Koehler, J., Zürcher, C. (2007) "Assessing the Contribution of International Actors in Afghanistan. Results from a Representative Survey", SFB 700 Working Paper Series No. 7. Juurdepäas: http://www.sfb-governance.de/publikationen/sfbgov_wp/wp7/wp7.pdf?1325770894
(külastatud 6.05.2014)

Lefèvre, M. (2010) Local Defence in Afghanistan. A Review of Government-backed Initiatives. Kabul: Afghanistan Analysts Network. Juurdepäas: <http://www.gsdrc.org/go/display&type=Document&id=5123> (külastatud 10.05.2014)

Lubold, G. (2014) FP's Situation Report: Biden Renews Push for the Zero Option." Juurdepäas: http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/01/17/fps_situation_report_biden_renews_push_for_the_zero_option (külastatud 4.04.2014).

Maailmapank. World Development Report. (1997) The State in a Changing World. Oxford University Press: New York. Juurdepäas: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5980> (külastatud 04.04.2014)

Manea, O. (2014) NATO's Post ISAF Challenges and the Danger of a Hollow Alliance. Small Wars Journal. Juurdepäas: <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/nato's-post-isaf-challenges-and-the-danger-of-a-hollow-alliance> (külastatud 10.03.2014)

Menocal, A. R. (2009) „State-building for peace : navigating an arena of contradictions“ *Overseas Development Institute (Briefing Paper 52)*, 1-4

Menocal, A. R. (2011) “State Building for Peace: a new paradigm for international engagement in post-conflict fragile states?”, *Third World Quarterly*, 32(10), 1715-1736.

Rubin, B. R. (2005) “Constructing Sovereignty for Security”, *Survival*, 47(4), 93-106.

OECD (2010) *Monitoring the Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations. Country Report 1: Islamic Republic of Afghanistan*. Paris: OECD. Juurdepäas: <http://www.oecd.org/countries/afghanistan/44654918.pdf> (külastatud 19.04.2014)

OECD Arenguabi Komitee (2007) *Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations*. Pariis: OECD.

OECD Arenguabi Komitee (2008) *Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations—From Fragility to Resilience*. Pariis: OECD.

Olesen, A. (1994) *Islam and Politics in Afghanistan*. Surrey: Curzon Press.

Peral, L. (2011) *Afghanistan 2011-2013 and beyond: from support operations to sustainable peace*, ISS: European Union Institute for Security Studies, Carnegie Endowment, 5-9.

Rubin, B. R. (2006) *Peace Building and State-Building in Afghanistan: constructing sovereignty for whose security*, *Third World Quarterly*, 27(1), 175-185.

Stapleton, B. J. (2011) *Corruption should be addressed structurally including the security and justice sectors*, *Afghanistan 2011-2013 and beyond: from support operations to sustainable peace*, ISS: European Union Institute for Security Studies, Carnegie Endowment, 35-38.

Suhrke, A. (2013) „Statebuilding in Afghanistan: a contradictory engagement“, *Central Asian Survey*, 32(3), 271-286.

Tilly, C. (1992) *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*. Cambridge: Blackwell.

Tilly, C. (2003) *Political Identities in Changing Polities*, *Social Research*, 70(2), 605-621.

Tilly, C. (1975) „Reflections on the History of European State-Making“, *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton; New Jersey: Princeton University Press.

Wardak, A., Hamidzada, H. (2012) *The Search for Legitimate Rule, Justice and a Durable Peace: Hybrid Models of Governance in Afghanistan*. *Journal of Peacebuilding & Development*, 7(2), 79-88.

Weber, M. (2004) *The Vocation Lectures. Science as a Vocation. Politics as a Vocation*. (toim. D. Owen, T. B. Strong). Indianapolis: Hackett Publishing Company, Inc.

Verkonen, W., Kamphuis, B. (2013) „State Building in a Rentier State: How Development Policies Fail to Promote Democracy in Afghanistan“, *Development and Change*, 44(3), 501-526.

Wesley, M. (2008) The state of the art on the art of statebuilding, *Global Governance*, 14(3), 369-385.

