

**MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU**

**PFP-TOIMINTA NATON TERRORISMIN VASTAISessa TAISTELUSSA**

Pro Gradu

Kadetti

Anne Lamminen

Kadettikurssi 90  
Ilmatorjuntaopintosuunta

Maaliskuu 2007

## MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Kurssi 90. Kadettikurssi	Linja Ilmatorjuntalinja
Tekijä Kadetti Anne Lamminen	
Tutkielman nimi <b>PfP-toiminta Naton terrorismin vastaisessa taistelussa</b>	
Oppiaine johon työ liittyy Strategia	Säilytyspaikka Kurssikirjasto ( MpKK:n kirjasto )
Aika Maaliskuu 2007	Tekstisivuja 69 Liitesivuja 14
<b>TIIVISTELMÄ</b> <p>Tutkimuksen lähtökohtana on Naton terrorismin vastainen taistelu ja PfP-kumppanuuden osuus siinä. Tutkimusongelma selvittää, mikä on PfP-toiminnan merkitys Naton terrorismin vastaisessa taistelussa. Tutkimuksessa tarkastellaan Naton terrorismin vastaisia toimintoja 11.9.2001 New Yorkiin tapahtuneiden terroristi-iskujen jälkeen ja PfP-maiden osallistumisesta näihin terrorismin vastaisiin toimiin. Tutkimuksen teoriapohjana Naton kannalta ongelmaa tarkasteltaessa käytetään pääasiallisesti integraatioteoriaa ja PfP-maiden kannalta tarkasteltaessa uusrealismia.</p> <p>Kylmän sodan päättyminen toi mukanaan uusia haasteita myös Natolle. Tähän tilanteeseen Nato loi uusia toimintatapoja esimerkiksi laajentamalla yhteistyötään jäsenmaiden ulkopuolisiin valtioihin. Vuodesta 1994 alkaen Nato on solminut kahdenvälisiä kumppanuussopimuksia eri maiden kanssa PfP-toiminnan parissa. PfP-toiminnassa on sen historian aikana ollut mukana yhteensä 33 valtiota, joista osa on sittemmin liittynyt Naton jäseneksi. PfP-toiminta on laajentunut kattamaan erilaisia yhteistyökysymyksiä sen alkamisen jälkeen ja yksi tämän hetken tärkeimmistä yhteistyöympäristöistä on terrorismi ja sen vastainen toiminta. Yhteistyötä jäsenten ja kumppanuusmaiden välillä tehdään myös Euroatlanttisessa kumppanuusneuvostossa (EAPC), jossa käsitellään kaikille valtioille yhteisiä asioita. EAPC on laatinut muun muassa terrorismin vastaisen taistelun kumppanuusohjelman, jonka puitteissa PfP-maat toimivat Naton kanssa terrorismin vastaisessa toiminnassa.</p> <p>Nato ottaa aktiivisesti kumppaneineen osaa terrorismin vastaiseen taisteluun. Kumppanuusmaat osallistuvat monella eri taholla Naton terrorismin vastaiseen toimintaan. Tässä tutkimuksessa käsitellään tarkemmin EAPC:n terrorismin vastaista kumppanuusohjelmaa, Naton ISAF-operaatiota sekä PfP:n Keski-Aasian ja Kaukasuksen maiden strategisen merkityksen kasvamista terrorismin vastaisen taistelun myötä.</p>	
<b>AVAINSANAT</b> NATO, rauhankumppanuus, PfP, terrorismi, terrorismin vastainen taistelu	

# SISÄLLYSLUETTELO

<b>1</b>	<b>JOHDANTO</b> .....	<b>1</b>
1.1	TUTKIMUKSEN RAJAUS JA VIITEKEHYS.....	2
1.2	TUTKIMUSKYSYMYKSET JA TUTKIMUKSEN RAKENNE .....	3
1.3	TUTKIMUSMENETELMÄ JA NÄKÖKULMA .....	4
1.3.1	<i>Uusrealismi</i> .....	5
1.3.2	<i>Integraatioteoria</i> .....	9
1.4	KÄSITTEET .....	12
<b>2</b>	<b>PFP-TOIMINTA</b> .....	<b>14</b>
2.1	PERUSTEET .....	16
2.2	KEHITYSSUUNTIA 2000- LUVULLA .....	20
2.3	JOHTOPÄÄTÖKSET .....	23
<b>3</b>	<b>NATON TERRORISMIN VASTAINEN TAISTELU</b> .....	<b>27</b>
3.1	NATO .....	27
3.2	TERRORISMIN VASTAINEN TAISTELU .....	29
3.3	NATON TERRORISMIN VASTAINEN TAISTELU 11.9.2001 JÄLKEEN.....	33
3.4	JOHTOPÄÄTÖKSET .....	39
<b>4</b>	<b>PFP JA TERRORISMIN VASTAINEN TAISTELU</b> .....	<b>42</b>
4.1	PARTNERSHIP ACTION PLAN AGAINST TERRORISM (PAP-T) .....	42
4.1.1	<i>Ohjelman tavoitteet, mekanismit ja yhteistyömuodot</i> .....	42
4.1.2	<i>Ohjelman toteutuminen</i> .....	46
4.2	ISAF, AFGANISTAN .....	48
4.2.1	<i>ISAF:n pääosat ja -tehtävät</i> .....	49
4.2.2	<i>Operaation historiaa ja tulevaisuutta</i> .....	51
4.3	AASIAN PFP-MAAT.....	54
4.4	JOHTOPÄÄTÖKSET .....	60
<b>5</b>	<b>YHDISTELMÄ</b> .....	<b>63</b>
<b>6</b>	<b>KESKUSTELUA</b> .....	<b>68</b>
	<b>LÄHTEET</b> .....	<b>70</b>
	<b>LIITTEET</b> .....	<b>81</b>

## PFP-TOIMINTA NATON TERRORISMIN VASTAISESSA TAISTELUSSA

### 1 JOHDANTO

Kylmän sodan päättyminen toi mukanaan uusia haasteita valtioille ja liittoumille. Naton haasteisiin uuden ajan alkaessa kuuluivat muun muassa suhteiden luominen uusiin itsenäisiin valtioihin sekä kyseisten maiden auttaminen toimimaan demokraattisesti niin sisä- kuin ulkopoliitikassaan. Uusia haasteita ja ajatuksia yhteistyön saralla pohdittiin Nato-maiden Lontoon heinäkuun vuoden 1990 huippukokouksessa, jonka tuloksena perustettiin Pohjois-Atlantin Yhteistyöneuvosto (NACC, North Atlantic Cooperation Council) joulukuussa 1991. NACC:n seuraajaksi maiden välisten suhteiden yhteisenä keskusteluareenaksi nousi Euroatlanttinen kumppanuusneuvosto (EAPC, Euro-Atlantic Partnership Council), joka perustettiin vuonna 1997.

Naton jäsenyyden ulkopuolella olevien maiden kanssa alkoi myös rauhankumppanuusohjelma (PFP, Partnership for Peace) vuonna 1994. Ohjelma perustuu käytännön kahdenväliseen yhteistyöhön Naton ja yksittäisen valtion välillä. Yhteensä 33 maata on ollut mukana PFP-toiminnassa sen alkamisen jälkeen.

Kylmän sodan päättymisen jälkeen myös Naton päämäärät ovat muuttuneet. Kylmän sodan jälkeen Nato on pyrkinyt erityisesti välttämään väärinkäsityksistä johtuvien yhteenottojen riskejä, johtamaan paremmin liittoumaan vaikuttavia riskitekijöitä, parantamaan Euroopan valtioiden välistä yhteisymmärrystä sekä luottamusta toisiinsa ja laajentamaan yhteistyötä turvallisuusongelmia koskevissa kysymyksissä.

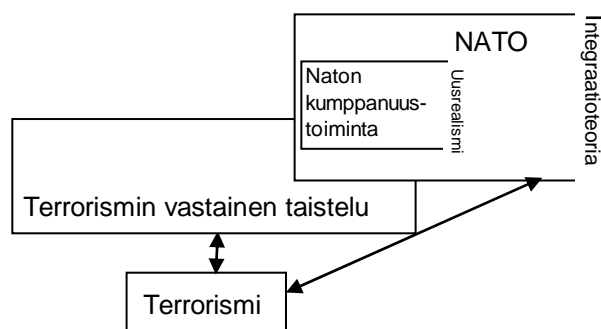
Nato on edennyt päämääriensä saavuttamisessa osittain kumppanuusohjelmiensa avustuksella. Luonnollisesti yhteistyöohjelmien eteen on tullut myös ongelmia ja haasteita esimerkiksi Balkanin kriisin aikana 1990-luvulla. Yhteistyötä on kuitenkin jatkuvasti kehitetty eteenpäin ja se on vähitellen laajentunut kattamaan yhä moninaisempia turvallisuuskysymyksiä ja osa-

alueita. Yhteistyöllä on pystytty rakentamaan siltoja vanhojen vihollisvaltioiden välille sekä yhteisillä harjoituksilla on löydetty vastauksia kaikkia osapuolia koskeviin ongelmiin, joihin kuuluu esimerkiksi terrorismi.

### 1.1 Tutkimuksen rajausta ja viitekehys

Terrorismia ja sen vastaista toimintaa on ollut kautta aikojen. Tämä tutkimus on terrorismin osalta rajattu Yhdysvaltoihin 11.9.2001 kohdistuneiden iskujen jälkeiseen aikaan. Tämän iskun jälkeen terrorismin vastainen taistelu on levinnyt koskemaan koko maailmaa ja samalla vaikuttanut maailman yleiseen turvallisuustilanteeseen huomattavasti. Tämän pro gradun perustana on kadetti Anne Lammisen sotatieteiden kandidaatin tutkielma ”PFP-toiminta osana Naton terrorismin vastaista taistelua”.

Terrorismin vastaisen taistelun osalta tutkimuksessa keskitytään Naton toimintaan eikä aihetta käsitellä muiden maiden tai liittoutumien osalta tarkemmin, mikäli kyseinen tarkastelu ei tue jollakin tavalla tätä työtä. Naton toiminnan pohjalta tutkitaan Naton kumppanuusmaiden osuutta Naton terrorismin vastaisessa taistelussa. Kumppanuusmaiden toimintaa tarkasteltaessa tutkimus keskittyy EAPC:n terrorismin vastaiseen kumppanuusohjelmaan, Afganistanin ISAF-operaatioon ja Aasian PFP-maiden merkitykseen Natolle. Naton kumppanuustoiminnan eri muodoista tutkimuksessa käsitellään PFP:tä ja osittain EAPC:ta. Muuhun kumppanuustoimintaan, kuten Välimeren dialogiin, viitataan ja sitä käsitellään työn vaatimassa laajuudessa tutkielman eri osissa. Tutkimuksen aihetta tarkastellaan uusrealismin ja integraatioteorian avulla.



Kuva 1 Tutkielman viitekehys

Tutkielman viitekehys on esitetty yllä olevassa kuvassa 1. Kuvassa on esitetty terrorismin vaikutus Natoon suoraan sekä muiden toimijoiden kautta, jotka osallistuvat terrorismin vastaisen taisteluun. Kehyksestä on jätetty huomioimatta terrorismin vaikutus suoraan Naton kump-

panuusmaihin ja terrorismin vastaisen taistelun sisällä vaikuttavat suhteet esimerkiksi terrorismin vastainen taistelu vaikuttaa suoraan Naton kumppanuusvaltioihin, mutta sen lisäksi valtioihin vaikuttavat myös Naton terrorismin vastainen taistelu ja kumppanuusmaiden osallistuminen siihen. Viitekehyksen kokonaisuuden lähtökohtina ovat terrorismi ja sitä vastaan syntynyt terrorismin vastainen taistelu. Tähän toimintaan osallistuvat monet eri valtiot ja liittoutumat - yhtenä niistä Nato. Naton kumppanuustoiminta on osa Naton kokonaistoimintaa. Naton kumppanuusvaltiot vaikuttavat Naton terrorismin vastaiseen taisteluun ja tätä kumppanuustoimintaa tutkimus käsittelee PfP-toiminnan kautta. Tutkimuskysymyksiä tarkastellaan Naton osalta integraatioteorian ja PfP:n osalta uusrealismin kautta.

## *1.2 Tutkimuskysymykset ja tutkimuksen rakenne*

Tutkimuksen pääongelma on:

Mikä on PfP-maiden merkitys Naton terrorismin vastaisessa taistelussa?

Tutkimuksessa tarkastellaan Naton terrorismin vastaista taistelua kokonaisuutena ja sen jälkeen keskitytään niihin terrorismin vastaisen taistelun osiin, joissa PfP-maat ovat myös mukana. Näiden perusteella tutkitaan, mitä merkitystä PfP-mailla on Natolle terrorismin vastaisessa toiminnassa. PfP-maille Naton merkitystä tarkastellaan uusrealismin kautta. Tämän teorian kautta tulee esiin muun muassa valtioiden mahdollisuus kehittää omia sotilaallisia voimavarojaan PfP-toiminnan kautta. Voimavarojen uudelleen jakautumisella on merkitystä kansainväliselle järjestelmälle ja PfP-maat tuovat voimavaroja myös Natolle. Naton osuutta tutkimuksessa käsitellään lähinnä integraatioteorian kautta. Integraatioteorian kautta voidaan perustella kuinka Nato teorian mukaisesti syventää omaa yhteistyötään niin jäsen- kuin kumppanimaiden kanssa pystyäkseen parantamaan omia toimintaedellytyksiään maailmassa.

Tutkimuksen pääongelmaan vastaamiseksi tutkimukselle on määritetty kolme alaongelmaa. Näitä alaongelmia käsitellään kolmessa luvussa itse tutkimuksessa ja ne luovat pohjan varsinaisen tutkimusongelman käsittelylle.

### 1. Mitä on PfP-toiminta ja mitä se merkitsee siihen osallistuville osapuolille?

Ensimmäiseen alaongelmaan etsitään vastausta tutkimuksen toisessa luvussa. Siinä käsitellään yleisiä PfP-toiminnan periaatteita ja niiden kautta muodostetaan kuva PfP-toiminnan kokonaisuudesta. Toisessa luvussa otetaan kantaa myös siihen, mikä saa valtiot liittymään mukaan toimintaan ja mitä toiminta antaa niille käytännössä. Samoin luvussa pyritään määrittele-

mään, mikä on toiminnan merkitys Natolle. Kysymys osaltaan auttaa vastaamaan pääkysymykseen selvittämällä PfP-toiminnalle taustoja, joiden pohjalta PfP:tä voidaan arvioida myös terrorismin vastaisen taistelun kehityksessä. Integraatioteorian lisäksi kysymykseen vastaamiseen vaikuttaa uusrealismin kautta muun muassa valtioiden pyrkimys turvallisuutensa maksimoitiin.

## 2. Miten Nato on osallistunut ja osallistuu terrorismin vastaiseen taisteluun?

Tutkimuksen kolmas luku käsittelee tätä toista alakysymystä. Kolmannessa luvussa tarkastellaan ensin Naton ja terrorismin vastaisen taistelun historiaa. Tämä tarkastelu luo pohjan varsinaisen alakysymyksen käsittelylle. Kolmas luku pyrkii arvioimaan osaltaan sitä, mikä on terrorismin merkitys nykypäivän valtioiden uhkakuvissa. Kysymys luo pohjaa pääongelman osuuteen, jossa käsitellään PfP-maita osana Naton terrorismin vastaisia toimia. Tutkimuksen teoriaosuudesta keskitytään uusrealismin näkökulmasta arvioimaan terrorismin merkitystä nykyhetken kansainvälisessä yhteisössä.

## 3. Miten PfP-maat ovat osallistuneet ja osallistuvat Naton terrorismin vastaisiin toimiin?

Neljännessä luvussa käsitellään niitä pääasiallisia toimia, joilla PfP-maat ovat osallistuneet Naton terrorismin vastaiseen taisteluun. Tämä osuus auttaa arvioimaan kumppanimaiden merkitystä kokonaisuudessa Naton terrorismin vastaiselle taistelulle ja tätä kautta auttaa vastaamaan tutkimuksen pääongelmaan. PfP-maiden osallistumista taisteluun tarkastellaan uusrealismin näkökulmasta huomioiden sen, mitä osallistuminen toimintaan on antanut PfP-maille.

### 1.3 Tutkimusmenetelmä ja näkökulma

Tutkimusmenetelmänä on käytetty induktiiviseen synteesiin perustuvaa asiakirjatutkimusta, jonka kautta pienistä asioista on pyritty kokoamaan yksi yhteinen käsitys tutkittavan aiheen kokonaisuudesta. Lähteinä on käytetty asiasta kertovaa kirjallisuutta, asiakirjoja ja internet-lähteitä. Osa asiakirjoista on hankittu internetin välityksellä. Internet-lähteissä on keskitytty Naton omiin asiakirjoihin sekä alaa koskevien artikkelitietokantojen teksteihin. Naton lähteet kaikissa muodoissa ovat toimineet lukujen 2-4 primäärlähteinä.

Painetut lähteet ovat tarjonneet erityisesti taustatietoa tutkimukselle ja sen teoriaosuudelle. Tutkimuksen teoriaosuudessa on käytetty lähteinä alasta kertovaa kirjallisuutta ja oppikirjoja. Teoriaosuuden perusteoksena on uusrealismin osalta käytetty Waltzin ”Theory of Interna-

tional Politics” teosta vuodelta 1979 ja integraatioteorian osuudessa Deutschin ”Political Community and the North Atlantic Area, International Organization in the Light of Historical Experience” kirjaa vuodelta 1958.

Tutkimuskysymyksiä käsitellään Naton kannalta integraatioteorian kautta. Tällöin huomioidaan Naton kehitys kylmän sodan jälkeen ja sen halukkuus esimerkiksi luoda yhteistyösuhteita jäsenmaidensa ulkopuolisiin valtioihin. Pfp-maiden kannalta asioita tarkasteltaessa tutkimuksessa käytetään teoriana uusrealismia. Uusrealismin kautta kyetään paremmin käsittelemään Pfp-maita yhtenä kokonaisuutena, koska todellisuudessa eri Pfp-maat ovat taustoillaan hyvin erilaisia ja niiden tavoitteet Natossa vaihtelevat. Kuitenkin on huomioitava, että erityisesti niiden maiden osalta, jotka hakevat aktiivisesti Naton jäsenyyttä ja ovat mukana Pfp:n MAP-jäsenyysvalmennuksessa, myös integraatioteoria tarjoaisi mahdollisuuksia tutkimuksen teoriapohjaksi. Vaikka teorit ovat osittain toisensa poissulkevia, voidaan niiden kautta käsitellä mahdollisimman hyvin tutkimusongelmaa kokonaisuutena huomioiden niin Naton kuin Pfp:n erityispiirteet.

### 1.3.1 Uusrealismi

Realistinen käsitys on saanut alkunsa antiikin ajoilta, jolloin suunnan ensimmäisiä edustajia oli kreikkalainen Thukydidēs. Hän käsitteli 400-luvulla ennen ajanlaskun alkua muistiinpanoissaan peloponnesolaissodan valtioiden valtasuhteiden muutoksia ja liittoumien vaikutuksia itse sotaan. Keskiajalla Euroopassa suuntauksen edustajiksi voidaan laskea firenzeläinen Niccolò Machiavelli, joka keskittyi käsittelemään töissään valtioiden menestystä ja niiden valtaa laajentavaa ulkopoliittikkaa. Englantilainen Thomas Hobbes taas erotti valtioiden sisäisen elämän ja niiden keskinäiset suhteet toisistaan. Muuten realismi sai vaikutteita myös diplomaattisen ajattelun Realpolitik-perinteestä, jonka tunnetuin edustaja oli saksalainen Otto von Bismarck. Hän katsoi ulkopoliittikan olevan politiikan tärkein alue ja valtioedun olevan kyseisen politiikan tärkein ohjenuora. Poliittisen realismin edustajat ovat saaneet vaikutteita muistakin tieteistä, lähinnä historiasta ja poliittisesta filosofiasta. Poliittisen realismin toi varsinaisesti yhteen 1940-luvulla Hans J. Morgenthau kirjassaan ”Politics among Nations”<sup>1</sup>.

Uusrealismi alkoi saada muotoaan politiikan tutkimuksessa 1970-luvulla. Sen perusteet muotoutuivat Kenneth Waltzin vuonna 1979 ilmestyneessä kirjassa ”Theory of International Poli-

---

<sup>1</sup> Lintonen, Raimo: Johdatus kansainvälisen politiikan tutkimukseen; Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Helsinki, 1996, s 26



tics”. Uusrealismi teoriana perustuu poliittiseen realismiin.<sup>2</sup> Poliittinen realismi ja uusrealismi eroavat toisistaan siinä, miten ne painottavat valtion ja kansainvälisen rakenteen suhteita. Uusrealistit asettavat painopisteen kansainväliseen järjestelmään ja sen vaikutukseen valtioihin.<sup>3</sup> Waltz on hakenut uusrealismiin poliittisesta realismista poiketen myös vaatimuksia ja tukea muun muassa luonnontieteistä ja taloustieteistä<sup>4</sup>. Tästä johtuen uusrealismi väittääkin kansainvälisten suhteiden kausaliteetin olevan mallinnettavissa taloustieteiden tapaan<sup>5</sup>.

Poliittisen realismin tavoin uusrealismissa kansainvälisen politiikan toimijat ovat ensisijaisesti valtioita. Uusrealismi katsoo, että valtioiden lisäksi kansainväliseen politiikkaan vaikuttaa myös muita toimijoita, mutta valtioiden merkitys kokonaisuuteen on suuri<sup>6</sup>. Valtiot ovat eräitä kansainvälisen järjestelmän toimijoita, jotka toimiessaan yhteistyössä muodostavat kansainvälisen poliittisen järjestelmän<sup>7</sup>. Valtiot toimivat kansainvälisen rakenteen sisällä, jossa itse rakenne eli valtioiden asemat suhteessa toisiinsa pysyvät, vaikka valtioiden johtajat, sisäpolitiikka ja ulkomainen vuorovaikutus vaihtelevatkin.<sup>8</sup> Tällöin kansainvälinen rakenne asettaa ne kehykset, joiden mukaan päättäjät toimijat ja heidän toimintansa säilyy henkilöstä riippumatta rakenteen mukaisena. Rakenne määräytyy sen sisällä olevien osien keskinäisestä järjestyksestä, jolloin mahdolliset muutokset rakenteeseen tapahtuvat osien sisäisen järjestyksen muutoksien seurauksena. Eri toimijoiden välisiin suhteisiin vaikuttavat niiden voimavarat, jolloin voimavarojen muutos muuttaa toimijoiden suhdetta toisiinsa, koska voimavarat vahvistavat toista osapuolta toisen heikentyessä.<sup>9</sup>

Uusrealismi keskittyy erityisesti suurvaltoihin ja niiden toimintaan. Tämä johtuu siitä, että niin kauan kuin suurvalloilla on vaikutusta kansainväliseen politiikkaan, määrittellen kansainvälinen politiikka näiden valtioiden asettamien normien mukaan.<sup>10</sup> Kansainvälistä rakennetta määrittää anarkia eli tila, jossa rakenteesta puuttuu politiikkaa määräävä keskusvalta ja rakenteessa mukana olevien valtioiden ominaisuudet vaihtelevat.<sup>11</sup> Kuitenkin uusrealismi

---

<sup>2</sup> Lintonen, 1996, ss 38-39

<sup>3</sup> Sirén, Torsti: Strategian laitokselle tehtävien tutkimusten rakenteellisia perusteita; Työpapereita No. 17, Julkaisu-sarja 4, MpKK, Strategian laitos, Helsinki, 2003, s 2

<sup>4</sup> Lintonen , 1996, ss 38-39

<sup>5</sup> Visuri, Pekka: Turvallisuuspolitiikka ja strategia; WSOY, Juva, 1997, s 207

<sup>6</sup> Waltz, Kenneth: Theory of International Politics; Addison-Wesley Publishing Company, 1979, ss 93-94

<sup>7</sup> Waltz, 1979, s 91

<sup>8</sup> Lintonen, 1996, s 39

<sup>9</sup> Waltz, 1979, ss 80-82

<sup>10</sup> Waltz, 1979, s 94

<sup>11</sup> Lintonen, 1996, s 39

katsoo suurvaltojen hallitseman maailmanjärjestyksen olevan paremmin rauhaa ylläpitävä kuin moninapainen järjestelmä<sup>12</sup>. Koko järjestelmän vakaus liittyy läheisesti sen pääosien vakauteen<sup>13</sup>.