ÜRO Conceptual basis for peacebuilding for the UN system adopted by the Secretary-General's Policy Committee (2007), juurdepäas: <http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pbun.shtml> (külastatud 6.05.2014)

ÜRO Julgeolekunõukogu otsus 1386 (2001), juurdepäas: <http://www.un.org/News/Press/docs/2001/sc7248.doc.htm> (külastatud 6.05.2014)

ÜRO põhikiri, juurdepäas: <https://www.riigiteataja.ee/akt/555597> (külastatud 6.05.2014)

LISAD

INTERVJUUD AFGANISTANI JÄTKUSUUTLIKKUSEST

Lisa 1

Intervjuu Harri Tiidoga, Eesti esindaja Euroopa poliitika- ja julgeolekukomitees ja mitteresideeriv suursaadik Afganistanis aastatel 2008-2011

6.02.2014

1. Milliseks hindate Afganistani kui riigi jätkusuutlikkust pärast võõrvägede väljaviimist?

Väga nõrgaks, Afganistan ei ole praegu iseseisvalt võimeline end ära majandama ilma välisabita. Suur osa majandusest on praegu kas otse või kaudselt seotud välisvägede kohalolekuga. Nende lahkumisel tekib tühik, mida valitsusel ei ole võimalik täita muuga kui suurema välisabiga. Jutud maavaradest on kenad, kuid julgeolekuolukord ei võimalda neid kaevandada. Ainus realselt toimiv majandusharu on narkokaubandus ja selle aluseks olev moonikasvatus. Paraku sealt valitsus oma eelarvesse suurt midagi ei saa.

2. Mis on Afganistani riikluse seisukohalt nõrgim lüli?

Õigem oleks öelda, et Afganistani riikluses ei olegi tugevaid lülisid, kõik on nõrgad ja midagi eraldi välja tuua on raske. Õigusriik toimib suure kriginaga või peaaegu ei toimigi, korruptsioon on endeemiline, majandus kannatab kapitali välismaale põgenemise tõttu jne.

3. Kas ja kuidas on võimalik lõimida Talibani Afganistani ühiskonda?

Taliban on tulnud, et jääda ja ilma nendeta ei ole Afganistani tulevikku võimalik ette kujutada. Positiivse variandi puhul õnnestub n-ö mõõduka osaga Talibanist mingi võimujagamise kokkulepe sõlmida, ohverdades selle nimel teatava osa naiste õigustest, kohtusüsteemist jne, s.t. viies seadusandlusesse sisse šaria põhimõtted. Oht on aga selles, et paljude keskastme välikomandöride tapmise järel on neile kohtadele tõusnud noored mehed, kelle taust on Pakistani mošeede juures tegutsevad madrasad. Kui „vana Taliban“ oli rahvuslik ja piirdus oma mõttetegevuses Afganistaniga, siis „uus Taliban“ sisaldab üha rohkem kalifaadist rääkivaid radikaale, kes ei kavatse sugugi piirduda Afganistani piiridega ja võivad igatseda globaalse džihaadi järele.

Kui kokkulepet ei tule, siis on suur tõenäosus, et välisvägede valdava osa lahkumise järel jääb valitsuse kontrolli alla Kabul ümbruskonnaga, suuremad provintsikeskused ja ehk ka riigi põhjaosa, endise Põhja-Allianssi territoorium tingimusel, et sealsed hõimud sellega nõustuvad. Muu ala, eelkõige pushtu hõimude asualad, lähevad suure tõenäosusega taliibide kontrolli alla.

Kuid Afganistanis on asju aetud alati hõimude omavaheliste läbirääkimiste kaudu, mingil hetkel omavahelises sõjapidamises võetakse aeg maha ja lepitakse vastavalt kujunenud jõudude vahekorrale võimu jaotuses kokku.

4. Millised on ANSF'i (*Afghan National Security Forces*) nõrkused ja puudused?

ANSF suurim probleem on seni olnud koosseisu kiire vahetumine – aastas kaotavad nad haavatute, tapetute ja deserteerinutena ca 30% isikkoosseisust. See aga tähendab praeguse arvu juures vajadust igal aastal värvata ja välja õpetada ca 60 000 meest.

Kuigi ANSF on tunduvalt parem kui aastaid tagasi, oleks raske uskuda, et nad suudavad kogu riigi territooriumit ilma välisjõudude toeta kontrollida.