Valtioiden perimmäinen motiivi onkin selviytyminen (survival), joka on edellytyksenä mahdollisten muiden tavoitteiden saavuttamiselle. Tästä johtuen valtiot joutuvat huolehtimaan ensisijaisesti itse omasta turvallisuudestaan, koska valtion turvallisuuden oletetaan olevan uhattuna jollakin tavalla. Muutenkin riippuvuus toisista valtioista nähdään uhkana, koska se merkitsee haavoittuvuutta. Tämän vuoksi valtiot pyrkivätkin valtansa laajentamiseen ja oma-varaisuuteen.<sup>14</sup> Halu vallan laajentamiseen kansainvälisessä järjestelmässä katsotaankin johtuvan valtion halusta saavuttaa vallan mukanaan tuoma lisäturvallisuus<sup>15</sup>.

Kansainvälinen rakenne rajoittaa osaltaan valtioiden toimia. Rakenteen aiheuttamat rajoitukset noudattelevat markkinoilla tapahtuvan kilpailun kaavaa. Valtioiden asema rakenteen sisällä määräytyy kunkin valtion voimavarojen mukaan. Voimavarat voivat muuttua ajan kuluessa. Valtiot pyrkivätkin varjelemaan asemaansa kansainvälisessä valtarakenteessa, koska rakenteesta itselleen suuremman hyödyn saava osapuoli voi pyrkiä käyttämään sitä voimavarojensa lisäämiseen. Lisääntyneet voimavarat tuovat kyseiselle valtiolle kilpailuedun muihin valtioihin nähden. Valtioiden välisten voimavarojen vertaaminen mahdollistaakin valtioiden välisen vallan vertaamisen. Valta puolestaan toimii valtioiden selviytymisen välineenä. Valtaa voidaan pyrkiä lisäämään esimerkiksi vahventamalla sotilaallista voimaa valtiossa tai vahvistamalla omaa liittoumaa. Tämän myötä astuu kuvaan Waltzin tärkein kansainvälisen politiikan teoria eli voimatasapaino (balance of power), jonka oletetaan olevan seuraus valtioiden välisestä vuorovaikutuksesta.

Voimatasapaino on teoria, joka pyrkii selvittämään valtioiden koordinoimattomien toimien seurauksia. Teoria ei pyri selvittämään tekojen kohteita ja motiiveita vaan se pyrkii selittämään itse tapahtumia. Valtiot muodostavat voimatasapainotiloja kaikissa tapauksissa ja koko ajan riippumatta heidän omista haluistaan. Tästä teoria johtaa ajatuksen, että valtiot pyrkivät käytöksellään tilaan, jossa syntyy mahdollinen tasapainotila. Liittyessään eri liittoumiin valtiot pyrkivät maksimoimaan itselleen turvallisuutta. On kuitenkin huomattava, että liittoumien strategiat ovat aina kompromisseja, jotka eivät pysty vastaamaan vain yhden osapuolen tar-

---

<sup>12</sup> Visuri, 1997, s 207

<sup>13</sup> Waltz, 1979, s 162

<sup>14</sup> Lintonen, 1996 ss 39-40

<sup>15</sup> Visuri, 1997, s 207

peisiin, jolloin liittouman tuoman lisäturvallisuuden määrä valtioille vaihtelee<sup>16</sup>. Tällöin valitessaan koalitiota on valtiolle usein suosiollista liittyä heikompaan kuin vahvempaan liittoumaan. Tämä tukee teorian olettamusta, että valtiot pyrkivät saavuttamaan vallassa tasapainotilan sen maksimoinnin sijaan.<sup>17</sup>

Waltzin teoria keskittyy suurvaltakeskiseen valtarakenteeseen ja kohtalaisen yleinen sekä pelkistetty. Kuitenkin sitä on politiikan tutkimuksessa sovellettu myös konkreettisiin tapauksiin. Näissä tapauksissa huomio on erityisesti keskitetty suhteellisiin hyötyihin ja niiden merkitykseen yhteistyökehittymisen edistymiselle tai jatkumiselle.<sup>18</sup>

Uusrealismin teorian mukaan tähän tutkimukseen vaikuttaa PFP-maiden osalta seuraavia seikkoja. Kansainvälisen järjestelmän tärkeimmät toimijat ovat valtioita, mutta järjestelmään vaikuttaa myös muita toimijoita. Tämän kautta saadaan Nato osaksi kansainvälistä järjestelmää. Valtioiden oletetaan toimivan kansainvälisen järjestelmän asettamien ehtojen mukaan, jolloin valtiot toimivat yksikköinä ja niiden sisällä päättäjien merkitys ei ole suuri<sup>19</sup>. Järjestelmä määrää siinä toimivien valtioiden mahdollisuuksista sekä valtioiden tavoitteista. Tähän kuuluvat järjestelmässä valtion aseman mukaisen vallan lisäksi myös vallan mukanaan tuoma turvallisuus.<sup>20</sup> Valtioiden pyrkiessä maksimoimaan omaa turvallisuuttaan syntyy liittoutumia, joiden muodostumisen takana on yleensä yksi yhteinen nimittäjä – pelko muista valtioista<sup>21</sup>.

Valtioiden halua liittyä Naton kumppanuusohjelmiin voidaan arvioida tästä syystä heidän pyrkimyksellään saavuttaa itselleen parempi asema kansainvälisessä yhteisössä ja heidän hallullaan keskinäiseen kanssakäymiseen kansainvälisessä ympäristössä. Kumppanuusohjelmat tarjoavat myös mahdollisuuden liittyä osaksi järjestelmää, joka on tärkeää valtioille, jotta ne pääsevät itse vaikuttamaan maahan vaikuttaviin rakenteisiin. Kansainvälisessä järjestelmässä kumppanuussuhteilla saavutettu valta katsotaan tällöin parantavan välillisesti myös maiden turvallisuutta, vaikka valtiot eivät olekaan sotilasliiton jäseniä ja sen kautta saa Naton turvakuuta. Turvallisuushakuisuuden merkitys korostui erityisesti PFP-toiminnan alkuvaiheessa

---

<sup>16</sup> Waltz, 1979, s 160

<sup>17</sup> Waltz, 1979, ss 122-128

<sup>18</sup> Lintonen, 1996, ss 38 – 43

<sup>19</sup> Jackson Robert, Sørensen Georg: Introduction to International Relations Theories and approaches 2<sup>nd</sup> edition; 2003, ss 88

<sup>20</sup> Visuri, 1997, s 207

<sup>21</sup> Waltz, 1979, s 166

entisen Neuvostoliiton vaikutuksen alaisuudessa olleiden valtioiden hakeutuessa Natoon, ensin kumppaneiksi ja sen kautta sotilasliiton jäseniksi.

PfP-maat muodostavat kumppanuusohjelman mukaisen kahdenvälisen suhteen sotilasliiton kanssa. Tällöin kumppanuussuhteessa korostuvat varsinainen kanssakäyminen sotilasliiton kanssa sekä myös yksittäisen valtion intressit, joiden avulla valtio pyrkii edistämään itselleen turvallisemman tilan saavuttamista maailmassa. Kumppanuusmaiden yhteinen EAPC-toiminta voidaan nähdä muodostavan yhden kansainvälisen areenan, jolla yksittäiset valtiot toimivat.

Terrorismin vastaisesta taistelusta on tullut yhä tärkeämpi osa nykypäivän turvallisuusympäristöä. Se on osaltaan kaikkia liittoutumiseen ajava voima eli terrorismi on kaikkien yhteinen vihollinen. Koska terrorismin merkitys valtioille vihollisena on korostunut, valtiot joutuvat kehittämään voimavaroja sitä vastaan taistelemaan, jotta ne saavuttavat jälleen maksimaalisen turvallisuuden tilan valtiolle. Terrorismin vastainen taistelu on myös tuonut uusia alueita, joihin sotilasliitto kumppaneineen joutuu ottamaan kantaa. Aasian PfP-maiden merkitys on huomattavasti kasvanut terrorismin vastaisen taistelun alkamisen jälkeen. Aasian maiden voidaan katsoa tuovan Natolle tärkeisiin voimavaroihin kuuluvaa maantieteellistä ulottuvuutta ja sen kautta mahdollisuutta toimia eri puolilla maailmaa. Voimavaran suuruuden Natolle määrittelevät varsinaiset Aasian maat, jotka pystyvät omalla päätöksellään myös estämään Naton toiminnan alueellaan tai rajoittamaan sitä. Tällöin kyseinen voimavara jää heidän haltuunsa ja tämän kautta parantaa enemmän maan omia voimavaroja ja luo mahdollisesti maalle lisää turvallisuutta.

### 1.3.2 Integraatioteoria

Integraatiotutkimuksesta on tullut osa kansainvälisten suhteiden tutkimusta vasta suhteellisen myöhään. Integraatiotutkimus vakiinnutti asemansa 1950-luvulla lähinnä Euroopan yhdentymiskehityksen käynnistyessä. Integraatioteoriaa onkin käytetty erityisesti selvittämään Euroopan unionin yhdentymistä.<sup>22</sup> Luonteeltaan tutkimus on monitieteellistä tutkimusta, jossa sovelletaan politiikan, oikeustieteen ja kansantaloustieteen tutkimusmenetelmiä. Valtio-opillinen integraatiotutkimus keskittyy kansainvälisten suhteiden tutkimiseen. Tämä puolestaan jakaantuu funktionalistiseen ja federalistiseen integraatioteoriaan sekä usein mukaan lasketaan vielä kommunikatiivinen esiteoria. Eri teoriat kuvaavat eri tavoilla integraation etene-

---

<sup>22</sup> Antola Esko, Unto Vesa, Väyrynen Raimo: Kansainvälinen politiikka tutkimus ja käytäntö; WSOY, Juva, 1981, s 250

mistä, mutta todellisuudessa teorit esiintyvät vain eri suhteissa lähes kaikissa integraatio- prosesseissa ja puhtaasti tietyn teorian mukaisia integraatioprosesseja on vaikea havaita. Funktionaalinen teoria olettaa integraation etenevän automaattisesti yhteiskunnan ylikansallistuuessa jollakin sektorilla, jolloin integraatiota vie eteenpäin ylikansallistumisesta aiheutuva halu siihen myös muilla sektoreilla<sup>23</sup>. 1960-luvulla uusfunktionalistinen suuntaus totesi integraation vaativan automaation lisäksi poliittisten päättäjien toimintaa. Federatiivinen integraatioteorian mukaan integraatio vaatii ylikansallista päätöksentekoa ja sen lisäksi ainakin osittaista yhteistä raha- ja talouspolitiikkaa.<sup>24</sup>

Karl Deutsch tutki 1950-luvulla ilmestyneessä teoksessaan Pohjois-Atlanttisella alueella olevia tapauksia esimerkiksi Ruotsin ja Norjan sekä Iso-Britannian ja Irlannin välisiä suhteita. Hän korosti tutkimuksessaan kommunikaation merkitystä, jolloin se toimii ryhmiä yhdistävänä tekijänä ja mahdollistaa niiden toiminnan ryhmänä yksilöiden sijaan.<sup>25</sup> Itse tutkimuksesta muodostunut teoria perustuu eri yksiköiden välisen kommunikaation lisääntymiseen, jonka seurauksena muodostuu eriasteisia integraatioyhteisöjä. Tässä suhteessa kommunikatiivinen esiteoria eroaa federatiivisesta esiteoriasta, koska integraation osapuolten ei tarvitse sijaita lähellä toisiaan, jolloin integraatio ei ole välttämättä luonteeltaan alueellinen. Deutschin mukaan integraatioiden tavoitteisiin kuuluvat muun muassa rauhan säilyttäminen, suurempien voimavarojen saavuttaminen, erityistehtävien suorittaminen sekä uuden identiteetin luominen. Integraatiossa syntyy uusi yksikkö, joka pystyy yksittäisiä valtioita paremmin käyttämään yhteisiä voimavaroja hyväkseen. Tämä yksikkö taas saavuttaa voimavarojen kautta oman paikkansa kansainvälisessä järjestelmässä. Kuitenkin integraatio vaatii sen osapuolilta samankaltaisia lähtökohtia. Näihin kuuluvat yksiköiden keskinäinen merkitys toisilleen, jonka kautta niiden välille syntyy yhteistyötä ja keskinäistä riippuvuutta, ja tiettyä arvojen yhdenmukaisuutta.

Kommunikatiivisen integraation esiteoria tähtää turvallisuusyhteisön luomiseen. Turvallisuusyhteisöt voidaan jakaa kahteen ryhmään: pluralistiseen ja yhdentyneeseen turvallisuusyhteisöön. Yhdentyneessä turvallisuusyhteisössä kaksi tai useampi itsenäinen yksikkö yhdistyvät muodostaen suuremman yksikön, jolla on yhteinen keskushallinto. Pluralistisessa turvalli-

<sup>23</sup> Dougherty James E, Pfaltzgraff Robert L. Jr: *Contending Theories of International Relations A Comprehensive Survey*, 3rd Edition; HarperCollinsPublishers Inc, 1990, s 439

<sup>24</sup> Forsberg Tuomas – Vaahoranta Tapani (toim): *Johdatus Suomen ulkopoliittikkaan Kylmästä sodasta uuteen maailmanjärjestykseen*; Ulkopoliittisen instituutin julkaisuja nro2, Gaudeamus, 1993, ss 173-176

<sup>25</sup> Dougherty et al, 1990, ss 435 -437

suusympäristössä yhteisön muodostavat maat säilyttävät omat hallintonsa eivätkä täten muodosta yhteistä keskushallintoa.

Näistä kahdesta tämä tutkimus keskittyy pluralistiseen turvallisuusyhteisöön.<sup>26</sup> Deutschin tutkimuksen mukaan yhdentynyt turvallisuusyhteisö tarvitsee onnistuakseen yhdeksän ehtoa, joita ovat esimerkiksi yhteiset arvot, odotukset vahvemmissa taloudellisista olosuhteista ja poliittisen eliitin kasvaminen. Näistä yhdentyneen turvallisuusyhteisön ehdoista poiketen pluralistinen turvallisuusyhteisö tarvitsee toimiakseen vähemmän edulliset olosuhteet ja tutkimuksessaan Deutsch havaitsi pluralististen turvallisuusympäristöjen säilyvän ajan mittaan paremmin kuin yhdentyneiden turvallisuusympäristöjen. Deutschin tutkimuksissa esiintyi kolme syytä, jotka löytyvät yleensä kaikista pluralistisista turvallisuusympäristöistä - yhteensopiva arvomaailma, mahdollisuus vastata muiden turvallisuusympäristössä toimivien yhteisöjen toimiin nopeasti ja maiden käytöksen ennakoitavuus.<sup>27</sup> Tässä turvallisuusyhteisössä integroitumisaste ja tavoitteet ovat yhdentynyttä yhteisöä vähäisemmät. Yhdentyneen yhteisön pyrkiessä ylikansalliseen sitovaan päätöksentekoon on pluralistisen turvallisuusyhteisön tavoitteena lähinnä rauhan säilyttäminen ja sen takaaminen.<sup>28</sup>

Tässä tutkimuksessa integraatioteorian kautta tarkastellaan Naton halua muodostaa kumppanuussuhteita ja niiden kautta syventää omaa integraatiotaan. Integraatioteoria auttaa selvittämään tutkimusongelmaa erityisesti Naton osalta sen halukkuutena saada kumppaneita. Samoin sen kautta voidaan arvioida Naton kehittymistä kylmän sodan jälkeen. Naton voidaan katsoa muodostavan demokraattisen turvallisuusympäristön, koska se täyttää turvallisuusympäristölle vaadittavat ehdot. Nämä ehdot ovat vaikuttaminen demokraattisten instituutioiden perustamiseen, vaikuttaminen yhteisten demokraattisten arvojen luomiseen sekä niiden avulla avoimempien kommunikointikanavien luominen ja monikeskisten suhteiden luominen.<sup>29</sup> Kyseiset seikat täyttävät myös Deutschin tutkimuksen mukaisen pluralistisen turvallisuusympäristön minimiehdot, jolloin Naton voidaan katsoa muodostavan Deutschin määritelmän mukaisen pluralistisen turvallisuusympäristön. Deutsch totesi tutkimuksessaan pelkkien sotilasliittojen, ilman muuta ulottuvuutta, olevan harvoin kestäviä turvallisuusympäristöjä ja ulkois-

---

<sup>26</sup> Antola et al, 1981, ss 252- 254

<sup>27</sup> Deutsch Karl, Burrell Sydney, Kann Robert, Maurice Lee, Lichterman Martin, Lindgren Robert, Loewenheim Francis, Van Wagenen Richard: Political Community and the North Atlantic Area; Princeton University Press, First Princeton Paperback, 1968, ss 58-67

<sup>28</sup> Antola et al, 1981, ss 252- 254

<sup>29</sup> Lucarelli, Sonia: Peace and Democracy: The Rediscovered Link The EU, NATO and the European System of Liberal-Democratic Security Communities; Nato, s 19, 2006f

ten sotilaallisten uhkien usein auttavan integraatioprosessissa<sup>30</sup>. Nämä seikat puhuvat Naton pluralistiseksi turvallisuusympäristöksi näkemisen puolesta, koska Nato pyrkii ratkaisemaan kiistoja myös muuten kuin pelkästään sotilaallista voimaa käyttämällä. Samoin integraatioprosessin edistävä ulkoinen uhka on ollut läsnä Naton kehityksessä ensin Varsovan liiton muodossa ja nyt muun muassa terrorismin muodossa. Nato pyrkii myös toimillaan luomaan uuden yksikön, joka pystyy toimimaan paremmin ja hyödyntämään voimavaroja tehokkaammin kuin yksikön muodostavat yksittäiset osat.

Naton puolelta integraatioteorian pluralistisen turvallisuusympäristön ehdot sopivat hyvin myös kumppanuusohjelman toimintaan ja tavoitteisiin. Näiden kautta PFP muodostaa osan Naton pluralistisen turvallisuusympäristön kokonaisuudesta.

#### *1.4 Käsitteet*

EAPC: Euro-Atlantic Partnership Council, Euroatlanttinen kumppanuusneuvosto; vuonna 1997 perustettu järjestelmä Naton ja sen kumppanuusmaiden välille jatkamaan NACC:n työtä. EAPC:n tarkoituksena on keskustella maita koskevista yhteisistä kysymyksistä<sup>31</sup>

ISAF: International Security Assistance Force; Operaatio Afganistanissa, jonka johtoon Nato tuli elokuussa 2003<sup>32</sup>

NAC: North Atlantic Council, Pohjois-Atlantin neuvosto; Naton korkein päättävä elin, jonka toimivalta perustuu Atlantin sopimukseen<sup>33</sup>

NACC: North Atlantic Cooperation Council, Pohjois-Atlantin yhteistyöneuvosto; vuonna 1991 perustettu Naton ensimmäinen yhteistyömuoto muiden kuin jäsenmaiden kanssa<sup>34</sup>

NRC: NATO-Russia Council, Nato-Venäjä-neuvosto; Naton ja Venäjän vuonna 2002 perustettu yhteistyöneuvosto, jossa Nato ja Venäjä kohtaavat tasavertaisina kumppaneina<sup>35</sup>

---

<sup>30</sup> Deutsch et al, 1968, s 202

<sup>31</sup> Partnership in Action: The birth and development of the Partnership idea; NATO Office of Information, Brysseli, 2001, ss 3-4

<sup>32</sup> NATO's Fight Against Terrorism; Nato's Nations and Partners for Peace, Vol 49, No. 1/2004, 2004, s 24

<sup>33</sup> NATO Handbook, NATO Public Diplomacy Division, Brysseli, 2006, s 34

<sup>34</sup> NATO Handbook, 2006, s 185

<sup>35</sup> NATO Handbook, 2006, ss 209-210

Nato: North Atlantic Treaty Organisation; toisen maailmansodan jälkeen vuonna 1949 perustettu sotilasliitto. Nykyisin jäseniä ovat Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Islanti, Iso-Britannia, Italia, Kanada, Kreikka, Latvia, Liettua, Luxemburg, Norja, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Saksa, Slovakia, Slovenia, Tanska, Tsekki, Turkki, Unkari, USA ja Viro.<sup>36</sup>

PAP-T: Partnership Action Plan against Terrorism; EAPC:n terrorismin vastainen toiminnan kumppanuusohjelma, joka luotiin vuonna 2002 Prahan huippukokouksessa<sup>37</sup>

PfP: Partnership for Peace; Naton rauhankumppanuusohjelma, joka on tarjonnut vuodesta 1994 alkaen yhteistyömahdollisuuden Naton ja yksittäisten rauhankumppanuusmaiden. Nykyiset PfP-maat ovat Albania, Armenia, Azerbaidzan, Bosnia-Herzegovina, Georgia, Irlanti, Itävalta, Kazakstan, Kirgisia, Kroatia, Makedonia, Moldova, Montenegro, Ruotsi, Serbia, Suomi, Sveitsi, Tadžikistan, Turkmenistan, Ukraina, Uzbekistan, Valko-Venäjä ja Venäjä.<sup>38</sup>

Terrorismi: Terrorismille ei ole olemassa yhtä maailman laajuisesti hyväksyttyä käsitettä. Rikoslain mukaan terroristisessa tarkoituksessa tehdyt rikokset ovat terrorismirikoksia. Terroristinen tarkoitus määritellään seuraavien kohtien perusteella, jos rikoksen tekijän tarkoituksena on ollut:

- ”1) aiheuttaa vakavaa pelkoa väestön keskuudessa;
- 2) pakottaa oikeudettomasti jonkin valtion hallitus tai muu viranomainen taikka kansainvälinen järjestö tekemään, sietämään tai tekemättä jättämään jotakin;
- 3) oikeudettomasti kumota jonkin valtion valtiosääntö tai muuttaa sitä tai horjuttaa vakavasti valtion oikeusjärjestystä taikka aiheuttaa erityisen suurta vahinkoa valtiontaloudelle tai valtion yhteiskunnallisille perusrakenteille; tai
- 4) aiheuttaa erityisen suurta vahinkoa kansainvälisen järjestön taloudelle tai sellaisen järjestön muille perusrakenteille.”<sup>39</sup>

Toisen määritelmän mukaan terrorismin katsotaan käsittävän kaikki rikolliset teot, jotka on suunnattu valtiota kohtaan ja tarkoitettu tai laskelmoitu luovan terrori- tai sekasorron tilaa tiettyjen henkilöiden, ryhmien tai yleisen väestön keskuudessa.<sup>40</sup>

<sup>36</sup> NATO Transformed, Alliance Purpose and fundamental security tasks; Public Diplomacy Division, Brysseli, 2004, ss 2 – 3

<sup>37</sup> NATO Handbook, 2006, s 171

<sup>38</sup> Turvallisuutta kumppanuusohjelmalla: Rauhankumppanuuden synty ja kehitys; NATO Public Diplomacy Division, Brysseli, 2005, s 5-7

<sup>39</sup> Rikoslaki 34a luku (24.1.2003/17), 6 § (24.1.2003/17), Suomen laki, 2006



## 2 PFP-TOIMINTA

Kylmän sodan päättyessä 1990-luvun lopulla Nato oli uusien turvallisuushaasteiden edessä luodessaan suhteita muun muassa entisiin Varsovan liiton maihin. Erilaisten yhteistyömuotojen kehittäminen aloitettiin Lontoon huippukokouksessa vuonna 1990<sup>41</sup>. Ensimmäinen yhteistyömuoto oli 20.12.1991 toimintansa aloittanut NACC (The North Atlantic Cooperation Council), jonka tarkoituksena oli kokoontua poliittisella ja sotilaallisella tasolla keskustelemaan monikansallisista turvallisuuskysymyksistä. Tämän lisäksi NACC yritti lieventää kylmän sodan jäänteinä ilmennyttä turvattomuuden olotilaa sekä vahventaa valtioiden välisiä suhteita Euroopassa.<sup>42</sup> Uudet haasteet aloittivat myös Naton uuden tehtäväkentän luomisen laajamittaisen liittoumien välisen sodan uhan vähennyttyä maailmassa. Kehittäessään uutta rooliaan Nato pyrki syventämään omaa integraatiotaan. Integraation syventämiseen tuohon aikaan pyrkivät myös muut organisaatioita kuten Euroopan unioni. Naton integraatiokehityksen taustalla viime vuosikymmeninä on ollut pyrkimys vastata uuteen maailmantilanteeseen ja sen muodostamiin uhkiin mahdollisimman tehokkaasti. Nato pyrki integraatioteorian tavoitteiden mukaisesti esimerkiksi kumppanuustoiminnalla luomaan itselleen uutta identiteettiä ja sen kautta vahvistamaan omia tavoitteitaan maailmanrauhan säilymiseksi. PFP-ohjelmaan liittyville maille kylmän sodan päättyminen toi myös uuden tilanteen, jonka kautta valtiot lähtivät hakemaan uusrealismin mukaisesti uutta voimatasapainotilaa eri toimenpitein esimerkiksi liittymällä Naton kumppanuusohjelmaan.

Yhteistyön seuraava askel oli vuonna 1994 alkanut PFP-toiminta, joka pyrkii luomaan syvempiä suhteita Naton ja valtion välille kuin NACC. Yksi PFP:n eroista NACC:hen on se, että PFP:ssä valtiot solmivat kahdenkeskisen sopimuksen Naton kanssa. NACC:ssä kaikki valtiot toimivat yhtenä ryhmänä yhteisten asioiden hyväksi. Tällöin NACC:n osallistuvien maiden yksilölliset tarpeet eivät aina nousseet esiin. PFP:ssä jokainen osallistuva valtio solmii kahdenvälisen sopimuksen Naton kanssa, jolloin sen yksilölliset pyrkimykset ja tavoitteet Pohjois-Atlantin liitossa pystytään huomioimaan mahdollisimman hyvin. Tämä toiminta mahdollistaa PFP-maiden eri päämäärät Natossa. Vaikka osa PFP-maista ei havittelekaan aktiivisesti Naton jäsenyyttä, on PFP:llä suuri merkitys Natolle jäsenyyteen valmistelevana ohjelmana ja

---

<sup>40</sup> Definitions of Terrorism; NATO's Nations and Partners for Peace, Vol 49, No 1/2004, 2004, s 17

<sup>41</sup> NATO Handbook, 2006, s 185

<sup>42</sup> Borawski, John: Partnership for Peace "Plus": Joint Responsibility for Euro-Atlantic Security; Defence Analysis, Vol 15, No 3, 1999, ss 323 – 324 / Simon, Jeffrey: Partnership for Peace: Charting Course for a New Era; Strategic Forum, No. 206, March 2004, 2004, s 1

tämä merkitys on yksi PfP:n tärkeimmistä tehtävistä. Kumppanuusohjelma ottaa kantaa siihen osallistuvien maiden turvallisuuskysymyksiin. Tämän takia on syntynyt normi kumppanuusmaiden osallistumisesta Naton yhteisen turvallisuuden luomiseen<sup>43</sup>. Nato pyrkii kumppanimaiden kanssa lisäämään ja kehittämään joukkojen yhteistoimintakykyä Naton standardien mukaisiksi, jotta eri maiden joukot pystyvät paremmin toimimaan yhteisissä operaatioissa<sup>44</sup>.

PfP-toiminta toi kumppanuusmaat osaksi Naton harjoituksia esimerkiksi rauhanturvaamisen ja ei-sotilaallisten tehtävien saralla. PfP-maat toimivat Nato-maiden rinnalla ensimmäistä kertaa rauhanturvaamistehtävissä Balkanilla IFOR-operaatiossa joulukuussa 1995.<sup>45</sup> Kumppanimaiden osallistuminen rauhanturvatehtäviin Nato-johtoisissa operaatioissa on lisännyt niiden integroitumista ja yhteistoimintakykyä Naton kanssa. Kumppanimaat ovat osallistumisellaan auttaneet Natoa sen uuden kriisinhallintatoimintaan painottuvan toimenkuvan luomisessa sekä saattaneet Naton voimavaroja paremmin kohdennettuun käyttöön varsinkin erityistehtäviä suoritettaessa, koska Nato on saanut kumppaneiltaan käyttöön lisää voimavaroja sen uusien tehtävien suorittamiseen. Osallistumisen kautta kumppaneiden omat kyvyt huolehtia omasta turvallisuudestaan ovat parantuneet. Tämä voi auttaa niitä luomaan lisäturvallisuutta valtiolle ja vaikuttaa positiivisesti niiden asemaan kansainvälisessä järjestelmässä. Näillä seikoilla on merkitystä valtiolle uusrealismin kautta asiaa tarkasteltaessa.

PfP:n toiminnallinen rooli korostui vuonna 1997 EAPC:n (Euro-Atlantic Partnership Council) perustamisen jälkeen. EAPC jatkaa NACC:n aloittamaa toimintaa.<sup>46</sup> EAPC:n perusideana on keskustella jäsen- ja kumppanuusmaiden kesken yhteisistä asioista vähentäen tämän kautta yhteenottojen riskejä ja lisäämällä maiden molemminpuolista luottamusta toisiinsa. Yhteistyöalueita EAPC:ssä ovat esimerkiksi kansainvälinen terrorismi, kriisinhallinta- ja rauhanturvaoperaatiot, siviilivalmiuksien nostaminen sekä siviili- ja sotilaslentoliikenteen koordinointi<sup>47</sup>. EAPC kokoontuu suurlähettilästasolla kuukausittain ja luo mahdollisuuden neuvotteluihin kaikissa yhteistyökysymyksissä, joihin lasketaan myös yhtenä kokonaisuutena mukaan PfP-toiminta<sup>48</sup>. EAPC on edistänyt Naton integraatiota ottamalla kantaa maiden yhteisiin turvallisuuskysymyksiin. Tällöin myös kumppanimaille on pystytty tuomaan esiin enemmän

---

<sup>43</sup> Simon, 2004, s 1

<sup>44</sup> NATO Handbook, 2006, s 198

<sup>45</sup> Borawski, 1999, ss 325- 326

<sup>46</sup> Partnership in Action: The birth and development of the Partnership idea, 2001, ss 3-4

<sup>47</sup> Turvallisuutta kumppanuusohjelmalla; NATO Public Diplomacy Division, Brysseli, 2005, s 9

<sup>48</sup> The Euro Atlantic Partnership Council: A framework for political negotiations; Nato, 2004a

pluralistisen turvallisuusyhteisön perusteita yhteisestä arvomaailmasta, mahdollisuudesta vastata muiden toimiin ja muiden valtioiden käytöksen ennakoitavuudesta. Kyseiset seikat tulevat paremmin ilmi jäsenten joukossa, mutta EAPC:n kautta yhä enemmän pluralistisen turvallisuusyhteisön piirteitä on tullut mukaan Pfp-toimintaan.

## 2.1 Perusteet

Pfp-toiminta keskittyy puolustuskysymyksiin liittyvään käytännön yhteistyöhön, mutta samanaikaisesti sen tavoitteena on luoda aito suhde Naton ja kumppanimaan välille. Vaikka kaikki Pfp-maat ovat osa EAPC:tä, Pfp on säilyttänyt erillisen aseman Natossa muodostaen perustan sotilasliiton ja Pfp-maan kahdenväliselle suhteelle.<sup>49</sup> Kahdenvälinen kanssakäyminen Naton kanssa antaa yksittäiselle maalle mahdollisuuden saavuttaa itselleen tärkeimmiksi katsomiaan asioita kumppanuuden kautta. Nämä saavutetut tavoitteet palvelevat parhaiten valtion omia pyrkimyksiä parantaa voimavarojaan, joiden kautta maan asema kansainvälisessä järjestelmässä paranee.

Pfp-toiminnan tavoitteet on määritelty Pfp:n puiteasiakirjassa (Pfp Framework Document). Ne ovat seuraavat:

- Helpottaa kansallista puolustussuunnittelu- ja puolustusbudjetoointiprosessia.
- Varmistaa asevoimien demokraattinen valvonta.
- Ylläpitää valmiutta osallistua YK:n (Yhdistyneet kansakunnat) tai vastaavien järjestöjen operaatioihin.
- Kehittää sotilaallista yhteistyötä Naton kanssa yhteisellä suunnittelulla, koulutuksella ja harjoittelulla. Tämä parantaa Pfp-maiden mahdollisuuksia osallistua Naton rauhanturvaamis-, etsintä- ja pelastus-, humanitäärisiin- sekä muihin operaatioihin.
- Kehittää pitkällä tähtäimellä asevoimia, jotta ne pystyvät toimimaan paremmin yhteistyössä Naton jäsenmaiden joukkojen kanssa.

---

<sup>49</sup> NATO Handbook, 2001, ss 67-68

Aktiivinen osallistuminen PfP-toimintoihin on tärkeä osa uusien Naton jäseniksi pyrkivien maiden arviointiprosessia ennen niiden jäsenyyttä.<sup>50</sup> PfP on ainoa Naton kumppanuusmuoto, jonka kautta maista voi tulla sotilasliiton jäseniä.

PfP:n perustoimielin on poliittis-sotilaallinen ohjauskomitea (PMSC, Political-Military Steering Committee). Se kokoontuu eri kokoonpanoissa ja vastaa esimerkiksi kaikista PfP-toimintaan liittyvistä lausunnoista Pohjois-Atlantin neuvostolle (NAC, North Atlantic Council). Kumppanuusmaiden ja Naton yhteisiä sotilaallisia toimintoja muun muassa rauhanturvamisoperaatioissa koordinoi rauhankumppanuuden koordinoitikeskus (PCC, Partnership Coordination Cell). Vuodesta 1998 lähtien PCC:n henkilökuntaan on kuulunut ihmisiä Nato-maiden lisäksi kumppanuusmaista. Kumppanuusmaiden henkilökuntaa on myös sijoitettu muihin erilaisiin esikuntiin ja suunnittelueliimiin sotilasliitossa.<sup>51</sup> Näiden toimenpiteiden tarkoituksena on helpottaa kumppanuusmaiden integroitumista Naton käytännön toimintaan.<sup>52</sup>

Maa, joka haluaa liittyä PfP-toimintaan mukaan, kutsutaan ensin allekirjoittamaan PfP:n puiteasiakirja (PfP Framework Document). Siinä kuvataan PfP-toiminnan päämäärät. Tämän lisäksi puiteasiakirja määrittelee peruseriaatteen, joiden mukaan PfP-toimintaa tehdään. Allekirjoittamalla dokumentin kyseinen maa myös vahvistaa uudelleen sitoutumisensa YK:n peruskirjaan sekä maiden välisiin voimassaoleviin rajoihin.<sup>53</sup> Asiakirjan kautta sitoutuminen kansainvälisiin sopimuksiin auttaa Natoa sen pyrkimyksessä integraationsa syventämiseen, koska sopimukset luovat yhteistä arvopohjaa kaikille Naton piirissä toimiville tahoille.

Allekirjoittamisen jälkeen hakijamaa esittelee Natolle tarjousasiakirjansa (Presentation Document). Tässä asiakirjassa luetellaan ne toimenpiteet, joilla pyritään saavuttamaan kumppanuuden poliittiset päämäärät. Lisäksi dokumentissa määritellään sotilaalliset ja muut voimavarat, jotka hakija aikoo asettaa PfP-ohjelman käyttöön, sekä ne yhteistyön osa-alueet, joita kumppanimaa haluaa harjoittaa Naton kanssa.<sup>54</sup> Näin kukin maa pystyy tuomaan esiin selkeästi ne seikat, joista se katsoo valtiona hyötyvänsä kumppanuussuhteestaan Natoon parhaiten. Tiettyjen voimavarojen asettaminen PfP-ohjelman käyttöön saattaa lisätä niiden painoarvoa maan voimavarojen kokonaisuudessa. Tämä edellyttää kyseisen voimavaran kehittämistä siten, että sen käytettävyys tehostuu luotaessa kansallista turvallisuutta valtiolle. Samoin maat

<sup>50</sup> NATO Handbook, 2001, s 68

<sup>51</sup> NATO Handbook, 2001, s 71-72

<sup>52</sup> Turvallisuutta kumppanuusohjelmalla, 2005, s 11

<sup>53</sup> NATO Handbook, 2001, ss 68-69

<sup>54</sup> NATO Handbook, 2001, s 69

voivat arvioida, minkälainen yhteistyö vie niitä kohti parempaa tasapainotilaa ja mahdollisimman vahvaa asemaa kansainvälisessä järjestelmässä. Parantunut asema kansainvälisessä järjestelmässä auttaa valtiota maksimoimaan turvallisuuttaan.

Tarjousasiakirja on perustana laadittaessa Naton ja hakijamaan välille yksilöllistä maakohtaista kumppanuusohjelmaa (IPP, Individual Partnership Programme). Ohjelma laaditaan kahden vuoden mittaiseksi ja se sisältää kaikki perusteet yhteistyölle osapuolten välillä. Yhteistyö tapahtuu yhteensä 24:ssä eri yhteistyöympäristössä, joiden joukossa ovat muun muassa terrorismin vastainen taistelu ja kriisienjohtaminen<sup>55</sup>. Jokaiselle PFP-maalle tehdään lisäksi lista aktiviteeteistä, joihin se osallistuu perustuen maan omiin vaatimuksiin ja halukkuuksiin. Aktiviteettejä on tarjolla yli 1000 kappaletta esimerkiksi harjoitukset, kurssit ja asiantuntijavierailut<sup>56</sup>. Toimintojen eri muodot on esitelty rauhankumppanuuden työohjelmassa (PWP, Partnership Work Programme), joka sisältää tiedot eri yhteistyöalueista ja niissä tapahtuvista yhteistyöprojekteista. IPP ja PWP laaditaan kahden vuoden mittaiseksi ja ne uusitaan vuosittain.<sup>57</sup> Maakohtainen kumppanuusohjelma ja työohjelma kehittävät kyseisen maan voimavaroja yhteistyöalueilla. Lopputuloksena parhaassa tapauksessa valtio pystyy hankkimaan itselleen paremman aseman kansainvälisessä rakenteessa ohjelmien avulla. Tällöin valtio luo itselleen lisää turvallisuutta. Tämän lisäksi voimavarat osaltaan syventävät myös Naton integraatiota, koska se pystyy erillisenä yksikkönä käyttämään paremmin hyväkseen sille käyttöön asetettuja voimavaroja kuin voimavaroja omaavat yksittäiset valtiot. Nato pyrkii saamaan myös kumppanuusmaiden joukkojen yhteistoimintakyvyn jäsenmaiden tasolle, jotta se pystyy parhaalla mahdollisella tavalla hyödyntämään sille käyttöön annettavia voimavaroja.

Yhteensä PFP:n puiteasiakirjan on allekirjoittanut 33 maata (liite 1). Näistä Bulgaria, Latvia, Liettua, Puola, Romania, Slovakia, Slovenia Tsekki, Unkari ja Viro ovat sittemmin liittyneet Naton jäseniksi.<sup>58</sup> Nykyiset 23 kumppanuusmaata voidaan jakaa kahdeksaan ryhmään tarpeidensa, kiinnostuksenkohteidensa ja ominaisuuksiensa perusteella:

- Viisi kehittyntä maata: Itävalta (liittynyt 10.2.1995<sup>58</sup>), Suomi (liittynyt 9.5.1995<sup>58</sup>), Irlanti (liittynyt 1.12.1999<sup>58</sup>), Ruotsi (liittynyt 9.5.1994<sup>58</sup>) ja Sveitsi (liittynyt 11.12.1996<sup>58</sup>)

<sup>55</sup> Pond, Susan: Understanding the PFP toolkit; NATO Review, Nato, 2004f

<sup>56</sup> Pond, 2004f

<sup>57</sup> NATO Handbook, 2001, s 69

<sup>58</sup> Signatures; Nato, 2004b

- Kolme maata MAP-jäsenyyssvalmennuksessa (MAP, Membership Action Plan, on ensisijainen työkalu niille valtioille, jotka haluavat liittyä Naton jäseniksi<sup>59</sup>): Albania (liittynyt 23.2.1994<sup>58</sup>), Kroatia (liittynyt 25.5.2000<sup>58</sup>) ja Makedonia (liittynyt 15.11.1995<sup>58</sup>)
- Kolme kumppanimaata Kaukasukselta: Armenia (liittynyt 5.10.1994<sup>58</sup>), Azerbaidzan (liittynyt 4.5.1994<sup>58</sup>) ja Georgia (liittynyt 23.3.1994<sup>58</sup>). Nato tarjosi syyskuussa 2006 Georgialle Ukrainan kumppanuusohjelman kaltaista syvemmän dialogin kumppanuutta, mikä mahdollistaa maan ja Naton välisen tiiviimmän yhteistyön esimerkiksi puolustusreformien ja mahdollisen jäsenyyden saralla<sup>60</sup>.
- Viisi maata Keski-Aasiasta (niin sanotut stan-maat): Kazakstan (liittynyt 27.5.1994<sup>58</sup>), Kirgisia (liittynyt 1.6.1994<sup>58</sup>), Tadzikistan (liittynyt 20.2.2002<sup>58</sup>), Turkmenistan (liittynyt 10.5.1994<sup>58</sup>) ja Uzbekistan (liittynyt 13.7.1994<sup>58</sup>)
- Kaksi vähemmän aktiivista kumppania: Valko-Venäjä (liittynyt 11.1.1995<sup>58</sup>) ja Moldovan tasavalta (liittynyt 16.3.1994<sup>58</sup>)
- Ukraina (liittynyt 8.2.1994<sup>58</sup>), jonka tavoitteena on kehittää omaa toimintaansa euroatlanttisen turvallisuusrakenteen suuntaan ja lopulta saavuttaa pelkän yhteistyön lisäksi mahdollisesti Naton jäsenyyttä<sup>61</sup>.
- Venäjä (liittynyt 22.6.1994<sup>62</sup>), joka ei halunne Naton jäseneksi, mutta omaa erityisaseman Nato-Venäjä- neuvoston (NRC, NATO-Russia Council) muodossa (perustettu toukokuussa 2002<sup>63</sup>)

Tämän lisäksi Bosnia-Hertsegovina, Montenegro ja Serbia ovat olleet kiinnostuneita liittymään mukaan Pfp-toimintaan.<sup>64</sup> Nato ilmoittikin Riian huippukokouksessa 2006 ottavansa kyseiset maat mukaan Pfp:hen ja maat allekirjoittivat Pfp:n puiteasiakirjan 14.12.2006<sup>65</sup>. Tämän jälkeen kaikki Balkanin alueen valtiot ovat mukana Pfp:ssä sekä osa myös MAP-

---

<sup>59</sup> Pond, 2004f

<sup>60</sup> NATO offers Intensified Dialogue to Georgia; Nato, 2006l

<sup>61</sup> NATO-Ukraine a distinctive partnership; NATO Public Diplomacy Division, 2004, ss 1 - 4

<sup>62</sup> Signatures; Nato, 2004b

<sup>63</sup> NATO Handbook, 2006, ss 209-210

<sup>64</sup> Simon, 2004, s 3

<sup>65</sup> Bosnia and Herzegovina, Montenegro and Serbia join NATO Partnership for Peace; Nato, 2006u

jäsenvalmennuksessa<sup>66</sup>. Samassa Riian huippukokouksessa Nato ilmoitti MAP-jäsenvalmennusmaiden mahdollisuudesta saavuttaa jäsenyys vuoden 2008 huippukokouksen jälkeen, mikäli ne täyttävät niille asetetut tarvittavat kriteerit<sup>67</sup>.

## 2.2 Kehityssuuntia 2000-luvulla

PfP-toiminnan alkuvaiheessa ilmeni erityisesti Keski- ja Itä-Euroopan maissa epäilyksiä PfP:tä kohtaan, koska toimivan kumppanuusohjelman katsottiin vähentävän Naton halukkuutta lisätä varsinaista jäsenmääräänsä. Tämä puolestaan aiheutti tietynlaista haluttomuutta valtioille sitoutua pelkkään kumppanuusohjelmaan. Kuitenkin 1990-luvun huippukokouksien päätökset ovat tuoneet tunnustusta kumppanuusohjelman merkitykselle itse sotilasliitolle ja luoneet sille operatiivisemman yhteistyökehityksen, joka palvelee paremmin eri kumppanuusmaiden tavoitteita sotilasliitossa.<sup>68</sup> Historia on osoittanut, että Nato pyrkii uuden kylmän sodan jälkeisen roolinsa mukaisesti syventämään muodostamansa turvallisuusyhteisön integraatiota ottamalla uusia jäseniä sekä sitomalla kumppanimaansa mahdollisimman tiiviisti mukaan yhteistyöhön ja yhteisten turvallisuuskysymysten ratkaisemiseen.

PfP-toiminnan kehityksen pääpiirteet 2000-luvulla luotiin jo vuonna 1997 Madridin huippukokouksessa. Siellä päätettiin muun muassa ensimmäistä kertaa poliittis-sotilaallisesta kehyksestä (PMF, Political-Military Framework), joka mahdollistaa kumppanuusmaiden osallistumisen aktiivisemmin PfP-toiminnan päätöksentekoon eri tasoilla. Kehitystyö jatkui Washingtonin huippukokouksessa vuonna 1999, jonka jälkeen poliittis-sotilaallinen ohjauskomitea (PMSC) julkaisi raportin 2000-luvun parannetusta ja taistelunvalmiimmasta kumppanuusohjelmasta. Washingtonissa päivitetty Naton strateginen kuva 2000-luvulle korosti niin kriisinhallinnan tärkeyttä kuin myös kumppanuutta ja yhteistyötä. Nämä ajatukset heijastuivat PfP:n näkymissä uudella vuosituhannella. Kokonaisuutena Nato korostaa nykyään toimissaan omaa identiteettiään erityisesti kriisinhallintaorganisaationa. Tämän identiteetin luominen on yksi sotilasliiton integraatioteorian mukaisista haasteista. Nato pyrkii uudella identiteetillään vastaamaan mahdollisimman hyvin maailmanjärjestyksen muutoksen luomiin haasteisiin, jotka ovat vaikuttaneet myös muihin järjestöihin.

<sup>66</sup> Alliance offers partnership to Bosnia and Herzegovina, Montenegro and Serbia; Nato, 2006p

<sup>67</sup> New countries could be invited to join NATO in 2008; Nato, 2006q

<sup>68</sup> Spinant, Daniela: NATO Enlargements: Towards a Pan-European Security System?; NATO office of Information and Press, 2000, ss 34 - 37

PfP-toiminta on pääasiallinen kanava, jonka kautta Nato rakentaa käytännön yhteistyölinkkejä Naton jäsen- ja kumppanuusmaiden välillä. Jo 1990-luvulla PfP-toiminta osoitti joustavuutensa ja toimivuutensa ottaessaan huomioon maiden yksilölliset vaatimukset. Esimerkkinä tästä on Albanian rooli osana koko liittoumaa Kosovon kriisissä. Tuolloin Albania käytti hyväkseen PfP:n puiteasiakirjaan sisältyvää periaatetta, ”jossa liittokunta lupaa konsultoida selaista rauhankumppanimaata, joka kokee alueellisen koskemattomuutensa, poliittisen itsenäisyytensä tai turvallisuutensa olevan uhattuna<sup>69</sup>”. Sen lisäksi PfP:llä on ollut tärkeä rooli valmistellessa uusia jäsenmaita kohti Naton jäsenyyttä<sup>70</sup>. PfP:n merkitys on erityisen suuri tällä saralla, koska mikään muu kumppanuusmuoto Natossa ei valmistelee valtiota kohti sotilasliiton jäsenyyttä.

Washingtonin huippukokous laajensi poliittis-sotilaallista kehystä (PMF) ja toi suunnittelu- ja arviointiprosessia (PARP, Partnership Review Process) askeleen eteenpäin. Uutena käsitteenä Naton PfP-operaatioihin tuli mukaan operatiivisen kyvyn kehittäminen (OCC, Operational Capabilities Concept). OCC:n avulla Nato pyrkii kehittämään kykyään toimintaansa kriiseissä yhdessä kumppaneidensa kanssa tehokkaalla ja kestäväällä tavalla. Ajatus monikansallisten joukkojen kokoamisesta yhteen ’pankkiin’ on osa OCC:tä. OCC:hen luodusta joukkovalikoi- masta kriiseihin voidaan joustavasti perustaa tilanteeseen sopiva joukko ja siirtää se perustamisen jälkeen toimimaan kriisipesäkkeeseen. Tulevaisuudessa Nato-johtoisten operaatioiden kansainvälisyys tulee esille jo alemmilla tasoilla niin esikunnissa kuin joukkojen kokoonpanoissa. Operaatioiden oletetaan tapahtuvan lähinnä Naton jäsenmaiden ulkopuolella ja olevan pidempikestoisia kuin ennen. PfP-maat tuovat tällöin lisää maantieteellistä ulottuvuutta Naton jäsenten maantieteellisiin sijainteihin. Tämä vahvistaa Naton maantieteellistä voimavaraa. Tämän lisäksi se helpottaa Naton toimintaa operaatioissa euroatlanttisen alueen ulkopuolella. PfP-ohjelman kehittämisessä huomioidaan myös IFOR- (Implementation Force, Naton operaatio entisessä Jugoslaviassa) ja SFOR- (Stabilisation Force, Naton operaatio entisessä Jugoslaviassa) operaatioiden opetukset sekä niistä saadut käytännön kokemukset.