5. Kui praegu oleks aasta 2001, siis kas võiks teha midagi teisiti? Kui jah, siis mida?

Endine briti suursaadik Kabulis, Sherard Cowper-Cole kirjutab oma raamatus „Kabul Cables“, et kui USA oleks umbes 6 kuud sissetungiga oodanud, oleks Al Qaeda küsimus ehk ise lahenenud. Nimelt olevat Talibani juhtkond tol ajal arutanud, kuidas Al Qaedast lahti saada, sest Al Qaeda olevat nende hinnangul rikkunud pashtunwali reegleid, ehk külalislahkuse põhimõtteid peremeeste huvide kahjustamise läbi. Seega oleks ehk kadunud vajadus minna Al Qaedat hävitama, mis oli ju USA algne eesmärk. Taliban oleks küll võimule jäänud, kuid uimastitoodang oleks võib-olla jäänudki külmutatud seisundisse. Al Qaeda küsimus oleks ehk siirdunud hoopis Pakistani pinnale või kuhugi Somaaliasse või Sudaani. Afganistan oleks jäänud islamiradikaalide riigiks, naiste võimalused haridust saada või üldse mingeid õigusi omada oleks jäänud olematuks, õigussüsteem oleks täielikult tuginenud sharia seadustele koos nende julmade karistustega jne. Kas ja kui kaua see riik oleks olnud jätkusuutlik, on praegu raske hinnata...

13 aastat sõdimist ja sekkumist on andnud väga palju tervishoiu, hariduse, naiste õiguste vallas, kuid samas võime maha jätta jätkusuutmatu riigi, mida jääb ähvardama oht langeda tagasi minevikku. Kuid tasub ehk vaadata Afganistani ajaarvamist – neil peaks praegu vist olema aasta 1392 või 1393... Kujutagem ette Euroopat 14. sajandi lõpul ja mõelgem, kas seal oleks olnud võimalik vähem kui 15 aastaga demokraatlik riik üles ehitada...

Lisa 2

Intervjuu Rahvusvahelise Kaitseuringute Keskuse vanemteaduri Erik Männikuga, 14.02.2014

1. Milliseks hindate Afganistani kui riigi jätkusuutlikkust pärast võõrvägede väljaviimist?

See küsimus tundub pisut kummaline, sest on ju üldteada, et majanduslikult ei saa Afganistan jätkusuutlikuks niipea. Valitsuse 2013.a tulud moodustasid laias laastus 40% kuludest ja 95% riigi GDP-st sõltub jätkuvalt välisabist. Võõrvägede lahkumine tähendab abirahade vähenemist ja süvenevaid majandusraskusi riigis. ANSF vajab lähiaastail samuti finantstoetust, nõustamist ja abi väljaõppe alal. Seega pole Afganistan praegu (oma jõududega) jätkusuutlik riik ega saa selliseks ka lähiaastail.

2. Mis on Afganistani riikluse seisukohalt nõrgim lüli?

Kui riikluse ja selle lülide all peetakse silmas erinevaid sektoreid nagu riigikaitse, õiguskaitse, majandus jne, siis riigi edasikestmise seisukohast on akuutseimaks probleemiks majanduse viimine tasemele, kus suudetakse ise katta riigi jooksvad kulud. Arenguprojektid vajavad niikuinii välisabi.

3. Kas ja kuidas on võimalik lõimida Talibani Afganistani ühiskonda?

Taliban moodustab konservatiivse osa puštudest ja Afganistani ühiskonnast tervikuna. Ta on määratlenud oma võitluse eesmärgina välisvägede väljatõrjumise Afganistanist ja ei tunnista Hamid Karzai valitsust. Samuti võib üsna kindlalt öelda, et Taliban ei poolda demokraatlikku riigikorraldust. Praegusel ajal ebaselge faktor on Pakistani praeguse valitsuse sõjaline toetus Talibanile, mis võib muuta Talibani kas täiesti leppimatuks jõuks, kes ootab USA/ISAF lahkumist või siis rohkem läbirääkimistele ja väiksematele kompromissidele avatuks. Nendest kaalutlustest tulenevalt võib arvata, et Talibani

veenmine sõjategevust lõpetama tähendab Afganistani muutumist senisest konservatiivsemaks islamiriigiks, kus ei ole välisvägesid. Võimalik, et Hamid Karzai peab võimult lahkuma. Samas, kui Taliban arvab, et ta suudab võimule tulla nagu 1994-1996, siis võib ta seda proovida ning teda saab veenda läbirääkimiste laua taha istuma alles peale patiseisu saavutamist sõjatandril.