Koulutuksen tärkeyttä painotettiin Washingtonin huippukokouksessa. Koulutuksen tehokkuutta lisäämään ja parantamaan kehitettiin PfP Training and Education Enhancement Programme (TEEP). Ohjelman tarkoituksena on lisätä koulutusta kohtaamaan nykyiset ja tulevat haasteet kumppanuusohjelmassa keskittyen joukkojen saattamiseen yhteistoimintakykyisiksi Nato-joukkojen kanssa kaikilla tasoilla ja täten vahvistamaan kumppanuusmaiden operatiivis-

---

<sup>69</sup> Turvallisuutta kumppanuusohjelmalla, 2005, s10

<sup>70</sup> Towards a Partnership for the 21st Century The Enhanced and More Operational Partnership; Nato, 2004c



ta kykyä.<sup>71</sup> Yhteistoimintakyky on tärkeää, koska 2000-luvun alussa kumppanuusmaat muodostivat noin 15 % Naton joukoista, joita käytettiin muun muassa Balkanin ja Afganistanin operaatioissa<sup>72</sup>. Samoin nykypäivän turvallisuusuhat vaikuttavat Naton jäsen- ja kumppanuusmaihin. Nämä uhat eivät tunne rajoja ja niihin voidaan vastata vain yhteistoiminnalla.<sup>73</sup> Tällöin yhteistyö Naton kanssa tuo tärkeitä tietoja ja taitoja kumppanimaille. Tietoja hyödyntämällä valtio pystyy parantamaan omia sotilaallisia kykyjään luodessaan turvallisuutta itselleen. Toisaalta yhteistyö antaa mahdollisuuksia myös Natolle, koska se saa kumppaneiden kautta käyttöönsä suuremmat voimavarat kuin ilman niitä ja pystyy järjestönä hyödyntämään näitä yksittäisiä valtioita paremmin. Naton koulutustoiminta onkin 2000-luvulla muotoutunut yhdeksi suosituimmista PfP-toiminnan osista<sup>74</sup>. Koulutustoiminta otettiin esiin Riian huippukokouksessa ja sitä tullaan tulevaisuudessa tarjoamaan enemmän myös Välimeren alueen maille Naton kumppanuustoimintojen osana<sup>75</sup>.

Prahan huippukokouksessa vuonna 2002 Nato esitteli ensimmäistä kertaa uuden maakohtaisen rauhankumppanuuden toteuttamisohjelman (Individual Partnership Action Plan, IPAP) vastatakseen paremmin kumppanimaiden uudistustarpeisiin. Ohjelman tavoitteena on suunnata Naton neuvonantoa ja apua erityisesti niille maille, jotka haluavat toteuttaa laajamittaisia uudistuksia puolustuksessa ja muussa poliittisessa toiminnassa. Ohjelma toteutetaan kahden vuoden aikajaksoissa. Tänä aikana kaikkia kumppanuusohjelman osa-alueita käytetään tukemaan maan sisäisiä uudistuksia mahdollisimman tehokkaasti. Ohjelma otettiin ensimmäistä kertaa käyttöön vuonna 2004, kun Georgia aloitti IPAP-ohjelman Naton kanssa. Istanbulin huippukokouksessa jatkettiin kumppanuuden kehittämistä vuonna 2004. Tällöin kumppanuusohjelmaa pyrittiin vahvistamaan ja keskittämään erityisesti ydinkysymyksiin, joihin kuuluu muun muassa terrorismi, sekä vastaamaan paremmin ja suoremmin yksittäisten kumppanimaiden tarpeisiin. Kokouksessa Kaukasuksen ja Keski-Aasian kumppanimaiden strateginen merkitys nostettiin esille ja kyseiselle alueelle nimitettiin erityisedustaja.<sup>76</sup>

2000-luvulla on tullut esille mahdollinen kumppanuuksien laajentaminen. Natossa USA ja Iso-Britannia ovat ehdottaneet tiiviimpää rauhankumppanuutta osan nykyisten PfP-maiden

<sup>71</sup> Towards a Partnership for the 21st Century The Enhanced and More Operational Partnership; Nato, 2004c

<sup>72</sup> Pond, 2004f

<sup>73</sup> Huval, Joel,I: Partnership gives opportunity for 'dialogue and cooperation'; Nato, 2006

<sup>74</sup> Dinner speech by NATO Deputy Secretary General Alessandro Minuto Rizzo at Conference on "NATO's Transformation, the Mediterranean Dialogue, and NATO-Israel relations"; Nato, 2006m

<sup>75</sup> NATO launches training initiative to Mediterranean and Middle East; Nato, 2006r

<sup>76</sup> NATO Handbook, 2006, ss 200-201

kanssa. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi laajempaa tiedonsaantia näille kumppaneille Nato-operaatioiden suunnittelusta sekä näiden maiden kattavampaa osallistumista myös varsinaiseen päätöksen tekoon. Tämän lisäksi esillä on ollut syvempien suhteiden luominen muun muassa Australian, Etelä-Korean, Japanin ja Uuden-Seelannin kanssa. Australia ja Uusi-Seelanti ovat jo osallistuneet Naton ISAF-operaatioon.<sup>77</sup> Riian huippukokouksessa Nato päätti parantaa kykyjään tehdä yhteistyötä kaikkien niiden maiden kanssa, joilla on kiinnostusta osallistua Naton operaatioihin nyt tai tulevaisuudessa<sup>78</sup>. Näillä toimilla Nato pyrkii luomaan syvempiä suhteita erilaisiin kumppaneihinsa ja valtioihin, joilla on Naton jäsenmaiden kanssa samankaltaiset lähtökohdat sekä merkitystä sotilasliitolle sen operaatioissa. PFP on kuitenkin ainoa ohjelma, joka valmistelelee maita kohti jäsenyyttä. PFP-toiminnalla Nato laajentaa jälleen yhteistyöpohjaansa ja syventää integraatiotaan luomalla yhteistä arvoperustaa erilaisten valtioiden kanssa.

### 2.3 Johtopäätökset

PfP-toiminta perustuu kumppanimaan ja Naton kahdenväliseen suhteeseen, jossa kumppanimaan yksilölliset tavoitteet ovat etusijalla. PfP myös valmistelelee valtioita kohti Naton jäsenyyttä ja sillä on ainutlaatuinen merkitys juuri jäsentienä Natoon. Maailmantilanteen muuttuessa myös PfP-toiminta on kehittynyt jatkuvasti eteenpäin vastaamaan uudenlaisten uhkakuviin mukanaan tuomiin haasteisiin. PfP:stä on etuja siihen osallistuville valtioille ja Natolle. PfP-toiminta helpottaa muun muassa kumppaneiden osallistumista Naton rauhanturvaamis- ja humanitaarisiin tehtäviin, joista saaduista kokemuksista hyötyvät myös yksittäiset kumppanivaltiot.

Integraation tavoitteet on rauhan säilyttäminen, suurempien voimavarojen hankkimen, erityistehtävien suorittaminen ja uuden identiteetin luominen. Nämä osat tulevat hyvin esiin Naton toiminnassa kylmän sodan jälkeen ja ne ovat havaittavissa myös Naton kumppanuustoiminnassa. Kylmän sodan päättyminen toi mukanaan uudenlaisen maailmantilanteen, jossa konventionaalisen sodan sijaan uhkakuvat valtioille ovat muuttuneet erilaisiksi. Tämä tarkoitti suurta muutosta Natolle, koska enää sille suurin uhka ei ole suurvaltojen ja niiden liittolaisten välinen sota vaan esimerkiksi terrorismin keinoin toimiva vastustaja. Nato pyrki 1990-luvun puolivälissä luomaan kumppanuustoiminnan kautta suhteita entisiin vihollisvaltioihinsa. Tä-

<sup>77</sup> Kaarto, Hanna: Suomen nykyistä tiiviimpi Nato-kumppanuus vaatii aikaa; Helsingin Sanomat, 12.5.2006, s A11 / NATO looks to global partnerships; Nato, 2006a

<sup>78</sup> Riga Summit Declaration; Nato, 2006s

män toiminnan voidaan ajatella olleen yksi rauhan säilyttämiseen tähtäävä toimenpide niin Natolta kuin myös Naton kumppanuustarjouksen hyväksyneiltä mailta.

Kumppanuustoiminnan kautta voidaan katsoa Naton voimavarojen kasvaneen, vaikka PfP-maat itse määrittävätkin, mitä voimavarojaan ne asettavat sotilasliiton käyttöön kumppanuussuhteessa. Eräs selkeä lisä Natolle on ollut sen maantieteellisen ulottuvuuden kasvaminen PfP-maiden avulla. Maantieteellinen etäisyys ei ole integraatioteorian mukaisesti este itse integraatiolle. Tällä on merkitystä erityisesti nykyisessä tilanteessa, jossa todennäköisemmät operaatioalueet eivät enää sijaitse Naton jäsenmaissa vaan luultavasti euroatlanttisen alueen ulkopuolella, joka aiheuttaa maantieteellisen ulottuvuuden merkityksen kasvamisen myös Natolle. PfP-maat antavat Naton monikansallisille joukoille laajemman kulttuuripohjan, josta on hyötyä myös operaatioissa eri puolilla maailmaa. Samoin joukot vähentävät jäsenmaista tarvittavien joukkojen määrää. PfP-toiminta kehittää osittain Naton kykyä erityistehtävien suorittamiseen. PfP-maat voivat tarjota erikoisosaamistaan Naton operaatioihin, mitä sotilasliitto voi tällöin hyödyntää edukseen. Vastaavanlainen osaaminen pystyttäisiin varmasti tarvittaessa löytämään myös jäsenmaista, mutta tällöin myös paine jäsenmaita kohtaan kasvaisi.

Uuden yksikön syntyminen vaatii siihen osallistuvilta valtioilta samankaltaisia lähtökohtia ja arvojen yhdenmukaisuutta. Valtioiden pyrkiessä oman turvallisuuden lisäämiseen ja voimavarojen kasvattamiseen samankaltaisten lähtökohtien löytyminen ei ole ongelma. Arvojen osalta ongelmaksi nousee kysymys siitä, mitkä ja kuinka monet valtioiden arvoista tarvitsee olla yhdenmukaiset uuden yksikön syntymiselle? Natossa niin jäsenet kuin erityisesti kumppanivaltiot eroavat toisistaan huomattavasti taustoiltaan. Kuitenkin edellä mainitun turvallisuuden ja voimavarojen lisäämisen lisäksi tänä päivänä kaikkia Naton maita voidaan katsoa yhdistävän terrorismin vastaisen taistelun. Arvojen yhdenmukaisuus löytyneekin siis tarvittavassa laajuudessa muun muassa PfP:n puiteasiakirjassa esiintyvien kansainvälisten sopimusten sitoutumisen muodossa. Näin Nato pystyy saavuttamaan integraation tavoitteet uudesta yksiköstä, joka pyrkii rauhan säilyttämiseen ja takaamiseen.

Arvomaailman yhteensopivuus tulee esiin myös pluralistisen turvallisuusympäristön kriteereissä. Muodostuakseen turvallisuusympäristö vaatii eri mailta mahdollisuuden vastata toistensa toimiin nopeasti sekä maiden käytöksen ennakoitavuutta. Nämä kaikki kohdat toteutuvat hyvin jäsenmaiden kohdalla, joten ne voidaan katsoa Naton muodostaman pluralistisen turvallisuusympäristön piiriin ja näin kuuluvan integraatiokehityksen osaksi. PfP-maiden osalta tilanne on hieman erilainen. EAPC:llä on osansa tässä kehityksessä, koska se pyrkii ottamaan kantaa kumppanimaiden yhteisiin asioihin ja se mahdollistaa yhteisten asioiden kä-

sittelyn. Joissakin kumppanimaissa on kuitenkin myös sisäisiä ongelmia, jotka vähentävät niiden käytöksen ennakoitavuutta. Silti myös kumppanuusmaat täyttävät osana Natoa pluralistisen turvallisuusympäristön vaatimukset, mikäli ne noudattavat allekirjoittamaansa PFP:n puiteasiakirjaa.

PfP-maiden motiiveja liittyä ja toimia kumppanuusohjelmassa pystytään tarkastelemaan uusrealismin kautta. Edellä mainitut voimavarojen parantaminen ja rauhan kautta turvallisuuden säilyttäminen ovat myös tässä näkökulmassa esiin tulevia seikkoja. Uusrealismissa valtioiden selviytyminen on niiden ensisijainen tavoite. Tätä tavoitetta kohti valtiot hakeutuvat myös liittymällä osaksi liittoumia omien toimiansa lisäksi. Näin ollen PfP:hen liittyminen voidaan katsoa olevan yksi valtion pyrkimyksistä muodostaa itselleen vahvempi ja sitä kautta turvallisempi voimatasapinon tila. Ne maat, jotka ovat liittyneet PfP:hen ja myöhemmin saaneet Naton jäsenyyden, ovat katsoneet selkeästi Naton ja erityisesti Atlantin sopimuksen 5. artiklan antavan niille lisäturvallisuutta. PfP-maat, jotka vastaavat yhä itse puolustuksestaan, voivat katsoa omien sotilaallisten voimavarojensa lisääntyneen erityisesti sellaisissa maissa, joiden asevoimat kaipaavat modernisointia ja ne pyrkivät tähän prosessiin käyttäen avukseen PfP-toimintaa. Kokonaisuutena valtioiden sotilaalliset voimavarat eivät välttämättä lisääntyneet, mutta niiden painoarvo kasvaa voimavarojen kokonaisuuden osana modernisoinnin jälkeen. PfP-ohjelmassa olevat maat voivat käyttää toimintaa hyväkseen kehittäessään omia kykyjään esimerkiksi yhteisissä harjoituksissa, eri koulutustilaisuuksissa ja osittain myös yhteensopivuutta kehittämällä. Nämä toimet ovat kokonaisuudessaan vahvistavat maiden omaa sotilaallista toimintakykyä, vaikka valtioiden sotilaalliset voimavarat olisivatkin olleet kohtalaisen hyvät jo ennen kumppanuustoimintaa. PfP-maat ovat osallistumisellaan vahvistaneet myös Natoa. Tämän kautta Nato on saanut lisää valtaa ja voimavaroja, jotka ovat auttaneet sitä kehittämään asemaansa kansainvälisessä rakenteessa. Kansainvälisellä rakenteella on merkitystä valtioille, koska se määrittää valtioiden toimintojen kehykset. Tällöin Naton merkityksen kasvu kansainvälisessä rakenteessa vaikuttaa myös kaikkiin valtioihin. Tästä kehityksestä on välillisesti hyötyä myös PfP-maille, vaikka täysimääräisenä hyöty meneekin itse sotilasliitolle ja sen jäsenille sekä niiden asemalle kansainvälisessä rakenteessa.

Naton aloittaessa kumppanuustoimintansa voidaan ajatella sen ottaneen askeleen kohti uutta identiteettiä samanaikaisesti muiden järjestöjen kuten EU:n kanssa, vaikka Naton osalta uudistustyö uusiin uhkakuviin vastaamiseksi jatkuu yhä. Nato pystyi hyvin omalla toiminnallaan luomaan suhteita myös entisiin vastustajiinsa ja hyödyntämään heidän voimavarojaan esimerkiksi maantieteellistä sijaintia omiin tarkoituksiinsa. Identiteetillä on ollut suuri merkitys kumppanuustoimintaan liittyneille maille sekä erityisesti niille valtioille, jotka ovat myö-

hemmin liittyneet Naton jäseniksi. Sitä, mikä on PfP-toiminnan merkitys maille, jotka ovat halunneet pysyä vain kumppaneina, on vaikeampi sanoa. Kumppanuudella voi olla merkitystä joidenkin valtioiden identiteeteille, mutta kumppanuus voidaan nähdä myös hyvin neutraalina seikkana. Esimerkkinä tästä on Sveitsin PfP-jäsenyys, koska maa on muutoin pyrkinyt toiminnassaan pysymään kaikenlaisten erilaisten liittoutumien ja järjestöjen ulkopuolella. Kuitenkin PfP:n maakohtaisuus mahdollistaa sen, että kukin valtio pystyy käyttämään ohjelmaa omien tavoitteidensa ja toiveidensa mukaan myös omaan identiteettiinsä nähden sekä kehittämään voimavarojaan luodakseen lisäturvallisuutta itselleen. Tämä kahdenvälisyys on edelleen myös ominaista Naton kumppanuustoiminnoista vain PfP:lle eikä siihen ole tullut missään huippukokouksissa muutoksia. Riian huippukokous osoitti edelleen PfP:n toimivan ainoana väylänä kohti Naton jäsenyyttä, koska tämän hetken MAP-mailla on mahdollisuus päästä Naton jäseniksi vuonna 2008. Joka tapauksessa PfP:llä on ollut vaikutusta valtioiden voimatasapainotilojen uudelleen muodostumisessa kylmän sodan jälkeisessä maailmantilanteessa. Valtioiden pyrkimys omalla käytöksellään tasapainotilaan on edistänyt PfP:n leviämistä. Valtioiden naapureiden liittyessä ohjelmaan paineet nousevat vielä PfP:n ulkopuolella oleville maille liittyä siihen mukaan, jotta tietyllä alueella sijaitsevien valtioiden keskinäinen tasapainotila säilyy samana.

### 3 NATON TERRORISMIN VASTAINEN TAISTELU

#### 3.1 *Nato*

Toisen maailmansodan jälkeen Euroopassa vallitsi ideologinen ja poliittinen ero idän ja lännen välillä. Näistä Itä-Eurooppa ajautui Neuvostoliiton vaikutuksen alaisuuteen. Läntisessä maailmassa Alankomaat, Belgia, Islanti, Iso-Britannia, Italia, Kanada, Luxemburg, Norja, Portugali, Ranska, Tanska ja Yhdysvallat (liite 1) allekirjoittivat 4.4.1949 Atlantin sopimuksen perustaen Pohjois-Atlantin sopimusliiton (Nato, North Atlantic Treaty Organization). Natolla oli tarkoitus vastata mahdolliseen Neuvostoliiton muodostamaan uhkaan sen pyrkiessä lisäämään valtaansa Euroopassa. Natoon liittyneet maat sitoutuivat Atlantin sopimuksen 5. artiklassa puolustamaan toisiaan, mikäli johonkin jäsenmaahan kohdistuu sotilaallinen uhka. Pohjois-Amerikan sitominen Euroopan puolustamiseen lisäsi uskottavuutta alueen puolustukseen sekä siihen, että mahdolliset hyökkäykset Länsi-Eurooppaa vastaan epäonnistuisivat. Vähitellen jäsenmaiden kansalliset puolustuspolitiikat muokkaantuivat yhteensopivimmiksi ja toisistaan riippuvaisemmiksi.<sup>79</sup> Natoa itsessään ei voida pitää vain sotilasliittona, koska muun muassa Atlantin sopimuksen 2. artikla velvoittaa jäsenmaita ehkäisemään konflikteja talouspolitiikallaan, lisäämään keskinäistä yhteistyötä sekä edistämään vakautta ja hyvinvointia<sup>80</sup>.

Nato laajeni saaden Kreikan ja Turkin jäsenvaltioikseen vuonna 1952 sekä vuonna 1955, kun Länsi-Saksa liittyi siihen mukaan. Kansainvälinen tilanne oli Naton laajenemisen aikoihin Korean sodan myötä kiristynyt. Nämä tapahtumat lisäsivät Naton jäsenmaiden yrityksiä kehittää yhteistä puolustusta. Länsi-Eurooppaan oli sijoitettu amerikkalaisia joukkoja vaikeuttamaan Neuvostoliiton vallan kasvattamista tällä alueella.<sup>81</sup> Sittenmin vuoteen 2004 mennessä Naton jäseniksi ovat liittyneet myös Bulgaria, Espanja, Latvia, Liettua, Puola, Romania, Slovakia, Slovenia, Tsekki, Unkari ja Viro.<sup>82</sup> (liite 1)

Kokonaisuudessaan kylmän sodan aikainen poliittinen asetelma toteutti uusrealismin periaatteita, jolloin uusrealismikin teoriana on ajallisesti saanut alkunsa. Maailmanpolitiikka keskityi pitkälti USA:n ja Neuvostoliiton muodostamien liittoumien ympärille. Suurvallat kilpaili-

<sup>79</sup> NATO in the 21st Century: Alliance Origins; NATO Public Diplomacy Division, Brysseli, 2004, s 6

<sup>80</sup> Forster, Anthony ja Wallace, William: What is NATO for?; Survivor, Vol. 43, No. 4, Winter 2001 - 02, 2001, s 111

<sup>81</sup> NATO in the 21st Century, 2004, s 7

<sup>82</sup> NATO Transformed, 2004, ss 2 - 3

vat ja varustautuivat toisiaan vastaan, mutta varsinaisilta laajamittaisilta konflikteilta vältyttiin. Kummatkin osapuolet pyrkivät maksimoimaan omaa valtaansa lisäämällä omia sotilaallisia voimavarojaan. Lisäksi heillä oli myös erilliset sotilaalliset liittoumansa. Kahden suurvallan hallitsema järjestelmä muodosti suhteellisen rauhallisen maailman tilanteen, jossa alueelliset selkkaukset eivät levinneet maanosia tai koko maailmaa käsittäviksi sodiksi, vaikka suurvaltojen välit olivat välillä viileät. Suurvaltojen välillä vallitsi tasapainotila, koska esimerkiksi niiden voimavarat eri aloilla olivat hyvin samankaltaiset. Uusrealismi katsookin kaksinapaisen maailmanjärjestelmän olevan vakaampi kuin tilanne, jossa maailmasta löytyy enemmän kuin kaksi etujaan ajavaa suurvaltaa.

Tilanne USA:n ja Neuvostoliiton välillä jatkui perusteiltaan samankaltaisena 1990-luvun alkuun asti, jolloin kylmän sodan aika päättyi Neuvostoliiton sekä sen johtaman Varsovan liiton hajoamiseen, monien maiden itsenäistymiseen Itä-Euroopassa sekä Itä- ja Länsi-Saksan yhdistymiseen Keski-Euroopassa. Perinteisten uhkakuvien hajotessa pohdittiin Natossa myös sotilasliiton olemassaolon tarvetta uudessa turvallisuusympäristössä. Vanhojen uhkien tilalle kehittyi kuitenkin uusia ja Naton apua sekä voimavaroja tarvittiin esimerkiksi Jugoslavian etnisten kriisien ratkaisemisessa. Tämä uudenlainen toiminta on tuonut mukanaan rakenteellisia haasteita Natolle. Se on joutunut muokkaamaan omia toimintojaan vastaamaan paremmin uuden vuosituhannen uhkakuviin ja niiden vaatimiin sotilaallisiin tai muihin vastauksiin.<sup>83</sup> Nato on esimerkiksi muuttanut tavoitteitaan joukkojen määrästä entisestä kolmesta yhtäaikaisesta operaatiosta ja 180000 sotilaasta nykyiseen kahdeksaan yhtäaikaiseen operaatioon ja 300000 sotilaaseen<sup>84</sup>. Uusi maailmantilanne vaati Natolta sopeutumista, johon se lähti vastaamaan syventämällä omaa integraatiotaan luomalla uudenlaista identiteettiä muun muassa kriisinhallintatehtäviin soveltuvana organisaationa. Tämä kehitys vaati Natolta rakenteellisia muutoksia ja voimavarojen uudelleen suuntaamista uusien tehtävien mukaisiksi. Kylmän sodan päättyminen aiheutti muutoksia muuallakin maailmassa ja sen jälkeen muun muassa EU:n jäsenmäärä on moninkertaistunut ja sen integraatiokehitys organisaationa on syventynyt.

Kylmän sodan päättyminen toi mukanaan uudenlaisia käytännön yhteistyö- ja dialogimalleja, joiden avulla Nato pyrki ottamaan mukaan toimintaansa sen jäsenmaiden ulkopuolisia valtioita ja entisiä vastustajiaan. Nykyään Nato on laajentanut omaa toimenkuvaansa entistä laajemmin pelkän puolustusliiton ja puolustusulottuvuuden ulkopuolelle luomalla uusia, joustavampia ja innovatiivisempia malleja toimintaansa. Näiden avulla se pyrkii kohtaamaan nyky-

<sup>83</sup> NATO in the 21st Century, 2004, ss 8-9

<sup>84</sup> Nato kasvattaa joukkotavoitettaan, Helsingin Sanomat, 9.6.2006, s B2

päivän monisyiset asiakokonaisuudet.<sup>85</sup> Tämä kaikki on osaltaan auttanut Natoa sen integraatiokehityksessä. Nato pyrkii vastaamaan nykyisiin uhkiin tapauskohtaisesti. Tällöin sotilaallisen voiman lisäksi politiikka on yksi Naton keino, jota se voi käyttää hyväkseen pyrkiesään kohti tavoitteitaan.

Nato otti ensimmäistä kertaa käyttöön 5. artiklan USA:han kohdistuneiden terroristi-iskujen jälkeen syyskuussa vuonna 2001<sup>86</sup>. Terroristi-iskut osoittivat uhan olevan tällä hetkellä läntistä sivilisaatiota kohtaan suuri erityisesti radikaaliliikkeiden taholta, jotka toimivat yli valtioiden rajojen. Näihin uhkakuviin vastaaminen vaatii laajemman keinovalikoiman kuin ennen, jolloin valtiot taistelivat lähinnä toisiaan vastaan. Enää ei vastaukseksi riitä pelkkä sotilaallinen toiminta vaan sen lisäksi tarvitaan eri organisaatioiden välistä yhteistyötä ja poliittista sekä taloudellista tukea.<sup>87</sup> Myös sotilaallisen toiminnan muodot ovat muuttuneet entisestä symmetrisestä sodankäynnistä epäsymmetrisemmiksi, joka aiheuttaa myös tarvetta valtioille muuttaa heidän omia toimintojaan.

### 3.2 *Terrorismin vastainen taistelu*

Terrorismia on ilmennyt maailmassa kautta historian. Termille terrorismi ei ole kuitenkaan olemassa yhtä kansainvälisesti hyväksyttyä määritelmää. Erään määritelmän mukaan terrorismin katsotaan käsittävän kaikki rikolliset teot, jotka ovat suunnattu valtiota kohtaan ja jotka ovat tarkoitettu tai laskelmoitu luovan terrorin- tai sekasorrontilaa tiettyjen henkilöiden, ryhmien tai yleisen väestön keskuudessa.<sup>88</sup> Yleisen määritelmän puutteen johdosta valtiot käyvät terrorismin vastaista taistelua erilaisissa tilanteissa, jotka ne itse katsovat kuuluvan kyseisen taistelun piiriin. Maailmalla yleisesti vallitseva käsitys valtion toiminnasta ei välttämättä tue taistelua käyvän maan omaa tulkintaa siitä, mikä kuuluu terrorismin vastaiseen taisteluun. Tämä voi aiheuttaa tilanteen, jossa taisteleva valtio on ainoa toimija maailmassa, joka katsoo toimintansa kuuluvan terrorismin vastaisen taistelun piiriin. Tällä hetkellä kaikki maailman suurvallat ovat ilmoittaneet osallistuvansa terrorismin vastaiseen taisteluun, joten selkeän määritelmän puuttuessa huolimatta terrorismista on kehittynyt valtioita yhdistävä yhteinen vihollinen. Ongelmalliseksi tämän vihollisen entisiin valtioiden pääuhkakuviin verrattuna tekee sen organisoituminen erilaisiksi valtioista riippumattomiksi ryhmiksi. Valtioiden eivät ole

---

<sup>85</sup> NATO Today Building better security and stability for all: Alliance purpose and fundamental security tasks; NATO Office of Information and Press, Brysseli, 2002, ss 2 - 3

<sup>86</sup> NATO Transformed, 2004, s 5

<sup>87</sup> Forster ja Wallace, 2001, s 110

<sup>88</sup> Definitions of Terrorism, 2004, s 17



tottuneet laajemmalti taistelemaan tämän kaltaista vihollista vastaan sen entisten vihollisten ollessa ensisijaisesti toisia valtioita. Uuden vihollisen voittaminen vaatiikin valtioilta yhteistyötä ja omien voimavarojensa kehittämistä monella eri saralla. Tätä toimintaa valtiot pyrkivät tekemään. Yhteistyö eri operaatioissa rajoittuu sellaiseen toimintaan, jonka kummatkin yhteistyöosapuolet mieltävät kuuluvan terrorismin vastaisen taistelun piiriin.

Terrorismia käytettiin siviiliuhreja kaihtamatta USA:han kohdistuneissa iskuissa syyskuussa 2001. Syyskuun 11. päivänä 19 kaappaajaa ottivat haltuunsa neljä matkustajalentokonetta. Näistä koneista kaksi lensi päin New Yorkin World Trade Centerin kahta pilvenpiirtäjää, jotka molemmat sortuivat. Yksi kone lensi päin Yhdysvaltojen puolustusministeriötä Pentagonia. Yksi kone ei saavuttanut päämääräänsä, joka lieene ollut Yhdysvaltain kongressi tai Valkoinen talo. Tämä kone teki pakkolaskun Etelä-Pennsylvaniassa. Iskujen takana oli Osama bin Ladenin johtama ääri-islamistinen al-Qaida verkosto. Yhteensä iskuissa sai surmansa hieman alle 3000 henkilöä.<sup>89</sup>

Näiden iskujen seurauksena USA:n hallinto loi uuden strategian taisteluun terrorismia vastaan. USA:n kansallinen terrorismin vastainen strategia julkaistiin helmikuussa 2003. Se keskittyi tunnistamaan ja toimimaan terrorismin luomia uhkia vastaan ennen kuin ne ehtivät Yhdysvaltojen rajojen sisäpuolelle. USA taistelee yhdessä muiden maiden ja erilaisten yhteisöjen kanssa terrorismista niille muodostunutta yhteistä vihollista vastaan. Kuitenkin tarvittaessa Yhdysvallat on valmis itsepuolustukseen kohtaamaan sitä uhkaavan vihollisen yksin, mikäli tuloksena säästyy amerikkalaisten henkiä. Yhdysvaltojen tavoitteisiin terrorismin vastaisessa sodassa kuuluvat muun muassa terroristien ja heidän järjestöjensä kukistaminen sekä rahoituksen kieltäminen terroristijärjestöiltä.<sup>90</sup>

Monet muut maailman maat tuomitsivat ripeästi USA:ta vastaan tehdyt iskut. Iskut aiheuttivat toimenpiteitä myös näiden maiden ja yhteisöjen terrorismin vastaisissa strategioissa. EU:ssa toimenpiteitä vauhditti lisää 11.3.2004 Madridissa tehty pommi-iskujen sarja, jossa sai surmansa 191 ihmistä ja loukkaantui 1800 henkilöä. Iskun suorittajaksi ilmoitettiin Abu Hafsin prikaati, joka ilmoitti toimivansa al-Qaidan nimissä. Madridin tapahtumien lisäksi Lontooseen 7.7.2005 suuntautuneet iskut, joissa sai surmansa 52 henkeä ja yli 700 haavoit-

<sup>89</sup> The 9/11 Commission Report, Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, Executive Summary; 2005, ss 1 - 4

<sup>90</sup> Clarke Richard A., McCaffrey Barry R., Nelson C. Richard: NATO's Role in Confronting International Terrorism; Atlantic Council of the United States, Policy Paper June 2004, 2005, ss 40 - 41

tui<sup>91</sup>, ovat osaltaan vaikuttaneet terrorismin vastaisuuteen EU:n alueella<sup>92</sup>. Al-Qaida myönsi tehneensä Lontoon iskut syyskuussa 2005 al-Jazeeran tv-kanavalla esitetystä videosta<sup>93</sup>. Kuitenkin toukokuussa 2006 ilmestyneessä Lontoon pommi-iskujen raportissa todettiin, että varsinaisia todisteita al-Qaidan osallisuudesta iskuihin ei ole. Tutkimusta al-Qaidan osallisuudesta iskuihin jatketaan<sup>94</sup> ja siinä huomioidaan myös 6.7.2006 mediassa esitetty video, jossa esiintyi yksi Lontoon itsemurhapommittajista sekä al-Qaidan johtoa<sup>95</sup>. Euroopan unioni on tarkentanut terrorismin vastaista toimintaansa jatkuvasti. Vuonna 2005 hyväksytyssä terrorismin vastaisessa strategiassa EU sitoutuu taistelemaan terrorismia vastaan maailmanlaajuisesti ihmisoikeuksia kunnioittaen. Strategian neljä perustaa ovat ennaltaehkäisy, suojeleminen, terroristien jäljittäminen ja iskuun varautuminen.<sup>96</sup> EU:lla on myös strategia radikalisoitumista ja terroristiryhmiin liittymistä vastaan, jonka avulla unioni pyrkii esimerkiksi poistamaan radikalisoitumista tukevia rakenteellisia tekijöitä yhteiskunnasta<sup>97</sup>.

Venäjällä terrorismin vastainen toiminta otettiin esille jo vuonna 1999 IVY-maiden huippukokouksessa. Venäjä nimitti toista Tšetšenian sota, joka alkoi vuonna 1999, terrorismin vastaiseksi operaatioksi.<sup>98</sup> Venäjä on verrannut omia toimiaan Tšetšeniassa Yhdysvaltojen toimintaan Irakissa, jonka USA katsoo kuuluvan terrorismin vastaisen sodan piiriin<sup>99</sup>. Tšetšeenitaistelijat ovat olleet takana useassa Venäjällä tapahtuneessa terrori-iskussa, joista suurimmat ovat Moskovan teatterikaappaus vuonna 2002 ja Beslanin koulukaappaus.<sup>100</sup> Beslanin kaupungissa Pohjois-Ossetiassa ryhmä valtasi koulun ja ottivat pankkivangeikseen yli 1200 henkilöä syyskuun alussa vuonna 2004. Kaappaajat vaativat muun muassa Venäjää vetämään joukkonsa Tšetšeniasta. Hieman yli 300 henkilöä sai kaappauksessa surmansa. Tunnistettujen kaappareiden joukosta löytyi muun muassa tšetšeni- ja inguusitaustaisia henkilöi-

<sup>91</sup> Overview; BBC News, 2005

<sup>92</sup> All the hallmarks of al Qaida; CNN, 2005

<sup>93</sup> Timeline: London bombing developments; BBC News, 2005

<sup>94</sup> Report into the London Terrorist Attacks on 7 July 2005; Intelligence and Security Committee, Times online, 2006, ss 12 - 14

<sup>95</sup> Video of 7 July Bomber Released; BBC News, 2006

<sup>96</sup> Council of the European Union: The European Union Counter Terrorism Strategy, 14469/4/05, REV 4; Brysseli, 2005, s 2-3

<sup>97</sup> Council of the European Union: The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism, 14781/1/05, REV 1; Brysseli, 2005, s 4

<sup>98</sup> Palonkorpi, Mikko ja Smith Hanna: Venäjä ja terrorismin vastainen sota; Idäntutkimus 1/2005, 2005, ss 15-26

<sup>99</sup> Takamaa, Kari T: Sodankäyntiä järjestävän kansainvälisen oikeuden muutos- onko mitään muuttunut; Muuttuva Sota, Oy Suomen Mies, 2005, s 78

<sup>100</sup> Palonkorpi, Mikko ja Smith Hanna, 2005, ss 15-26

tä.<sup>101</sup> Venäjän huomio terrorismin vastaisessa sodassa onkin nykyään keskittynyt erityisesti Keski-Aasiaan.

Tšetšenian kysymyksessä näkyvät Venäjän ja lännen erot terrorismin vastaisen sodan määrittelemisessä. Venäjä pitää Tšetšeniaa alueena, josta harjoitetaan kansainvälistä terrorismia Venäjää vastaan. Siksi se on uhka Venäjälle ja tästä syystä Venäjä katsoo oikeudekseen suunnata sotatoimia aluetta vastaan. Kuitenkin Venäjä on määritellyt Tšetšenian operaation maan sisäiseksi asiaksi, koska Tšetšenia ei ole itsenäinen valtio vaan Venäjään kuuluva alue, ja tämän vuoksi Venäjä ei hyväksy Tšetšeniaan välittäjäksi tai tarkkailijaksi kansainvälisiä toimijoita. Venäjä on myös vaatinut USA:ta ja Iso-Britanniaa luovuttamaan maalle tšetšeenijohtajia, joille nämä länsimaat ovat myöntäneet poliittisen turvapaikan, koska Venäjä katsoo kyseisten henkilöiden olevan terroristeja tai terrorismin tukijoita. Tämä osoittaa osaltaan sen, että länsimaat eivät ole yksimielisiä Venäjän kanssa siitä, miten Tšetšenian katsotaan olevan osa terrorismin vastaista taistelua. Venäjä on käyttänyt terrorismin vastaista sotaa myös uhkailuun Georgiaa vastaan, jota kohtaan Venäjä on uhannut käyttävänsä tarvittaessa ennalta ehkäiseviä iskuja. Terrorismin vastainen sota on myös edesauttanut Venäjän ulkosuhteita ja sen avulla on pyritty parantamaan osin Venäjän suurvalta-asemaa maailmalla.<sup>102</sup> Mielipide-erot valtioiden välillä voivat kuitenkin häiritä yhteistyötä terrorismin parissa ja mahdollisesti jopa estää kaikista tehokkaimpien yhteistyömuotojen käytön, mikäli osapuolet pystyvät sopimaan vain tietyn asteisista kompromissiratkaisuista.

Erilaisista terrorismin vastaisen taistelun käsityksistä huolimatta siihen osallistuvat tällä hetkellä kaikki merkittävät toimijat maailmassa. Maat käyttävät terrorismin vastaista taistelua omien päämääriensä tavoittelemiseksi, vaikka kaikilla valtioiden toimilla ei ole muun maailman hyväksyntää esimerkiksi YK:n kautta. Suurvallat määrittelevät uusrealismin mukaisesti maailman kansainvälisen politiikan normit. Heidän toimintansa terrorismia vastaan on lisännyt myös muun kansainvälisen yhteisön osallisuutta tähän taisteluun, vaikka suurvaltojen lisäksi terrorismi koskettaa myös muita valtioita. Terrorismi on vähentänyt suurvaltojen ja erityisesti USA:n vakautta, koska tällä hetkellä USA katsoo olevansa sodassa terrorismia vastaan ja taistelevansa vihollisen kanssa, joka saattaa iskeä myös sen omalla maaperällä. Tällä on taas heijastevaikutuksensa koko kansainvälisen järjestelmän vakauteen, koska järjestelmän vakaus seuraa tarkasti pääosien eli suurvaltojen vakautta. Tämän lisäksi suurvaltojen toimet vaikuttavat myös kansainvälisen järjestelmän muodostamaan toimintakehykseen, jonka kautta

---

<sup>101</sup>Sauramo, Ari: Terrori-isku varjosti Espanjan vaaleja / Venäjä terrorin kourissa; Mitä Missä Milloin 2005, Otava, Helsinki, 2004, ss 78 - 79,130

terrorismin merkitys uhkana kaikille valtioille on noussut, vaikka edelleen valtion joutumisen varsinaisen terroristi-iskun kohteeksi vaihtelee huomattavasti maasta toiseen. Koska terrorismi nähdään juuri nyt kaiken kokoisten valtioiden yhtenä suurimmista uhista, on myös uusrealismin tavoitteiden mukaista, että sitä vastaan suunnataan huomattava määrä voimavaroja. Näin ollen valtiot pyrkivät parantamaan omia sotilaallisia voimavarojaan pystyäkseen taistelemaan paremmin terrorismia vastaan ja pyrkiäkseen toimillaan osoittamaan ja lisäämään omaa valtaansa. Tätä kautta valtio pystyy saamaan lisäturvallisuutta.

### 3.3 *Naton terrorismin vastainen taistelu 11.9.2001 jälkeen*

Syyskuun 11. päivän iskuista lähtien Nato on käynyt aktiivisesti taistelua terrorismia vastaan monilla eri alueilla esimerkiksi Afganistanissa Taleban-hallinnon syrjäyttämiseksi ja se on osallistunut kampanjaan al-Qaida terroristiverkostoa vastaan. Myös jatkossa terrorismin vastainen taistelu vaatii kestävän yhteistyöurakan, jonka osana Nato voi toimia niin poliittisena tukijana kuin myös monikansallisten sotilasoperaatioiden järjestäjänä. Terrorismin vastainen taistelu on korostanut Naton roolia kriisinhallintaorganisaationa niin sotilaallisen kuin osittain myös siviilikriisinhallinnan saralla. Kehitys on näkynyt selkeästi Naton 2000-luvulla käynnissä olleessa rakennemuutoksessa, jossa sotilasliiton kykyjä on muokattu erityisesti kriisinhallintaoperaatioihin paremmin soveltuviksi kokonaisuuksiksi. Uusiin uhkiin vastaaminen vaatii päättäväisyyttä ja kokonaisvaltaisempaa toimintaa kuin ennen. Tämä taas tarkoittaa monien eri alueiden, kuten tiedustelutietojen, lain valvonnan, rajojen valvonnan ja terroristien rahoituksen jäljittämisen, välistä yhteistyötä ja informaation keräämistä kaikista näistä osa-alueista yhdeksi kokonaisuudeksi.<sup>103</sup> Terrorismia vastaan taisteleminen vaatii yhteistyötä muiden valtioiden kanssa, jonka kautta valtiot voivat hyödyntää hyvin osallistumistaan erilaisiin liitoumiin.

5. artiklan käyttöönoton jälkeen syyskuussa 2001 Naton jäsenmaat sitoutuivat avustamaan Yhdysvaltoja sopivaksi katsomillaan tavoilla sen sodassa terrorismia vastaan. Samana päivänä kaikki EAPC-maat tuomitsivat iskut USA:ta vastaan.

Lokakuun alussa vuonna 2001 Nato otti USA:n aloitteesta käyttöön kahdeksan keinoa terrorismin vastaisessa kampanjassa. Nämä toimenpiteet olivat:

- Tiedustelutietojen jakaminen

<sup>102</sup> Palonkorpi, Mikko ja Smith Hanna, 2005, ss 15-26

<sup>103</sup> Speech by NATO Secretary General, Jaap de Hoop Scheffer; Nato, 2004e

- Valtioiden tukeminen, joita uhkaillaan seurauksena niiden osallistumisesta terrorismin vastaiseen taisteluun
- Turvallisuuden tarkentaminen jäsenmaiden tärkeiden laitosten ja vastaavien kohteiden ympärillä
- Voimavarojen vahvistaminen ja täydentäminen sotilasliitossa niillä aloilla, joita käytetään terrorismin vastaisen operaatioiden tukemiseen
- Ylilento-oikeuksien kattavuuden parantaminen
- Satamien ja lentokenttien käyttömahdollisuuksien lisääminen
- Naton meriyksiköiden ryhmittäminen itäisellä Välimerellä sekä Airborne Early Warning-ilma-aluksen käyttö USA:n ilmatilassa<sup>104</sup>

Naton ensimmäisiä operaatioita oli AWACS-lentokoneen (Airborne Warning and Control Systems) lähettäminen USA:n ilmatilaan. Se avusti USA:n puolustamista "Eagle Assist"-operaatiossa lokakuusta 2001 aina toukokuuhun 2002 asti. Operaatio päättyi Pohjois-Atlantin neuvoston (NAC) päätöksellä, kun se katsoi USA:n oman kapasiteetin parantuneen merkittävästi ja maan kykenevän hoitamaan tarvitsemansa valvonnan itsenäisesti.<sup>105</sup> AWACS-konetta on sittemmin käytetty turvaamaan muun muassa eri tason huippukokouksien turvallisuutta, jalkapallon Euroopan mestaruuskisoja ja Ateenan olympialaisia<sup>106</sup>. USA:n aktiivisuus Naton terrorismin vastaisen taistelun muokkaamisessa on hyvin ymmärrettävää, koska se pyrkii omalla vaikutusvallallaan Natossa saamaan sotilasliiton terrorismin vastaiset toimet tukemaan mahdollisimman hyvin sen omaa terrorismin vastaista strategiaa ja toimintaa. Kun Naton ja USA:n toimintastrategiat ovat lähellä toisiaan, saavuttaa USA lisää voimavaroja liittolaistensa kautta tukemaan sen omia terrorismin vastaisia tavoitteita.

Merioperaation "Active Endeavour" tarkoituksena on ollut Välimerellä ja Gibraltarin salmessa valvoa kaupallista meriliikennettä osana terrorismin vastaista taistelua. Operaatiossa tarkkaillaan ja suojataan alueen meriliikennettä sekä pyritään estämään terroristien toiminta operaatioalueella.<sup>107</sup> "Active Endeavour"-operaatiossa on ollut mukana laivastoa Naton jäsenmaista ja myös kumppanimaista<sup>108</sup>. Tällä toiminnalla halutaan ehkäistä terrorismia riskialttiil-

<sup>104</sup> NATO and the fight against terrorism, Operation against terrorism, Strengthening cooperation and capabilities; NATO Briefing March 2005, NATO Public Diplomacy Division, 2005, ss 1-2

<sup>105</sup> 11 September - 18 Months on, NATO's Contribution to the Fight against Terrorism; Nato, 2004d

<sup>106</sup> NATO and the fight against terrorism, 2005, s 3

<sup>107</sup> NATO and the fight against terrorism, 2005, s 4

<sup>108</sup> Russian Federation Ship to Join Operation ACTIVE ENDEAVOUR; Allied Maritime Component Command, Naples, 2006

la alueella. Terroristi-iskuilla alueella olisi mahdollisesti laajat seuraukset maailmantaloudelle, koska 80 % maailmankaupasta tapahtuu meriteitse.<sup>109</sup>

Naton ja Venäjän välinen yhteistyö terrorismin saralla on lisääntynyt syyskuun 2001 jälkeen. Venäjän ja Naton välille perustettiin vuonna 2002 Nato-Venäjä-neuvosto (NRC, Nato-Russia Council). Neuvosto lisää toimijoiden välistä yhteistyötä niillä alueilla, jotka vaikuttavat kumpaankin osapuoleen. Yhteistyöalueisiin kuuluu esimerkiksi yhteisiksi koetut uhkakuvamallit<sup>110</sup>. Tuloksena toiminnasta on ollut muun muassa yhteinen ohjelma terrorismia vastaan. Ohjelman tavoitteena on täydentää ja laajentaa muita terrorismin vastaisia ohjelmia kuten esimerkiksi YK:n terrorismin vastaisia toimia sekä pyrkiä samalla välttämään päällekkäisyyksiä ja toimimaan EAPC:n terrorismin vastaisen kumppanuusohjelman mukaisesti. Ohjelman tarkoituksena on myös suojata siviilejä terrorismin seurauksilta esimerkiksi parantamalla siviilikriisinhallinnan suunnittelua ja valmiutta.<sup>111</sup> Osapuolten tarkoituksena on ollut lisätä yhteistyötä esimerkiksi kehittämällä yhteisiä terrorismiuhka-arvioita. Lisäksi tahot ovat järjestäneet korkean tason konferensseja esimerkiksi asevoimien merkityksestä osana terrorismin vastaista taistelua.<sup>112</sup>

Myös Naton voimat Balkanilla ovat osallistuneet terrorismin vastaiseen taisteluun keskittymällä laittomaan ihmis-, ase- ja huumekauppaan. Tämän lisäksi ne ovat toimineet Balkanilla terroristiryhmiä vastaan, joilla on ollut yhteyksiä al-Qaida verkostoon. Naton SFOR-operaatio Balkanilla päättyi vuonna 2004, mutta Naton osia toimii edelleen Sarajevossa, josta ne jatkavat terrorismin vastaisen taistelun tukemista.<sup>113</sup>

Joukkoja Naton jäsenmaista osallistui USA:n johtamaan sotilasoperaatioon "Enduring Freedom" Afganistanissa sijaitsevia terroristikohteita vastaan. Operaatioon osallistui muun muassa erikoisjoukkoja Iso-Britanniasta ja Norjasta sekä lentokoneita ja laivoja Kanadasta, Kreikasta sekä Ranskasta. Yhdistyneiden kansakuntien mandaatilla tammikuussa 2002 alkanut International Security Assistance Force (ISAF)-operaatio on ollut Afganistanissa sen alusta alkaen Naton jäsenmaiden johdossa. Elokuusta 2003 eteenpäin Nato on ollut sotilasliittona vastuussa koko ISAF-operaatiosta ja sen tulevaisuuden suunnittelusta. Kyseessä on ensimmä-

<sup>109</sup> Byrn, Henri: Terroriuhka Gibraltarinsalmen laivaliikennettä vastaan; Sotilasaikakausilehti 12/2005, 2005, ss 68-69

<sup>110</sup> NATO Handbook, 2006, ss 209-210

<sup>111</sup> NATO-Russia Action Plan on Terrorism; Nato, 2006b

<sup>112</sup> 11 September - 18 Months on, Nato, 2004d

<sup>113</sup> NATO and the fight against terrorism, 2005, s 4

mäinen Nato-operaatio euroatlanttisen alueen ulkopuolella.<sup>114</sup> ISAF tarjoaa Natolle myös sen aikaisempia kriisinhallintaoperaatioita haastavamman ympäristön, jossa Nato pyrkii edistämään vakauden kehittymistä kyseiselle alueelle. ISAF:n haasteet ovat antaneet Natolle mahdollisuuden testata ja kehittää sen omia toimintoja kylmän sodan jälkeisten uhkakuvien mukaisessa mallissa, jossa operaatiot voivat tapahtua syrjäisillä ja usein vaarallisilla alueilla missä päin maailmaa tahansa. Operaatiot ovat luonteeltaan enemmän kriisinhallintaa kuin laajamittaisia sotia.<sup>115</sup>

Naton huippukokous Prahassa marraskuussa 2002 päätti monista konkreettisista muutoksista, jotka parantavat Naton kykyä vastata uusiin uhkakuviin sekä jäsen- ja kumppanuusmaiden toimintaedellytyksiin. Näihin päätöksiin kuuluvat muun muassa NATO Response Force (NRF koostuu eliittisotilaista kummaltakin puolelta Atlanttia, jotka kykenevät joustavasti sekä nopeasti siirtymään kriisipesäkkeeseen ympäri maailmaa), Naton komentorakenteen keventäminen ja kumppanuusmaiden kanssa tehty ohjelma terrorismin vastaisesta taistelusta (PAP-T, Partnership Action Plan on Terrorism).<sup>116</sup> Kokouksessa tehtiin esityksiä myös joukkotuhoaseiden käyttöön liittyen, jotka osaltaan tukevat Washingtonin huippukokouksessa tehtyä aloitetta, jolla otettiin kantaa joukkotuhoaseiden leviämisen estämiseen ja niiden käyttöön<sup>117</sup>.