4. Millised on ANSF'i (*Afghan National Security Forces*) nõrkused ja puudused?

Neid on väga palju ja ma soovitan detailsema ülevaate saamiseks kirjalikke allikaid. Nimetada võib väga kõrget aastast personalivoolavust (ANA-s 30-50%, mis tähendab, et igal aastal tuleb välja õpetada vähemalt 60 000 uut sõdurit), logistika nõrkust/puudumist, küsitava kvaliteediga juhtide kaadrit (kindral Scaparrotti on öelnud, et hea brigaadiülem kujuneb 20 aastaga, pataljoniülem 15 aastaga), suutmatust luua uusi baase ja neid ülal pidada, et hoida territooriumi.

5. Kui praegu oleks aasta 2001, siis kas võiks teha midagi teisiti? Kui jah, siis mida?

Afganistani tungiti 2001. aastal nii, et puudus väljumisstrateegia ja arusaam sellest, mida teha selle tohutu riigiga peale seda, kui Taliban on võimult tõrjutud. 2003. aastal, kui Taliban oli sisuliselt hävitatud, kuid riiki ikka veel sisuliselt ei ehitatud, alustati uut sõda Iraagis. See röövis lõviosa USA ressursse ja muutus kiirelt põhipingutuseks. Nende vea vältimine võiks teoreetiliselt olla esimene samm millegi teisiti tegemisel.

Lisa 3

Intervjuu Eesti suursaadikuga Afganistani Islamivabariigis Väino Reinartiga, 13.02.2014

1. Milliseks hindate Afganistani kui riigi jätkusuutlikkust pärast võõrvägede väljaviimist?

Jätkusuutlikkus sõltub eelkõige sellest, kas viimase 12 aasta jooksul on Afganistani ühiskonnas tekkinud kriitiline hulk elanikke, kes oma tänases olukorras, viimase 12 aasta jooksul saavutatud elatustaseme tõusus ja ühiskondlikus staatuses Talibani võimu

taastamisel märkimisväärselt kaotaksid. Paraku me ei tea, kas selliseid inimesi on kriitiline mass. Jätkuva rahvusvahelise toetuse abil on jätkusuutlikkus kindlasti võimalik, paraku ei ole see garanteeritud.

2. Mis on Afganistani riikluse seisukohalt nõrgim lüli?

Pikaajaline kaos, mitu põlvkonda inimesi, kes ei ole näinud muud kui vägivalda ja vägivallaga kaasnevat.

3. Kas ja kuidas on võimalik lõimida Taliban Afganistani ühiskonda?

Taliban on huvitatud eelkõige võimust ja nagu nende toimetamise ajalugu meile kinnitab, ei ole ükski vahend võimu haaramiseks halb. Loodetavasti mingil hetkel, kui õnnestub valimiste traditsioon ja legitiimsus ühiskonda tagasi tuua, võib vähemalt vähem radikaalsele osale Talibanist tunduda atraktiivne püüda võimu haarata ka valimiste teel (kui vägivaldsed võimu haaramise katsed õnnestub järjekindlalt maha suruda). Ehk kui võimu ei saa võtta või hoida jõuga, tuleks seda püüda võtta valimistega. Elik, tuleb tegudega teha Talibanile selgeks, et vägivald ei ole jätkusuutlik ja kaasata vaoshoitum osa neist poliitilisse protsessi. Ajaloos on näiteid selle kohta küll, kas või Euroopast Põhja Iirimaal, kus täna Sinn Fein on täiesti parketikõlbulik. Ja ka Lõuna Aafrikast pärast Apartheidi lõppu.

4. Millised on ANSF'i (*Afghan National Security Forces*) nõrkused ja puudused?

Sõjaliselt *air support*'i osas täielik sõltuvus ISAF'ist, nõrk logistika ja luuresuutlikkus, üldisemalt korruptsioon ühiskonnas ja administratsiooni üldine valitsemisuuutlikkus.