Prahan kokous hyväksyi Naton sotilaallisen konseptin terrorismin vastaiseen toimintaan, jonka valmistelu aloitettiin joulukuussa 2001. Siinä todettiin Naton ja sen jäsenien kohtaavan todellisen uhan terrorismin taholta. Tähän uhkaan vastaaminen tulee olla valtioilla hallussa jo nyt ja mikäli valtio on vasta aloittanut kyseisen kyvyn kehittämisen sen toiminta jo osittain myöhässä. Ensisijainen vastuu terrorismin vastaisesta toiminnasta on yksittäisillä valtioilla, joiden toimenpiteitä Nato pyrkii tukemaan ja lisäämään. Terrorismin vastaiseen taisteluun liittyvissä sotilaallisissa operaatioissa Natolla on neljä mahdollista roolia. Ensimmäinen on puolustuksellisten toimien käyttäminen, jotta terrorismin aiheuttamia tuhoja esimerkiksi joukoille, yksilöille tai omaisuudelle voidaan vähentää (Anti Terrorism). Toisena on seurauksien hallinta. Tällä avustetaan muun muassa kansallisia siviilihallintoja terrorismin jälkitoiminoissa erilaisilla sotilaallisilla tukemisilla kuten asiantuntija-avulla kemiallisen, biologisen tai ydinpuolustuksen saralla (Consequence Management). Kolmas rooli on vastaterrorismi, jolla voidaan hyökkäyksellisin keinoin tuhota terroristien voimavaroja (Counter Terrorism). Neljäntenä on sotilaallinen yhteistyö, jonka tarkoituksena on tuoda yhteen eri järjestöjen, kuten

<sup>114</sup> NATO's Fight Against Terrorism, 2004, s 24

<sup>115</sup> Carp, Mihai: Building Stability to Afganistan; Nato, 2006i

<sup>116</sup> 11 September - 18 Months on, Nato, 2004e

<sup>117</sup> NATO and the fight against terrorism, 2005, s 6

YK, Etyj ja EU mielipiteitä terrorismin vastaisesta toiminnasta. Myös valtioiden sisäiset toimijat, kuten poliisi, tulli ja ministeriöt halutaan saada toimimaan yhteisesti sovitulla tavalla. Tällöin kokonaisuudessaan terrorismin vastaiset toimet saadaan maksimoitua (Military Cooperation). Nato valmistautuu myös suorittamaan erilaisia sotilaallisia operaatioita terroristeja ja heidän voimavarojaan vastaan NAC:n päätösten mukaisesti.<sup>118</sup>

Istanbulin huippukokouksessa vuonna 2004 Nato päätti laajentaa terrorismia ennaltaehkäisevää toimintaansa esimerkiksi parantamalla tiedustelutietojen jakamista sekä kykyään avustaa nopeasti terrori-iskusta kärsivää aluetta, turvaamalla erikseen valittuja suuria tapahtumia, laajentamalla terrorismin vastaisen taistelun osaksi Naton kaikkia operaatioita ja lisäämällä yhteistyötä niin Naton kumppaneiden kuin myös muiden maailman järjestöjen kanssa<sup>119</sup>. Yhteistyö on alusta alkaen ollut tärkeä osa Naton terrorismin vastaisia toimia. Yhteistyöllä varmistetaan myös kansainvälisesti yhdenmukainen toiminta terrorismia vastaan. Yhteistyön nimissä Nato on vahventanut suhteitaan YK:n eri osiin keskittyen erityisesti parantamaan siviilikriisinhallintaansa yhteistyön kautta. EU:n kanssa yhteistyö keskittyy tietojen vaihtoon ja konsultointiin terrorismin ja joukkotuhoukseen leviämisen saralla. Nato pitää säännöllisesti yhteyttä myös Etyjhin, jossa erityisesti on otettu kantaa ilmatorjunnan kannettavien ohjusten laukaisujalustojen (manpads, man portable air defence system) leviämisen estämiseen. Muita Naton yhteistyökumppaneita ovat esimerkiksi erilaiset ilmailujärjestöt, joiden kautta halutaan parantaa siviili- ja sotilasliikenteen lennonjohtoa.<sup>120</sup>

Vaikka Nato osallistuukin aktiivisesti terrorismin vastaiseen taisteluun, voidaan Naton voimavaroja pitää silti vielä joidenkin mielipiteiden mukaan osittain alikäytettyinä tähän toimintaan. Naton toimintaa terrorismia vastaan voitaisiin tehostaa esimerkiksi nimittämällä Natolle apulaispääsihteerin, jonka tehtäviin kuuluisi kaikki terrorismin vastainen toiminta. Muita mahdollisia tehostuskeinoja olisivat mahdollisimman kattavan roolin antaminen NRF-joukolle terrorismin vastaisessa taistelussa sekä Naton kumppanuusmaiden tilanteen ja kykyjen parantaminen taistelussa terrorismia vastaan.<sup>121</sup> Natolla on myös kehitettävää sen suhteissa Kiinaan ja Shanghain yhteistyöjärjestöön<sup>122</sup>.

---

<sup>118</sup> NATO's military concept for defence against terrorism; Nato, 2006j

<sup>119</sup> NATO Handbook, 2006, s 172

<sup>120</sup> de Mora Figueroa, Dagmar: NATO's Response to terrorism; Nato, 2005c

<sup>121</sup> Nelson, Richard C: Expanding NATO's counter-terrorism role; NATO Review, Nato, 2006c

<sup>122</sup> Weitz, Richard: Analysis Renewing Central Asian Partnerships; NATO Review, Nato, 2006n



Naton jäsenmaat ja kumppanimaat ovat kuitenkin toimillaan osoittaneet, että terrorismin katsotaan olevan niitä kaikkia koskeva ja yhdistävä uhka. Suuri merkitys terrorismin vastaisen taistelun mittasuhteille Natossa on sillä, että taistelun merkitys on suuri USA:lle. USA:n merkitys Naton kokonaistoiminnalle sen ainoana jäsensuurvaltana on huomattava. USA pyrkinee osaltaan hankkimaan Naton kautta voimavaroja lisää itselleen muun muassa erikoistehtävien sä hoitamiseen, jotta sen oma panostus kyseisellä saralla voi pienentyä ja siitä säästetyt varat kohdentaa muihin kohteisiin. Vaikka USA pyrkinee maksimoimaan itselleen mahdollisimman paljon lisäturvallisuutta myös liittolaistensa kautta, Nato ei ole lähtenyt mukaan kaikkiin USA:n terrorismin vastaisiin operaatioihin sotilasliittona kuten esimerkiksi Irakin sodassa oli Nato-maita mukana, mutta Nato ei osallistunut sotilasliittona hyökkäykseen.

Ilman terrorismin kansainvälisesti hyväksytyä määritelmää on mahdotonta saada kaikkia valtioita toimimaan terrorismin vastaisessa taistelussa saman operaation alaisuudessa, jos operaatio ei ole hyväksytty olevan terrorismin vastaista toimintaa kaikissa mukana olevissa valtioissa. Realismin käsityksen mukaan valtioiden erimielisyyksien taustalla on muun muassa epävakaa vallanjakautuminen, jonka mukana voi esiintyä suuntauksia, jotka vahingoittavat niin suurvaltaa itseään kuin myös niitä järjestöjä, joihin suurvalta kuuluu. Vaikka Yhdysvaltojen asema maailmassa sotilaallisena suurvaltana on kiistämätön, se ei kuitenkaan ole sitä tarkasteltaessa sen asemaa laajemmin poliittisin termein.<sup>123</sup> Nato on vahventanut omia voimavarojaan syventämällä kumppanuustoimintaa kaikkien sen kumppanuusohjelmien kautta. Näiden avulla Nato on pystynyt vahvistamaan kaikkien osapuolten kykyä vastata terrorismin muodostamaan uhkaan. Kun Naton ja kumppaneiden voimavarat parantuvat, voidaan uusrealismin mukaisesti katsoa myös Naton vallan lisääntyvän kansainvälisessä järjestelmässä. Sen kyky vastata niin sanottuun pääuhkaan on parantunut ja se pystyy edelleen liittoumana hyödyntämään sen käytössä olevia voimavaroja yksittäisiä valtioita paremmin.

---

<sup>123</sup> Rynning, Sten: NATO Renewed; NATO Review, Nato, 2006o

### 3.4 Johtopäätökset

Realismin käsityksen mukaan maailma on jakautunut kilpaileviin ryhmittymiin. Tutkimuksen tapauksessa maailma voidaan jakaa terrorismia tukeviin ja sitä vastaan toimiviin valtioihin. Tämä jakolinja tulee esiin siinä, että välittömästi 11.9.2001 iskujen jälkeen Nato-maat ottivat ensimmäistä kertaa käyttöönsä 5. artiklan lujittaen näin terrorismin vastaista liittoa yhteisellä puolustuksella. EAPC-maat yhtyivät tähän kokonaisuuteen tuomitsemalla iskut tapahtuman jälkeisenä päivänä. Tukea Yhdysvalloille tuli myös Naton ja sen kumppanuusvaltioiden ulkopuolelta. Kumppanuusvaltiot ovat osallistuneet terrorismin vastaiseen taisteluun myös PAP-T-ohjelman ulkopuolella esimerkiksi Venäjä ja Nato ovat luoneet yhteistyössään terrorismin vastaisen ohjelman, joka täydentää PAP-T:n lisäksi näiden osapuolien välistä yhteistyötä terrorismikysymyksiin liittyen.

Vaikka jakolinja kahteen eri ryhmittymään toimii yllä mainituin perustein, luo se myös ongelmia. Näistä suurin on radikaaliliikkeiden taholta länsimaille muodostuva terrorismiuhka. Tällöin uhkaa ei muodosta muut valtiot vaan radikaaliryhmittymät, jotka toimivat eri valtioiden alueella ympäri maailmaa. Kuitenkin radikaaliryhmittymien toiminta maailmanlaajuisesti vaikeuttaa terrorismin vastaisen toiminnan ryhmittymien määrittämistä, koska terrorismitoimintaa voi esiintyä myös alueella, jossa valtio on jyrkästi terrorismin vastainen. On myös huomioitava terroristien kasvaminen terroristeiksi itse länsimaissa esimerkiksi Lontoon pommiskujen tekijät hyökkäsivät omassa kotimaassaan, vaikka iskun suunnitteluun apua oli tullut mahdollisesti muualtakin. Tällöin valtioissa voi ilmetä yhtä aikaa niin terrorismin vastaisia kuin myös terrorismia puoltavia osia. Kokonaiskuvaa sekoittaa myös valtioiden omat tavoitteet eri puolilla maailmaa oman valtansa ja asemansa parantamiseksi. Tulevaisuuden hupenevilla öljyn raaka-ainemarkkinoilla on vaikutusta jo tämän hetken valtioiden toimintaan kaikkien osapuolten pyrkiessä takaamaan itselleen tarvittavan raaka-aineen myös tulevaisuudessa ja valtiot saattavat käyttää terrorismin vastaista taistelua syynä nykyisille tai tuleville toimilleen, vaikka todellisuudessa toiminnan taustan syyt löytyvät muualta.

Monikasvoisuudestaan huolimatta terrorismista on tullut uusi eri osapuolia yhdistävä vihollinen nykypäivän turvallisuusympäristössä. Sen merkitys maailmalle on tullut erityisesti esille suurvaltojen kautta, koska ne kokevat terrorismin uhaksi, johon niiden tarvitsee vastata. Koska suurvallat vaikuttavat huomattavasti kansainväliseen järjestelmään, niiden kokemat uhkakuvat leviävät myös muihin maihin, vaikka terrorismin uhan todennäköisyys näissä maissa on minimaalinen USA:han verrattuna. Terrorismin suurvalloille aiheuttama epävakaus onkin osiltaan aiheuttanut vähintään varautumistoimenpiteitä myös muissa valtioissa ja järjestöissä

esimerkiksi terrorismin vastaisten toimintaohjelmien muodossa. Näissä ohjelmissa näkyy myös selkeästi painotuseroja siinä, kuinka terrorismia vastaan halutaan toimia esimerkiksi EU:n painottaessa ennaltaehkäisyä ja USA:n ennaltaehkäisyn lisäksi suurempaa toimintaa. Nato on suunnitelmissaan varautunut sotilaallisen voiman käyttöön ja myös muuhun toimintaan. Maiden toimintaohjelmissa näkyy se, että valtiot taistelevat terrorismia vastaan omien terrorismin määritelmiensä mukaan, jolloin ne pystyvät toteuttamaan terrorismin vastaista toimintaansa sellaisissa operaatioissa, jotka palvelevat valtion omia päämääriä parhaiten.

Valtiot ja muut kansainvälisen järjestelmän toimijat pyrkivät torjumaan terrorismia kaikin keinoin. Ongelmaksi muodostuu vain vihollisen laatu ja toimintapa epäsymmetrisemmin kuin mihin valtiot ovat tottuneet. Tämä aiheuttaa ongelmia uuden vihollisen torjumiseksi nykypäivän valtioissa. Valtiit pyrkivät toimimaan vastustajaa vastaan, joka ei sodi samassa ympäristössä ja samoilla säännöillä, joilla valtiot ovat tottuneet toimimaan. Onkin vaikeaa määritellä, mitkä ovat ne voimavarat, joita valtiot tarvitsevat pystyäkseen taistelemaan mahdollisimman tehokkaasti tätä vihollista vastaan. Valtioiden vallan lisääminen kansainvälisessä järjestelmässä vaikeutuu, koska ne eivät pysty osoittamaan sotilaallisten voimavarojensa suuruutta yhtä helposti terrorismia vastaan verrattuna konventionaaliseen sotaan ja kylmän sodan aika-kauteen, jolloin valtiot valmistautuivat taistelemaan keskenään. Terrorismin vastainen taistelu vaikuttaa vain valtioiden sotilaallisten voimavarojen merkitykseen maan asemaan kansainvälisessä järjestelmässä, jonka kautta maan muiden voimavarojen merkitys voi korostua sotilaallisia enemmän. Valtio voi muiden voimavarojensa avulla parantaa asemaansa kansainvälisessä järjestelmässä. Maan sotilaallisten voimavarojen paranemisella terrorismin vastaisessa taistelussa on myös suuri merkitys. Tämä johtuu siitä, että mikäli valtio selkeästi onnistuu osoittamaan tehokkuutensa terrorismin vastaisessa taistelussa se saavuttaa kilpailuedun itselleen verrattaessa sitä muihin valtioihin, koska terrorismin vastaisten voimavarojen kehittäminen on jollakin tasolla kesken kaikilla valtioilla.

Valtiot haluavat toimillaan maksimoida turvallisuutta ja tämä ajaa maita muodostamaan liittoumia. Turvallisuutta lisätään, koska muut ulkopuoliset valtiot muodostavat uhan valtioille ja niiden muodostamille liittoumille. Tilannetta muuttaa jonkin verran tieto siitä, että toisten valtioiden sijaan uhkana ovat radikaaliliikkeet sekä niiden toiminnalle myötämieliset valtiot, joissa terroristit saavat toimia rauhassa. Lopputuloksena valtioilla on pyrkimys ja tarve turvallisuuteen, jota haetaan tarvittaessa lisää myös yhteistyön kautta. Tämä kehitys on nähtävissä Natossa. Sotilasliitto pyrkii luomaan yhä laajempia kumppanuussuhteita vahvistaakseen omaa toimintaansa. Lisäksi terrorismin vastainen taistelu on nostettu kaikilla aloilla yhdeksi tärkeimmistä kehittämis- ja yhteistyökohteista Natossa. Naton tavoitteena on luoda mahdolli-

simman yhtenäiset kyvyt taistella terrorismia vastaan niin varsinaisille jäsenvaltioille kuin myös kumppanuusmaille, jotta Naton kokonaisvaltainen kyky yhteisoperaatioihin terrorismin vastaisessa taistelussa myös sen kumppaneiden kanssa paranisi. Terrorismin vastainen toiminta tuodaan esille kaikissa mahdollisissa osakokonaisuuksissa, joita se jollakin tavalla koskettaa.

Uusrealismissa painopiste on kansainvälisessä järjestelmässä ja sen vaikutuksen vuorovaikutuksessa olevissa valtioissa. Kansainvälinen järjestelmä vaikuttaa yksittäisiin valtioihin, jotka puolestaan vaikuttavat Naton sisällä. Tämän lisäksi kansainvälinen järjestelmä vaikuttaa myös suoraan itse sotilasliittoon, koska muutokset kansainvälisen järjestelmän toimijoiden suhteessa aiheutuvat sen toimijoiden välisten voimavarojen muutoksia. Nato muodostaa sotilaalliset voimavarat huomioiden erään merkittävän toimijan kansainvälisessä järjestelmässä valtioiden lisäksi. Näitä voimavaroja on käytetty kylmän sodan jälkeen esimerkiksi Jugoslavian etnisten kriisien ratkaisemiseen. Naton sotilaalliset voimavarat koostuvat sen jäsenmaiden kansallisista joukoista, mutta Nato pystyy käyttämään voimia paremmin hyväksi kuin yksittäiset valtiot, koska se pystyy yhdistelemään eri valtioiden kykyjä ja luomaan näin erilaisiin operaatioihin tarvittavat joukot.

Natolla on oma merkityksensä ja paikkansa kansainvälisessä järjestelmässä. Lisäksi kansainvälisen politiikan merkittävimmillä toimijoilla, valtioilla, on osaltaan merkitystä myös Naton sisällä. Koska Naton tärkein voimavara on sen sotilaallinen voima, on luonnollista, että voimavaran syntymiseen eniten vaikuttavilla valtioilla on enemmän sananvaltaa myös itse liittoumassa. Tämä puolestaan voi viedä Naton kokonaisstrategiaa lähemmäksi sen vahvimpien valtioiden tahtoa ja tarpeita. Natolla on jäsenenään Yhdysvallat, jonka lisäksi se toimii kumppanuussuhteessa Venäjän kanssa. Yhdysvaltojen sotilaallinen voima maailmassa on suuri, mutta se pyrkii lisäämään sitä liittouman kautta ja saavuttamaan liittouman kautta lisää poliittista valtaa. Liittouman kautta USA saa käyttöönsä lisää erikoisosaamista muista kumppanuusmaista, mitkä täydentävät USA:n omia sotilaallisia voimia. USA pyrkii vaikuttamaan Naton strategioihin, jotta Naton toimet tukisivat mahdollisimman hyvin sen omia tarpeita.

Nato on kehittänyt omia voimavarojaan terrorismin vastaisessa taistelussa systemaattisesti 2000-luvulla ottaen mukaan myös kumppanuusmaat. Terrorismin vastainen taistelu on myös tiivistänyt Naton yhteistyötä taisteluun liittyen sen kumppaneiden kanssa. Tällöin voidaan katsoa Naton kumppanimailta saamien suhteellisten hyötyjen merkityksen olevan sotilasliitolle merkityksellinen ja tämän kautta yhteistyökehitystä edistävä seikka. Terrorismin vastaisen taistelun saralla maiden välisissä voimavaroissa on eroja, mutta ne eivät ole yhtä suuret kuin

mitattaessa voimavaroja vanhoihin sodankäynnin asetelmiin, jossa joukot olivat helpommin verrattavissa keskenään. On esitetty väitteitä, että Nato ei käytä mahdollisia voimavarojaan täysin hyväksi terrorismin vastaisessa taistelussa. Tämä voi osaltaan vähentää Naton merkitystä kansainvälisessä järjestelmässä, mutta todellisuudessa Natolle ei ole suoranaista kilpailijaa sotilaallisten voimavarojen osalta ottamaan sen paikkaa erityisesti sen kriisinhallintakykyjen kehittyessä entisestään. Naton sotilaalliset voimavarat pitävät koko ajan yllä pelotevaikutuksensa, vaikka niiden soveltuvuus terrorismin vastaiseen taisteluun sellaisenaan ennen uudelleenjärjestelyjen loppuunsaattamista on osittain kyseenalaista. Samoin on vaikea arvioida uhkakuvien tulevaisuuden kehitystä, jolloin tämän päivän terrorismin vastaiset kyvyt voivat vanhentua hyvinkin nopeasti radikaaliliikkeiden kehittäessä uusia toimintatapoja. On myös vaikea arvioida terrorismin vastaisten sotilaallisten voimavarojen merkitystä kokonaisuudessaan, koska kyseessä on asymmetrisesti toimiva vihollinen, jonka toiminnalla ei ole selkeää ja yksiselitteistä muotoa. Tällöin korostuvat myös kaikkien osapuolten kyvyt sopeutua jatkuvasti muuttuvaan asymmetriseen toimintaympäristöön.

## 4 PFP JA TERRORISMIN VASTAINEN TAISTELU

### 4.1 *Partnership Action Plan against Terrorism (PAP-T)*

Yksi marraskuun 2002 Prahan huippukokouksen seurauksena syntyneistä dokumenteista oli Naton terrorismin vastaisen toiminnan kumppanuusohjelma (PAP-T, Partnership Action Plan against Terrorism). Se määrittelee ne toimenpiteet, joiden kautta otetaan kumppanuusmaat osaksi Naton terrorismin vastaista taistelua. Ohjelma on tehty Pohjois-Atlantin neuvoston alaisuudessa ja sen sisällöstä on neuvotellut EAPC:n kanssa. PAP-T:n kautta Pfp-maat ottivat kantaan uuteen maailmanlaajuiseen ongelmaan eli siviilikohteisiin iskeviin terroristeihin. Kehittämällä virallisen toimintaohjelman Pfp-maat tekivät selväksi muille Naton ulkopuolisille toimijoille, kuinka he aikovat olla mukana Naton terrorismin vastaisessa taistelussa. Tämä taas osoittaa Pfp-maiden halua kehittää omia toimintakykyjään kyseisellä terrorismin vastaisella alueella yhdessä Naton kanssa. Tällöin Pfp-maat osoittavat oman sotilaallisen kyvykkyytensä kehittymisestä ja parantumista ulospäin, koska terrorismin vastainen taistelu on kohonnut sotilaallisesti tärkeäksi toiminnaksi maailmassa. Kyky taistella terrorismia vastaan lisää valtioiden sotilaallista voimavaraa, joka puolestaan vahvistaa valtion kykyä suojata oman alueensa turvallisuus.

#### 4.1.1 Ohjelman tavoitteet, mekanismit ja yhteistyömuodot

Syy, miksi ohjelmaa alettiin laatia, oli 11. syyskuuta 2001 tehdyt terrori-iskut USA:han. EAPC-maat tuomitsivat teot 12.9.2001 ja ilmoittivat samalla osallistuvansa Naton terrorismin vastaiseen toimintaan. Tähän perustuen aloitettiin terrorismin vastaisen suunnitelman laatiminen, jonka katsotaan olevan osa maiden lupauksia Natolle toimia sotilasliiton kanssa terrorismia vastaan. Itse terrorismin vastaisessa ohjelmassa EAPC-maat sitoutuvat aluksi tekemään kaikkensa estääkseen ja tukahduttaakseen terrorismin sen kaikissa ilmenemismuodoissa. Tässä kamppailussa maat sitoutuvat myös suojelemaan henkilöiden perusvapauksia ja ihmisoikeuksia sekä allekirjoittamaan, ratifioimaan ja panemaan täytäntöön YK:n terrorismin vastaiset päätökset.

Ohjelman päätavoitteet ovat seuraavat:

- Vahvistaa EAPC-maiden tavoitetta sellaisen ympäristön luomiseksi, joka on epäsuotuisa terrorismin kehittymisellä ja laajentumiselle. Tähän pyritään yhteistyöllä eri maiden välillä demokraattisten arvojen pysyessä toiminnan perustana.
- Korostaa EAPC-maiden päättäväisyyttä toimia kaikkia terrorismin muotoja vastaan, halua toimia yhteistyössä estäessään sekä puolustaessaan maita terrori-iskuja vastaan ja käsitellessään iskujen seurauksia.
- Pyrkii tarjoamaan kiinnostuneille maille lisää mahdollisuuksia edistää ja tukea Naton terrorismin vastaisia toimia.
- Edistää ja mahdollistaa yhteistyötä EAPC-maiden välillä poliittisen keskustelun ja käytännön ohjelmien avulla Pfp:n ja EAPC:n valvonnassa.
- Avustaa maan pyynnöstä kyseistä valtiota käsittelemään terrori-iskujen riskejä ja seurauksia. Tähän kuuluvat muun muassa valtion auttaminen taloudellisesti iskun jälkeen sekä tuen antaminen tarvittaessa maan kriittisen infrastruktuurin uudelleenrakentamiseen.

Kokonaisuudessaan terrorismin vastaisen toiminnan kumppanuusohjelma on ensimmäinen konkreettinen mekanismi, joka tarjoaa mahdollisuuden käytännön yhteistyöhön Naton jäsenmaille sekä kiinnostuneille kumppanimaille terrorismin vastaisissa toimissa. Ohjelmaa toteutetaan käytännössä nykyisten EAPC / Pfp-mekanismien kautta. Sitä myös arvioidaan Pohjois-

Atlantin neuvoston toimesta, jonka avulla ohjelmaan pystytään tekemään muutoksia huomioiden esimerkiksi tulevaisuuden uudet haasteet ja muuttuvat ympäristötekijät.

Osallistujamaiden yhteistyö ulottuu kaikille niille aloille, joilla on jotakin merkitystä terrorismin vastaisessa taistelussa. Yhteistyömuotojen listaan kuuluvia toimia ja alueita voidaan tarvittaessa täydentää myöhemmin. Kyseisiä aktiviteettejä toteutetaan maiden kansallisten lakien ja säännösten mukaisesti sekä huomioiden kunkin maan puolustuspolitiikka.

Ohjelman toimet voidaan jakaa viiden pääotsikon alle. Nämä ovat laajempi konsultointi ja tiedon jakaminen maiden välillä, valmiuden parantaminen maan osalta taistella terrorismia vastaan, terroristiryhmien tukemisen estäminen, mahdollisuuksien parantaminen osallistua iskujen seurausten hallintaan ja kumppanuusmaiden avustaminen terrorismin vastaisessa taistelussa.

Ensimmäiseen ohjelman osaan kuuluvat monet tavoitteet, jotka kaikki pyrkivät laajempaan tiedonjakamiseen maiden välillä. Sen tarkoitus on parantaa jäsenmaiden ja kumppanimaiden keskinäistä dialogia säännöllisillä tapaamisilla, jotka koskevat yhteisiä turvallisuuskysymyksiä terrorismin saralla. Keskusteluilla pyritään heijastelemaan maiden avainturvallisuuskysymyksiä, mikäli ne liittyvät terrorismin vastaiseen toimintaan. EAPC-maat pyrkivät osittain parantamaan sisäisen informaation ja näkemystensä jakoa keskinäisissä tapaamisissaan. EAPC-maat kertovat muille valtioille varusteiden kehittäytyöstään ja hankinnoistaan, mikäli kyseiset seikat parantavat valtion kykyä taistella terrorismia vastaan. Tämän lisäksi tietoa jaetaan yleisistä turvallisuussuunnitelmista. Näillä tiedoilla pyritään arvioimaan riskejä sekä vähentämään siviiliväestön haavoittuvuutta terrori-iskuissa ja pienentää riskiä mahdollisten joukkotuhoaseiden käyttöön siviilejä vastaan. Apua taisteluun terrorismia vastaan haetaan myös tieteellisellä yhteistyöllä, jonka tarkoituksena on auttaa tunnistamaan ja lieventämään uusia uhkia ja turvallisuushaasteita.

Käytännön toiminnan toinen osa keskittyy parantamaan maiden valmiuksia taistella terrorismia vastaan. Tähän osa-alueeseen liittyy maiden puolustus- ja turvallisuussektoreiden kehittäminen siten, että ne kykenevät mahdollisimman hyvin vastaamaan terrorismin luomaan uhkakuvaan. Ne kumppanimaat, jotka osallistuvat PFP:n suunnittelu- ja arviointiprosessiin (PARP), pyrkivät ensisijaisesti kehittämään mahdollisuuksiaan osallistua terrorismin vastaiseen taisteluun Natossa. Maat osallistuvat myös kansallisten päätöstensä mukaisesti Naton ilmapuolustuskomitean toimiin, joilla pyritään parantamaan muun muassa ilmapuolustusta ja ilmatilan hallintaa. Nato kutsuu kumppanuuksiaan lisäksi mukaan osallistumaan koulutusti-

laisuuksiin ja harjoituksiin, jotka liittyvät terrorismin vastaiseen toimintaan. Yksilöllinen kumppanuusohjelma (IPP) pyrkii myös tarjoamaan enemmän mahdollisuuksia terrorismin vastaiseen toimintaan. EAPC-maat kehittävät yhteistä tai yhteensopivaa varustusta, jolla pystyttäisiin vastaamaan terrorismin vastaisen taistelun asettamiin haasteisiin. Taisteluun terrorismia vastaan halutaan sisältävän enemmän yhteistyötä Naton logististenelementtien ja kumppanuusmaiden välillä.

Terroristiryhmien tukemista yritetään estää monin keinoin. Yksi keskeinen keino on kaikkien valtioiden tehokas rajavalvonta. Sen lisäksi terroristiryhmien rahoitusta koetetaan vaikeuttaa ja estää. EAPC-maat jatkavat yhteistyötään asevalvonnan alueella sekä ne pyrkivät estämään aseiden, räjähteiden, teknologian ja muun materiaalin salakuljettamisen ja ajautumisen terroristiryhmien käsiin.

Terrori-iskujen seurausten hallinnan alueella kumppanimaat kutsutaan osallistumaan ja tukemaan Nato-johtoisia aktiviteettejä, joiden tarkoituksena on vähentää joukkotuhoaseisiin liittyviä uhkia. Tämän lisäksi EAPC-maat pyrkivät parantamaan yhteistyötään muun muassa siviiliviranomaisten kanssa tavoitteenaan nostaa siviilivalmiutta. Maat harkitsevat tietojensa jakamisesta Naton Euroopan joukkojen komentajalle (SACEUR, Supreme Allied Commander Europe) niistä sotilaallisista valmiuksista, jotka voivat olla käytössä siviiliviranomaisten apuna, mikäli ne tarvitsevat jossakin tilanteessa sotilaallista lisäapua.

Terrorismin vastaisessa taistelussa maita halutaan auttaa myös taloudellisesti esimerkiksi Keski-Aasiassa, Kaukasuksella ja Balkanilla. Kokemuksia terrorismiin liittyvistä asioista jaetaan lisäksi PFP-harjoituksissa ja erityisissä tähän tarkoitukseen tehdyissä ohjelmissa. Maille tarjotaan mahdollisuutta saada erityistä ohjausta terrorismiin liittyen.<sup>124</sup>

---

<sup>124</sup> Partnership Action Plan against Terrorism; Nato, 2004h



#### 4.1.2 Ohjelman toteutuminen

Istanbulin huippukokouksessa arvioitiin PAP-T:in kokonaisuutta ja toimivuutta. Kyseisen raportin havainnot käsittelivät kaikkia ohjelman osa-alueita.

Naton jäsenten ja kumppanuusmaiden taistelussa terrorismia vastaan PAP-T on edelleen pääasiallinen periaateohjelma, jonka mukaan osapuolet toimivat. Se toimii sotilasliitolle käytännöllisenä työkaluna strategisille tarpeilleen erityisesti Kaukasuksen ja Keski-Aasian kumppanimaiden kanssa tehtävässä yhteistyössä. Osaltaan ohjelma avustaa sotilasliittoa pitämään yllä aktiivista ja ajan hengen mukaista kumppanuussuhdetta.

Raportissa nostettiin esiin muun muassa operaatio ”Active Endeavour” Välimerellä. Operaation näkyvyyttä haluttiin lisätä ottamalla mukaan kumppanimaita muun muassa tietojenkärrämisestä. <sup>125</sup> Operaatiolle ovat tarjonneet tukea PfP-maista Georgia, Kroatia, Ruotsi, Ukraina ja Venäjä sekä Välimeren dialogimaista (liite 1) Algeria, Israel ja Marokko <sup>126</sup>. Näistä maista venäläinen alus osallistui ensimmäisenä jäsenmaiden ulkopuolisena valtiona operaatioon syyskuussa 2006 <sup>127</sup>. Tämän jälkeen ensimmäisenä Välimeren dialogimaista operaatioon on osallistunut Israel <sup>128</sup>. Rauhankumppanuuden työohjelmaan (PWP) pyritään tuomaan enemmän terrorismin vastaisia harjoitteita esimerkiksi osaksi jo suunniteltuja harjoituksia. Kaikki nämä toimenpiteet kasvattavat kokonaisuutena Naton terrorismin vastaisia voimavaroja, mutta niillä on myös suuri merkitys yksittäisille PfP-maille. Nato tarjoaa hyvän forumin maille harjoitella ja toimia kansainvälisessä ympäristössä. Tämä kehittää välillisesti maiden kansallista puolustusta ja sen kautta parantaa maiden kokonaisturvallisuutta.

Eräs tärkeimmistä työkaluista terrorismin vastaisessa taistelussa on tehokas rajavalvonta. Tämän seikan parantamiseksi useat jäsen- ja kumppanuusmaat ovat tuoneet esille, että rajavalvonnan erikoispiirteisiin tulisi kiinnittää enemmän huomiota terrorismin vastaisissa suunnitelmissa. Erityistä huomiota vaatii esimerkiksi laitton rajaliikenne ja sen estäminen. Rajavalvonnan tärkeys näkyy myös siinä, että esimerkiksi Tadžikistan on esittänyt toiveen rajavartijakoulutuksesta Natolle. Rajojen tehokas valvonta parantaa myös maan omaa turvallisuutta

<sup>125</sup> Operation Active Endeavour, Nato, 2006e

<sup>126</sup> Cesaretti, Roberto: Combating terrorism in the Mediterranean; Nato, 2005d

<sup>127</sup> Russian Federation Ship to Join Operation ACTIVE ENDEAVOUR; Allied Maritime Component Command, Naples, 2006

<sup>128</sup> Ben-David Alon: Israel Navy joins NATO's counter-terrorism patrols; Jane's Defence Weekly, Vol 43, Iss 43, 25.10.2006, 2006, s 17

terrorismin vastaisen toiminnan lisäksi. Koulutuksen alalla Naton sotilaallinen viranomais-  
nen (NMA, NATO Military Authority) pohtii, kuinka se voi tukea terrorismin vastaista oh-  
jelmaa koulutuksella esimerkiksi muokkaamalla kumppanimaille auki olevien kurssien sisäl-  
töä Naton koulutuskeskuksessa Saksassa.

Poliittis-sotilaallinen ohjauskomitea pyrkii yhteistyömenetelmien avulla vähentämään eri il-  
matorjuntakaluston aiheuttamia uhkia. Tällä dialogilla halutaan vähentää muun muassa terro-  
ristiryhmille ajautuvien ilmatorjuntaohjusten sekä niiden kannettavien laukaisulaitteistojen  
määrää. Tarkoituksena on parantaa lentokenttien ja lentokoneiden turvallisuutta sekä pyrkiä  
varastoimaan kyseisiä aseita turvallisemmin.

Tiedustelutietojen vaihtoa on edistänyt tiedustelun yhteistyöyksikön (ILU, Intelligence Liason  
Unit) perustaminen. Yksikön tavoitteita ja aktiviteettejä on selvitelty PfP-maille muun muassa  
erilaisten vierailujen avulla. Yksikkö on onnistunut parantamaan yhteistyötä ja kommunika-  
tiota kumppanimaiden välillä. ILU:n aktiviteetteihin on otettu mukaan myös Välimeren dialo-  
gin valtioita. Terrorismin vastaisen taistelun yhteistyötä parantaa vielä vuonna 2004 toimin-  
tansa aloittanut terrorismiuhkien tiedusteluyksikkö (TTIU, Terrorist Threat Intelligence Unit).  
Tiedustelutietojen saaminen on merkityksellistä kumppanimaille, koska harvalla maalla on  
itsellään hallussaan strategisen tason tiedustelukykyä. Uusrealismin mukaisesti valtiot pyrki-  
vät toimillaan saavuttamaan itselleen maksimaalista turvallisuutta, jota tukee mahdollisuus  
vaihtaa ja kerätä tiedustelutietoja.

Käytännön yhteistyötä on kehitetty tarttumalla terrorismin rahoituskysymyksiin. Tämän lisäk-  
si on tehty paljon työtä, joilla on parannettu kansallisia kykyjä osallistua seurausten hallintaan  
esimerkiksi parantamalla siviilien valmiutta toimia erilaisissa uhkatilanteissa.

Naton terrorismin vastaisen toiminnan kumppanuusohjelman puitteissa on jo tehty paljon työ-  
tä, mutta sitä on tarkoitus edelleen laajentaa. Yhtenä kohtana on esimerkiksi Välimeren dialo-  
gimaiden kiinteämpi mukaan ottaminen ohjelmaan. Niiden yhteistyöesityksiä terrorismin vas-  
taisessa taistelussa on tarkoitus käsitellä ohjelman puitteissa. Terrorismikysymyksistä onkin  
tullut myös tärkeä osa Naton keskustelua muiden kansainvälisten järjestöjen kuten esimerkik-  
si YK:n, EU:n ja Etyjn kanssa. Tätä vuoropuhelua halutaan laajentaa osaksi myös Naton ter-  
rorismin vastaisen toiminnan kumppanuusohjelmaa mahdollisesti uusien aktiviteettien kautta.  
Kyseisiä järjestöjä voitaisiin kutsua muun muassa mukaan osallistumaan ohjelman puitteissa  
järjestettäviin seminaareihin.

Koska ohjelma toimii jäsenten ja kumppanuusmaiden välillä pääasiallisena periaateohjelmana, on sille tärkeää rakentaa toimiva seurantamekanismi, jossa arvioidaan ohjelmassa tehtäviä aktiviteettejä. Näihin toimiin kuuluisivat muun muassa vuosittainen epävirallinen arviointi ja suunnittelukokous, jossa olisivat läsnä kaikkien osapuolien terrorismin vastaisten toimien asiantuntijat.<sup>129</sup>

#### 4.2 ISAF, Afganistan

ISAF-operaatio (International Security Assistance Force) perustettiin YK:n turvallisuusneuvoston päätöksellä 20.12.2001. Sen tarkoituksena tuolloin oli avustaa juuri perustettua Afganistanin hallintoa Kabulin ja sen ympäröivien alueiden turvallisuuden säilyttämiseksi. Operaatio on sittemmin laajentunut koko maahan ja sen perustehtävä on pysynyt samana.

Afganistanissa olleista joukoista suurin osa on tullut Nato-maista operaation alusta alkaen. Ensimmäisenä ISAF:n vetovastuu oli Iso-Britannialla, jonka jälkeen vetäjäksi tulivat Turkki ja sitten Saksa-Hollanti koalitio. Tässä ratkaisussa ongelmaksi nousi kuitenkin tarve löytää uusi maa vetovastuuseen aina puolen vuoden välein, jonka jälkeen tämä valtio joutui perustamaan muun muassa uuden esikunnan itselleen. Tämä tarve poistui Naton ottaessa haltuunsa operaation vetovastuun vuonna 2003.<sup>130</sup>

Virallisesti Nato on sotilasliittona johtanut ja ollut vastuussa ISAF-operaatiosta 11.8.2003 lähtien. Kyseessä on Naton ensimmäinen tehtävä euroatlanttisen alueen ulkopuolella<sup>131</sup>. Nato johtaa operaatiota YK:n turvallisuusneuvoston nykyisten ja tulevien päätösten pohjalta<sup>132</sup>. ISAF:n roolina on avustaa Afganistanin hallintoa ja kansainvälistä yhteisöä säilyttämään turvallisuus toiminta-alueella. ISAF tukee myös Afganistanin hallitusta sen tavoitteissa hallintonsa ja sen kautta demokratian, lainvalvonnan sekä jälleenrakentamisen levittämisessä koko maan alueelle.

Naton puolella korkein päätöksen tekijä operaatiossa poliittisella tasolla on Pohjois-Atlantin neuvosto (NAC). Strategisesti operaatiota johtaa Naton Euroopan joukkojen johtoesikunta SHAPE (Supreme Headquarters Allied Powers in Europe) Mons:ssa Belgiassa, jonka johtaja-

<sup>129</sup> Report on the Partnership Action Plan against Terrorism; Nato, 2005c

<sup>130</sup> NATO-led ISAF Ultimate aim; NATO briefing, May 2004, NATO Public Diplomacy Division, Brysseli, 2004, ss 1 - 2

<sup>131</sup> NATO in Afganistan, Factsheet; Nato, 2004g

<sup>132</sup> NATO-led ISAF Ultimate aim; 2004, s 3

na toimii Naton Euroopan joukkojen komentaja (SACEUR). ISAF:n operaatiotason toiminnasta vastaa Joint Force Commander (JFC), joka toimii Brussumissa Alankomaissa. Tammikuusta 2004 alkaen alueella on toiminut myös Naton siviiliedustaja, jonka tarkoituksena on edistää ISAF-operaation poliittis-sotilaallisia toimintoja sekä toimia yhteistyössä kaikkien alueella toimivien erilaisten muiden tahojen kanssa.<sup>133</sup>

ISAF:n joukkojen määrä on operaation koko maahan laajenemisen jälkeen lähes 30000 sotilasta<sup>134</sup>. Yhteensä 36 maata osallistuu toimintaan, joiden joukossa on Naton jäsenmaita sekä kumppanuusmaita ja myös muita valtioita. Nämä maat ovat Alankomaat, Albania, Azerbaidzan, Belgia, Bulgaria, Espanja Irlanti, Islanti, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Kanada, Kreikka, Kroatia, Latvia, Liettua, Luxemburg, Makedonia, Norja, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Sveitsi, Tanska, Tsekki, Turkki, Unkari, Uusi-Seelanti, Viro ja Yhdysvallat.<sup>135</sup> Kaikista joukoista muiden kuin Naton jäsenmaiden osuus oli syyskuussa 2006 hieman alle 700 sotilasta, joista noin 200 sotilasta tuli PFP-maiden ulkopuolelta<sup>136</sup>. Kumppanuusmaista muun muassa Ruotsi on osallistunut operaatioon tiedusteluyksiköllä ja Venäjältä on saatu teknistä osaamista operaatioon<sup>137</sup>. Tämän lisäksi Aasian PFP-maista esimerkiksi Kazakstan osallistuu operaatioon toimimalla läpikulkumaana ja se haluaa toimia myös osana Afganistanin taloudellisessa elpymisessä<sup>138</sup>. Kazakstanin ja Venäjän toiminta ISAF-operaation hyväksi osoittaa, että kaikki toimintamuodot eivät näy suoraan Naton ISAF:n osallistujamaiden listalla. Afganistanin operaatio antaa siihen osallistuville maille mahdollisuuden osoittaa kykyjään käytännössä terrorismin vastaisessa taistelussa. Tällöin on ymmärrettävää, että myös PFP-maat pyrkivät osallistumaan joukoillaan operaatioon, koska ne saavat käytännön kokemuksen lisäksi siinä mahdollisuuden näyttäytyä osana kansainvälistä terrorismin vastaista operaatiota. Mikäli jonkin maan katsotaan kansainvälisesti suoriutuvan poikkeuksellisen hyvin tehtävistään, voi sillä olla vaikutuksia maan aseman paranemiseen kansainvälisessä järjestelmässä. Maa pystyy tällöin osoittamaan kyvykkyytään selvitä uudessa turvallisuusympäristössä asymmetrisia uhkia vastaan.

#### 4.2.1 ISAF:n pääosat ja -tehtävät

<sup>133</sup> ISAF Forces in Afganistan; Allied Forces North Europe, 2006a

<sup>134</sup> Nato alkaa valvoa myös Itä-Afganistanissa; Helsingin Sanomat, 29.9.2006, s B3, 2006

<sup>135</sup> ISAF Structure; Allied Forces North Europe, 2006b

<sup>136</sup> International Security Assistance Force Troops Contributing Nations (TCN); Nato, 2006k

<sup>137</sup> NATO Handbook; 2006, s 170

<sup>138</sup> Kazakh President discusses regional stability at NATO; Nato, 2006t

Maantieteellisesti Afganistan on jaettu viiteen osaan (liite 2): Kabul, pohjoinen, itä, etelä ja länsi. Kabulissa palveli syksyllä 2006 noin 4500 sotilasta, pohjoisessa noin 2500 sotilasta, idässä noin 12000 sotilasta<sup>139</sup>, etelässä noin 9500 henkilöä ja lännessä noin 1650 sotilasta. Tämän lisäksi noin 2000 sotilasta toimi kansallisten joukkojen esikunnissa.<sup>140</sup> Suurinta lisäjoukkojen tarvetta Nato on kohdannut maan eteläosissa<sup>141</sup>.

Rakenteeltaan ISAF voidaan jakaa myös viiteen osaan: ISAF-esikunta, Kabulin monikansallinen prikaati, lentojoukot, alueelliset jälleenrakennusjoukot sekä alueelliset koordinoitiosat. ISAF:n esikunta antaa tarvittavaa operaatiotason tukea sen alaisuudessa toimiville yksiköille. Esikunta tekee ja koordinoi yhteistyötä Afganistanin hallituksen, kansainvälisen yhteisön, erilaisten järjestöjen sekä YK:n Afganistanin toiminnan (UNAMA, United Nations Mission in Afghanistan) kanssa.

Kabulin monikansallinen prikaati (KMNB, Kabul Multinational Brigade) toimii ISAF:n taktisen tason esikuntana Kabulissa. Prikaati vastaa päivittäisistä turvallisuustoimista Kabulin alueella tekemällä yhteistyötä Afganistanin oman poliisin ja armeijan kanssa. Tämän lisäksi KMNB suunnittelee ja suorittaa partiointia alueella ja vastaa alueen CIMIC-operaatioiden (CIMIC, Civil Military Cooperation) päivittäisistä toimista.

Lentojoukot (ATF, Air Task Force) vastaavat ilmaoperaatioiden suunnittelusta, koordinoimisesta ja suorittamisesta Afganistanin alueella. Sen tehtäviin kuuluvat muun muassa ilmatilan valvonta, toimiminen pelastustoiminnankeskuksena ja tarvittavien ISAF:n henkilöstön lääkinnällisten evakuointien suorittaminen. Pääosa maan lentoliikenteestä tapahtuu Kabulin kansainvälisen lentokentän kautta. ISAF avustaa Afganistanin liikenneministeriötä kyseisen lentokentän toimintojen pyörittämisessä sekä sen kehittämisessä.<sup>142</sup>

Neljäs osa toimintaa on alueelliset jälleenrakennusjoukot (PRT, Provincial Reconstruction Team). Niiden tehtävänä on parantaa afganistanilaisten turvallisuusympäristöä rakentamalla dialogia paikallisten johtajien välillä ja pyrkimällä sovitteluun mahdollisia erimielisyyden kohteita. Joukot pyrkivät muun muassa kehittämään tiedonkulkua Afganistanin hallinnolta paikallisille johtajille sekä parantamaan tiedonjakamista Afganistanin hallinnon ja muiden tahojen välillä. Toiminnan tarkoituksena on myös tukea mahdollisimman hyvin kansainväli-

---

<sup>139</sup> Nato alkaa valvoa myös Itä-Afganistanissa; Helsingin Sanomat, 29.9.2006, 2006, s B3

<sup>140</sup> International Security Assistance Force ISAF Regional Commands & PRT's Locations; Nato, 2006k

<sup>141</sup> Leithead, Alastair, Nato awaits Afghan force pledges; BBC News, 2006

<sup>142</sup> ISAF Forces in Afganistan; Allied Forces North Europe, 2006a

sen yhteisön jälleenrakennusprojekteja maassa.<sup>143</sup> ISAF:n pohjoisosissa sijaitsevat PRT-joukot ovat Mazar-e-Sharifissa, Meymanehissa, Feyzabadissa, Pol-e-Khomrissa ja Konduzissa, maan länsiosissa Heratissa, Qaleh-ye-Nawssa, Farahissa ja Chagcharanissa, eteläosissa Kandaharissa, Lashkar-Gahssa, Torin Kowtissa ja Qalatissa sekä itäosissa Bamianissa, Gha-zuissa, Khostissa, Kunat-Asadabadissa, Langhmanissa, Nangarhat-Jalalabadissa, Nuristanissa, Paktya-Gardezissa, Paktikassa, Panjsherissa ja Parwan-Bugramissa<sup>144</sup> (liite 2). Joukkojen koko ja tavoitteet vaihtelevat alueellisesti riippuen kyseisen alueen vallitsevasta turvallisuustilanteesta, jälleenrakentamisen vaiheesta, hallinnosta sekä alueella olevista muista kansainvälisistä toimijoista.