5. Kui praegu oleks aasta 2001, siis kas võiks teha midagi teisiti? Kui jah, siis mida?

ISAF missiooni alguses oli rahvusvahelise kogukonna eesmärk Afganistani sekkumisel kaugelt liiga ambitsioonikas, Lääne tüüpi demokraatia toomine ja juurutamine pärast aastakümneid kestnud sõdu lihtsalt ei olnud realistlik, isegi kui seal midagi sellesarnast enne 1970. aastaid eksisteeris. Ilmselt oleks tulnud keskenduda keskvalitsuse toetamisele kontrolli saavutamisel suuremate keskuste ja nendevaheliste ühenduste üle ning pika hambaga tolereerida asjaolu, et mitmetes piirkondades jäävad olukorda kontrollima erinevad hõimud ühel või teisel viisil. Nii on see suuresti täna ka näiteks

Pakistanis ja on tegelikult väheusutav, et Afganistanis oleks olnud võimalik lühikese ajaga saavutada midagi enamat. Lääne põhihuvi ju Afganistani minnes oli soov välistada Afganistani kasutamist läänevastasteks terrorirünnakuteks, mitte ehitada sinna Šveitsi tüüpi demokraatiat.

STATE BUILDING: THE SUSTAINABILITY OF AFGHANISTAN AFTER 2014

Hanna Liisa Teder

SUMMARY

The goal of this bachelor thesis was to analyse the economical, security and legal-legitimacy aspects of the Afghanistan's state-building and to find out, how sustainable that country is, thanks to international intervention, and what devices were used to achieve the purpose. The thesis focused on building up of the state governance in Afghanistan, seeking answers to three questions: (1) how the international subsidies have affected the build-up of the state of Afghanistan, (2) what is the capacity of Afghanistan's security forces to provide for security of the state, and (3) how is the institutional succession of Afghanistan manifested. When giving an answer to the questions posed in the thesis, the author based on six general hypothetical factors suggested by Charles Tilly, which should underpin the successful building of a state: the availability of extractable resources; a relatively protected position in time and space; a continuous supply of political entrepreneurs; success in war; homogeneity (and homogenization) of the subject population; strong coalitions of the central power with major segments of the landed elite. The military operation started almost 13 years ago, on 7 October 2001 by the USA and its allies in Afghanistan, is drawing to its close and by 2014 the presence of international forces will be significantly diminished. The media has much emphasised Afghanistan's advances, however it has also cast some doubt and critique on winning "hearts and minds" of Afghanistan's citizens, initially planned, and on the general project of build-up of the state.

Generally, the building of state can be treated as an open-ended or closed concept, the first rather focusing on a wider political process or a discourse between the state and the society. According to the closed definition the building of the state means bolstering up of the institutional capacity, assumed as a premise in this thesis. The states do not need a super predominant power, they need a strong and effective institutional basis, which could perform the main and most important obligations set to the state, while it is the state only that can legally consolidate its power and to use it subject to the designed purpose.

International subsidies undermined building up of the statehood, because the Afghanistan's government lacked an overall control over how the subsidies were disposed of in the country. Because the earmarking, allocation and distribution of resources was not carried out domestically and the control over the budget was missing, Afghanistan has lost financial independence. The international community has not enhanced, by external funding, the institutional capability of Afghanistan and hence did not increase its capacity to improve its economical situation. The availability of resources was badly handicapped, because due to corruption the donor aid was not channelled through the government.

The constant subsidizing did not contribute to achievement of legitimacy and increasing of the government's capacity. The government could not take decisions on what services were to be provided and where precisely the expenses were to be channelled. After a decade of investments into building of the state the judicial system of the state of Afghanistan is still prey to a strong corruption, while the trust to public sector is low. Hence with Afghanistan we cannot talk about effective elitist central power or influx of political entrepreneurs. Upon estimate, there are in Afghanistan ca. 45 languages and 55 ethnic groups, setting limits on building of the state. Hence Afghanistan lacks homogeneity of population, according to factor of Tilly.

The state's capacity for security is most significantly affected by high personnel turnover, low educational level, weak logistics, scarcity of competent managers and a large dependence on foreign troops, because controlling of the territory without help of the foreign troops is very questionable. Tilly's factor "success in war" does not fit with the modern times however seen as a capacity for security the sustainability of Afghanistan's security forces without external support, it is weak. Assuredly Afghanistan's position in time and space cannot be considered as safe, because the attendance of foreign forces after 2014 is not a foregone conclusion, after signing of the BSA agreement.