Alueelliset koordinoitiosat (RAC, Regional Area Coordinators) valvovat kaikkia alueellaan tapahtuvia sotilas- ja siviilitoimintoja, joita PRT-joukkojen sotilaalliset osat suorittavat<sup>145</sup>. RAC-osia löytyy pohjois-osista Mazar-e-Sharifista Saksan johtamana, idästä Bagramista USA:n johtamana, lännestä Heratista Italian johtamana ja etelästä Kandaharista Kanadan johtamana. Joukkojen apuna kaikissa osissa toimivat logistiikkaa helpottamaan luodut tukemispisteet (FSB, Forward Support Base), joiden tarkoituksena on tarjota tukea joukkojen huollollisiin toimintoihin.<sup>146</sup> (liite 2)

ISAF:n tehtävät ovat laaja-alaisia. Turvallisuutta edistetään partioiden avulla Kabulissa ja sen ympäristössä sekä jälleenrakennusjoukkojen toiminta-alueilla. Näistä partioista osa tehdään yhteistyössä Afganistanin poliisin ja armeijan kanssa. Osa turvallisuuden parantamista on myös osallistuminen räjähtämättömien ampumatarvikkeiden raivaamiseen. ISAF koordinoi Afganistanissa toimivia CIMIC-projekteja. CIMIC-toiminta tukee ISAF:n tehtävää Afganistanin hallinnon tukemisesta sen pyrkimyksissä laajentaa vaikutusvaltaansa koko maahan. CIMIC-joukot toimivat yhteistyössä paikallisen väestön kanssa pyrkien arvioimaan tilannetta muun muassa koulutuksen, terveydenhuollon, veden ja hygienian alueilla.

#### 4.2.2 Operaation historiaa ja tulevaisuutta

ISAF-operaatio lähti liikkeelle Kabul ja sen ympäristön rauhoittamisesta. Operaatiota on sittemmin laajennettu Kabul ulkopuolelle kattamaan koko maa ja sen tarkoituksena on avus-

<sup>143</sup> ISAF Provincial Reconstruction Teams (PRTs); Allied Forces North Europe, 2005c

<sup>144</sup> International Security Assistance Force; Nato, 2006j

<sup>145</sup> ISAF Forces in Afganistan; Allied Forces North Europe, 2006a

<sup>146</sup> International Security Assistance Force; Nato, 2006j

taa Afganistanin hallintoa levittämään vaikutusvaltansa kattamaan koko maahan.<sup>147</sup> Lopullisena päämääränä Natolla on auttaa monikansallisen ja vakaan Afganistanin luomisessa, joka kykenee itse huolehtimaan omista turvallisuustarpeistaan. Nato on ilmoittanut sitoutumisestaan Afganistaniin pitkällä tähtäimellä viimeksi vuoden 2006 tammikuussa Lontoossa järjestetyssä Afganistan-konferenssissa<sup>148</sup>. Nato on myös Afganistanin presidentti Karzain pyynnöstä kehittänyt yhteistyöohjelman Naton ja Afganistanin välille, jonka tavoitteena on parantaa Afganistanin turvallisuutta ja sen puolustusjärjestelmän osia. Tämä ohjelma käyttää hyväkseen joitakin PFP:n työkaluja ja täydentää ISAF-operaation tekemää työtä.<sup>149</sup>

ISAF on jatkanut laajentumistaan, kunnes se kattoi lokakuussa 2006 koko maan. Joulukuussa 2005 tehdyssä suunnitelmassa Nato pyrki ottamaan kantaa operaation tuleviin haasteisiin ja luomaan suunnitelman operaation laajenemiselle maan etelä- ja itäosiin, jotka vielä tuolloin olivat ISAF-operaation ulkopuolella. ISAF:n tarkoituksena on edelleen pääasiallisesti luoda vakaat olosuhteet maahan sekä mahdollistaa jälleenrakennustoiminta maanlaajuisesti. PRT-joukot ovat Naton pääasiallinen toimija maassa.<sup>150</sup> ISAF:n laajentuminen tarkoittaa myös Naton joukkojen sijoittamista Afganistanissa alueille, joiden turvallisuustilanne on epävakaampi ja tämän myötä myös riskit Naton joukoilla ovat suuremmat kuin niiden toimiessa Afganistanin vakaammilla alueilla<sup>151</sup>.

Operaation alussa Natolla oli maassa noin 8000 sotilasta, jonka lisäksi ajoittain yli 10000 henkilöä oli turvaamassa esimerkiksi vuoden 2004 presidentin vaaleja<sup>152</sup>. Samoin lisäjoukkoja oli mukana vuoden 2005 parlamentti- ja kunnallisvaaleissa<sup>153</sup>. Operaation laajentumisen maan eteläosiin, joka muodosti Natolle ISAF:n kolmannen vaiheen (liite 2), arvioitiin vaativan noin 6000 hengen lisäyksen maassa oleviin ISAF-joukkoihin<sup>154</sup>, jolloin joukkojen kokonaisvahvuus läheni 18500 miestä. Tästä operaation väkimäärä nousi vielä 30000 henkilöön, kun 12000 amerikkalais sotilasta Itä-Afganistanissa siirretään ISAF:n komentajan alaisuuteen syksyllä 2006<sup>155</sup>.

<sup>147</sup> ISAF's Operations; Allied forces North Europe, 2006c

<sup>148</sup> ISAF Forces in Afganistan; Allied Forces North Europe, 2006a

<sup>149</sup> Carp, Mihai: Building Stability to Afganistan; Nato, 2006i

<sup>150</sup> Revised operational plan for NATO's expanding mission in Afganistan; Nato, 2006d

<sup>151</sup> Carp, Mihai: Building Stability to Afganistan; Nato, 2006i

<sup>152</sup> Pv:n kv toiminta; Rts Marko Hynninen, 11.4.2005

<sup>153</sup> NATO in Afganistan; Nato, 2006c

<sup>154</sup> Revised operational plan for NATO's expanding mission in Afganistan; Nato, 2006d

<sup>155</sup> Nato alkaa valvoa myös Itä-Afganistanissa; Helsingin Sanomat, 29.9.2006, 2006, s B3

Tämän viimeisen laajenemiskierroksen jälkeen taistelut Talebanin ja ISAF:n sotilaiden välillä ovat jatkuneet ajoittain kiivaina. Alueella on saatu tänä vuonna ennätysellinen oopiumsato, josta saatuja varoja on käytetty muun muassa aseiden hankintaan ja uusien Taleban sotilaiden värväämiseen. Samoin uusille ISAF:n alueille ei ole ollut missään vaiheessa Yhdysvaltojen ”Enduring Freedom”- operaatiota sijoitettuna runsaasti joukkoja, vaan alueella ovat valtaa pitäneet militanttiryhvät ja ne ovat saaneet toimia kohtalaisen rauhassa.<sup>156</sup> Nato onkin pyrkinyt saamaan jäseniään osoittamaan lisää joukkoja ja varusteita ISAF-operaation käyttöön erityisesti maan etelä- ja itäosiin, mutta jäsenmaat eivät aluksi vastanneet Naton pyyntöön sen toivomalla tavalla.<sup>157</sup> Etelä-Afganistanin joukot koostuivat syksyllä 2006 yhdysvaltalaisista, britannialaisista, kanadalaisista ja hollantilaisista joukoista. Lokakuussa 2006 olivat lisäjoukkoja etelään luvanneet vain Puola, Romania ja Tsekki<sup>158</sup>. Riian huippukokouksessa lisää joukkoja lupasivat myös Espanja ja Bulgaria. Tämän lisäksi muun muassa Ranska lupasi lähettää lisää koptereita ja hävittäjiä maahan. Huippukokouksessa maat myös vähensivät joukkojensa rajoitteita toimia erilaisissa tehtävissä, jolloin tulevaisuudessa 2/3 ISAF-joukoista on liikuteltavissa tarvittaessa ympäri maata tehtävän niin vaatiessa.<sup>159</sup>

ISAF ei toimi alueella yksin vaan myös tulevaisuudessa yhteistyö alueella olevien muiden toimijoiden, kuten YK:n, EU:n, G8-maiden ja kansainvälisten järjestöjen, kanssa korostuu<sup>160</sup>. G8-maat toimivat Afganistanissa useilla eri osa-alueilla. Näistä yksi esimerkki on Japani, joka toimii johtavana valvojana hävitys, aseistariisunta ja uudelleensijoitus projekteissa. Projektin tavoitteena on tehdä käyttökelpottomaksi maan raskasta aseistusta.<sup>161</sup> Ohjelma helpottaa myös uuden Afganistanin kansallisen armeijan (ANA, Afghan National Army) syntyä. Uudelleen sijoitus projekti pyrkii sijoittamaan entisiä Afganistanin armeijan sotilaita (AMF, Afghan Military Forces) uusiin tehtäviin esimerkiksi poliiseiksi, maanviljelijöiksi tai pienyrittäjiksi.<sup>162</sup> USA on pääosassa uuden armeijan koulutusohjelmassa, kun taas Saksa vastaa poliisien kouluttamisesta Afganistanissa. Italialla on vastuullinen asema Afganistanin lainsäädännöllisessä reformissa ja Iso-Britannia johtaa kansainvälisiä pyrkimyksiä, joiden tavoitteena on taistella

<sup>156</sup> NATO takes the field; The Economist Global Agenda, 2006

<sup>157</sup> Leithead, Alastair, Nato awaits Afghan force pledges; BBC News, 2006

<sup>158</sup> Aittokoski, Heikki: Afganistan koettelee Naton uskottavuutta; Helsingin Sanomat, 2.10.2006, s B1, 2006

<sup>159</sup> Aitamurto Tanja ja Niemeläinen Jussi: Nato vahvistaa joukkojaan Afganistanissa; Helsingin Sanomat, 30.11.2006, s B1

<sup>160</sup> Revised operational plan for NATO's expanding mission in Afganistan; Nato, 2006d

<sup>161</sup> ISAF Evolution - Working with other security sectors; NATO briefing January 2005, Nato, 2005

<sup>162</sup> Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR); Allied Forces North Europe, 2005d



maan huumausainetuotantoa ja -myyntiä vastaan. Afganistanin hallituksen pyrkimyksenä on vähentää kyseisten aineiden tuotantoa 70 % vuoteen 2007 mennessä ja hävittää se kokonaan vuoteen 2012 mennessä.<sup>163</sup> Tämän lisäksi myös Nato-Venäjä-neuvoston kautta pyritään parantamaan koko alueen kykyä hallita ja vähentää huumausaineiden liikettä alueella ja sieltä eteenpäin muualle maailmaan<sup>164</sup>. ISAF pyrkii toimimaan kaikkien yllämainittujen toimijoiden kanssa läheisessä yhteistyössä edistääkseen oloja Afganistanissa<sup>165</sup>. Kuitenkin Riian huippukokouksen loppulausunnossa Nato korosti, että myös kaikkien muiden toimijoiden lisäpanostusta kaivataan Afganistanissa Naton ISAF:n panostuksen päälle, jotta maan kehittyminen voi jatkua<sup>166</sup>.

ISAF-operaatiolla on paljon haasteita vielä tulevaisuudessakin. Terrorismin uhka on yksi päähuolenaiheista. Taleban ja al-Qaida ovat edelleen aktiivisia erityisesti maan etelä- ja kaakkois-osissa. Se luo omalta osaltaan epätietoisuutta maahaan. Eteläosien taistelut ovat saaneet ainakin ISAF:n laajenemisen alkuvaiheessa enemmän sodan kuin jälleenrakentamisen piirteitä ja Nato muun muassa julisti elo-syyskuussa 2006 käynnissä olleessa operaatio Meduusassa surmanneensa noin 500 Taleban-sissiä<sup>167</sup>. Muihin operaation haasteisiin lukeutuvat esimerkiksi huumekauppa, järjestynyt rikollisuus ja maan heikko infrastruktuuri.<sup>168</sup>

### 4.3 Aasian Pfp-maat

Keski-Aasian ja Kaukasuksen maiden strateginen merkitys on kasvanut huomattavasti erityisesti Afganistanin operaatioiden alkamisen jälkeen. Tämän lisäksi Pfp-toiminnan painopiste on Naton laajenemisen myötä Pfp-kumppanuuden osalta siirtynyt yhä idemmäksi<sup>169</sup>. Yhteensä Keski-Aasian ja Kaukasuksen alueelta löytyy kahdeksan Pfp-maata: Armenia, Azerbaidzan, Georgia, Kazakstan, Kirgisia, Tadzikistan, Turkmenistan ja Uzbekistan<sup>170</sup>. Alueen mai-

<sup>163</sup> ISAF Evolution - Working with other security sectors, Nato, 2005

<sup>164</sup> NATO handbook 2006, s 158

<sup>165</sup> Revised operational plan for NATO's expanding mission in Afganistan; Nato, 2006d

<sup>166</sup> Riga Summit Declaration; Nato, 2006s

<sup>167</sup> Aittokoski, Heikki: Afganistan koettelee Naton uskottavuutta; Helsingin Sanomat, 2.10.2006, 2006, s B1

<sup>168</sup> ISAF Evolution - Working with other security sectors, Nato, 2005

<sup>169</sup> Weitz, Richard: Analysis Renewing Central Asian Partnerships; NATO Review, Nato, 2006n

<sup>170</sup> Simon, 2004, s 3

den on katsottu historiallisesti kuuluvan Venäjän vaikutuspiirin alaisuuteen ja vasta viime vuosina esimerkiksi USA:lla on alkanut tehdä laajempaa yhteistyötä näiden maiden kanssa<sup>171</sup>

Kuitenkin sijainniltaan maat tarjoavat tärkeitä etuja Natolle. Sen lisäksi, että osa niistä sijaitsee Afganistanin naapurissa, ne luovat luonnollisen jatkeen Natolle Turkista ja Euroopasta itään päin mentäessä. Alueita voidaan käyttää mahdollisesti myös väylänä Etelä-Euroopan ja Keski-Aasian välillä. Väylää voitaisiin käyttää esimerkiksi Kaspianmeren energiavarojen jakelukanavana.<sup>172</sup> Jakelukanavan merkitys alueelle kasvaneet tulevaisuudessa maailman energiavoimavarojen vähetessä.

Alueen käyttö kiinnostaa USA:n lisäksi myös muita valtioita kuten esimerkiksi Venäjää ja Kiinaa. Alueen tilanne monimutkaistuneekin entisestään, mikäli Kiina kehittyy entistä voimakkaammaksi suurvallaksi ja toimii alueella nykyistä aktiivisemmin. Suurin kilpailu eri suurvaltojen välillä on alueelta löytyvistä energiavaroista. Valtioiden tavoitteet alueen energiavaroja kohtaan ovat erilaiset. Kiina pyrkii kattamaan oman kasvavan energiankulutuksensa, kun taas USA pyrkii vähentämään riippuvuuttaan Lähi-idän öljystä ja Venäjä on halukas käyttämään aluetta kauttakulkureittinä omalle energiakaupalleen länteen. Venäjä pyrkii myös osittain ostamaan alueelta energiaa omaan sisäiseen käyttöönsä, joka puolestaan vapauttaa Venäjän energiavaroja myytäväksi korkeammalla hinnalla kansainvälisillä markkinoilla<sup>173</sup>.

Alueen suurimmat öljylähteet löytyvät Kazakstanista, mutta öljyä löytyy myös esimerkiksi Azerbaidzanista, Uzbekistanista ja Turkmenistanista<sup>174</sup>. Tämän lisäksi mailla on maakaasuesiintymiä. Turkmenistanilla on ollut erimielisyyksiä venäläisen Gazprom yhtiön kanssa sen maalle maksamasta kaasunhinnasta, mutta kiista ratkesi Gazpromin suostuttua maksamaan Turkmenistanille paremman hinnan ostamastaan kaasusta<sup>175</sup>. Myös Uzbekistanin suunnitelmissa on tuplata Gazpromin ostaman kaasun vientihinta<sup>176</sup>. Vaikka esimerkiksi USA:lla ja Venäjällä on alueella omia tavoitteitaan, niiden toimissa on myös yhteisiä piirteitä, jotka täh-

---

<sup>171</sup> Hill Fiona: Central Asian Nations and the Campaign against Terrorism; FDCH Congressional Testimony, 12/13/2001, Senate Foreign Relations Committee, 2001

<sup>172</sup> DeTemple, James E: Military Engagement in the South Caucasus; Joint Force Quarterly, Autumn 2001, Issue 29, 2001, s 65

<sup>173</sup> Jaffe, Amy ja Soligo, Ronald: Re-evaluating US Strategic priorities in the Caspian Region: balancing energy resources initiatives with terrorism containment; Cambridge Review of International Affairs, Jul 2004, Vol. 17, issue 2, 2004, s 259

<sup>174</sup> Shenker Sarah: Struggle for Influence in Central Asia; BBC News, 2005

<sup>175</sup> Russia reaches Turkmen gas deal; BBC News, 2006

täävät alueen vakauttamiseen, taloudelliseen kehittymiseen ja inhimillisten kärsimysten sekä etnisten konfliktien vähentämiseen<sup>177</sup>. Kokonaisuudessaan suurvaltojen merkitys alueella ja erityisesti Kaukasuksella on suuri. Koska uusrealismin mukaisesti suurvallat määrittävät kansainvälisen politiikan normit, niiden toimilla alueella on osittain kyse myös maiden suurvalta-asemien säilyttämisestä. Mikään suurvalloista ei ole valmis antamaan periksi asioista varsinkaan, jos sen seurauksena kiistan hyötyjäksi nousee toinen suurvalta esimerkiksi parempien energiatoimitusten muodossa.

USA:n kiinnostus aluetta kohtaan on lisääntynyt terrorismin vastaisen sodan kiihdyttyä alueella. USA:n Afganistanin ”Enduring Freedom”-operaatioon liittyen Yhdysvallat perusti lentotukikohdan Qaršiin Uzbekistaniin vuoden 2001 lopussa<sup>178</sup>. Tämän lisäksi Turkmenistan tarjosi tukeaan tuolle operaatiolle logistiikan sekä etsintä- ja pelastustehtävien saralle. Kazakstan ja Kirgisia ovat tukeneet kyseistä operaatiota muun muassa tarjoamalla oikeuksia ilmatilansa käyttämiseen ylilentoihin ja lentokenttien käyttöoikeuksia sekä jakaneet tiedustelutietoja muiden maiden kanssa.<sup>179</sup> Kirgisiassa sijaitsee myös USA:n tukikohta. Alueella toimii venäläisiä joukkoja, joilla on tukikohdat Kirgisiassa ja Tadzikistanissa. Venäjä on järjestänyt myös yhteisiä harjoituksia muiden alueen maiden, paitsi Turkmenistanin, kanssa.<sup>180</sup> Näiden maiden osalta yhteistyössä eri suurvaltojen kanssa on pohjimmiltaan kysymys niiden omasta selviytymisestä. Mahdollinen täydellinen kieltäytyminen yhteistyöstä suurvallan kanssa voi aiheuttaa sellaisen turvallisuusrisikin maalle, mitä valtio ei ole valmis hyväksymään. Maat hyötyvät lisäksi itse yhteistyöstä, koska se voi parantaa maan omia voimavaroja ja ne vaikuttavat myös valtion omaan kykyyn huolehtia turvallisuudestaan. Alueen valtioiden armeijat kärsivät muun muassa vanhanaikaisesta kalustosta, doktriineista ja taktiikasta ja ne näkevät kumppanuustoiminnan Naton ja suurvaltojen kanssa yhtenä mahdollisuutenaan länsimaisen sotakaluston hankkimiseksi<sup>181</sup>.

Alueen valtiot ovat kärsineet myös itse terrorismista. Uzbekistan, Tadzikistan ja Kirgisia ovat kokeneet iskuja ja hyökkäyksiä Uzbekistanin islam-liikkeen taholta, jolla on ollut vuosittain vaihteessa läheiset suhteet Taleban-liikkeeseen. Uzbekistanin islam-liikkeen uuden nousun pelko on osittain syynsä sille, että maa on alkanut suuntaamaan yhteistyötään USA:n

---

<sup>176</sup> Cost of Uzbek gas leaps for Gazprom; The Times, 2006, s 38

<sup>177</sup> Jaffe et al, 2004, s 258

<sup>178</sup> Niemi, Kaius: Uzbekistan on USA:lle tärkeä liittolainen; Helsingin Sanomat 18.5.2005, 2005, s A14

<sup>179</sup> Hill, 2001

<sup>180</sup> Shenker, BBC News, 2005

<sup>181</sup> Weitz, 2006n

sijaan Venäjän suuntaan. Venäjän uskotaan olevan kiinnostunut alueesta tulevaisuudessa pidempään kuin Yhdysvaltojen<sup>182</sup>. Maat ovat tukeneet myös Afganistanin pohjoisosan liittoumaa sen taistelussa Talebania vastaan. Valtioilla on myös historialliset ja kauppasuhteet toisiinsa. Kauppasuhteiden toivotaan parantuvan muun muassa Aasian kehityspankin ja Euroopan pankin avustuksella projektissa, joiden tarkoituksena on luoda laajaa alueellista yhteistyötä ja kehitystä.<sup>183</sup> Yksi Naton tärkeimmistä päämääristä alueella onkin vahvistaa maiden itsenäisyyttä sekä vakautta. Käytännössä tämä tarkoittaa tukea muun muassa poliittisen elämän demokratisoinnille ja maiden sisäisille uudistuksille.<sup>184</sup>

Alueella on ollut levottomuuksia, jotka ovat vaikeuttaneet sen yhteistyötä muiden kanssa. Suurimpia ongelmia esiintyi Uzbekistanin levottomuuksien yhteydessä keväällä 2005, jotka saivat alkunsa hallituksen vastaisen mielenosoituksen verisestä tukahduttamisesta.<sup>185</sup> Levottomuuksien uhrien määrä on vaihdellut virallisesta 169 hengestä aina arvioituun noin 700 henkilöön<sup>186</sup>. Nato tuomitsi väkivallan käytön ja tuki YK:n pyrkimyksiä lähettää puolueeton komitea tutkimaan kyseisiä tapahtumia. Nato muistutti lausunnossaan myös Uzbekistania sen sitoutumisesta esimerkiksi ihmisoikeuksien noudattamiseen liittyessään PFP:hen.<sup>187</sup> Ongelmia ja levottomuuksia on myös ollut Kirgisiassa kevään 2005 epärehellisiksi paljastuneiden parlamenttivaalien jälkeen<sup>188</sup>. Maita vastaan muualta tullut arvostelu on aiheuttanut käytännön toimia Keski-Aasian valtioilta. Uzbekistanin senaatti hyväksyi elokuussa 2005 amerikkalaisten joukkojen häätämisen pois lentotukikohdastaan. Samoin Uzbekistan on laajentanut maasta poistumiskäskyn koskemaan myös kaikkia Naton eurooppalaisia joukkoja<sup>189</sup>. Tämän lisäksi Kirgisia on ilmoittanut, että USA ei ole enää tervetullut käyttämään Kirgisiassa sijaitsevia tukikohtiaan, mikäli yleinen tilanne Afganistanissa paranee riittävästi.<sup>190</sup> Maiden suhteita hiertää myös kiista Kirgisian tukikohdan vuokrasta, jonka Kirgisian presidentti on vaatinut nostettavan 100-kertaiseksi<sup>191</sup>. Vuoden 2006 syksyllä Tadzikistanin presidentin vaaleissa ha-

<sup>182</sup> Central and South Asia; Military Balance, Dec 2004, Vol 104, Issue 1, 2004, s 141

<sup>183</sup> Hill, 2001

<sup>184</sup> Seniuch, Rafal: Military Co-operation with South Caucasus Countries; Baltic Defence Review Special Issue, Issue 3, 2003, s 56

<sup>185</sup> Pugin, Leo: Nato: Uzbekistan eristänyt itse itsensä yhteistyön ulkopuolelle; Helsingin Sanomat 26.5.2005, 2005, s A15

<sup>186</sup> EAPC Security Forum Panel 3 "Central Asia – Future Cooperation; Nato, 2005e

<sup>187</sup> North Atlantic Council Statement on the situation in Uzbekistan; Nato, 2005d

<sup>188</sup> Kirgisian poliisi häätö mielenosoittajat hallintorakennuksesta; Helsingin Sanomat, 18.6.2005, 2005, s A16

<sup>189</sup> Shenker, BBC News, 2005

<sup>190</sup> Uzbek lawmakers back US eviction; BBC News, 26.8.2005, 2005

<sup>191</sup> Kyrgystan 'expels US diplomats'; BBC News, 11.7.2006, 2006

vaittiin selviä rikkeitä eikä vaaleissa katsottu olevan todellisia vaihtoehtoja istuvalle presidentille<sup>192</sup>. Nämä kaikki ja niiden lisäksi myös muut tapahtumat ovat hidastaneet alueen kehitystä ja sen yhteistyötä muun maailman kanssa. Kehitys jatkunee myös tulevaisuudessa ja kiistat myös alueen maiden välillä voivat lisääntyä. Yksi alueen tulevista ongelmista on veden radikaalinen väheneminen seuraavan 20 vuoden aikana ja tähän liittyvät kysymykset tulevatkin yhä ajankohtaisemmiksi erityisesti Uzbekistanin ja Kirgisian välillä<sup>193</sup>.

Kaukasuksen PFP-maista eniten ongelmia viime aikoina on ollut Georgialla sen suhteessa Venäjään. Maiden erimielisyyksillä on pitkä historia - Venäjä on uhannut maata muun muassa terrorismia vastaan tehtävistä ennalta ehkäisevistä iskuista, koska se syyttää Georgiaa tšetšeenikapinallisten suojelemisesta. Tammikuussa 2006 Venäjä katkaisi Georgian kaasutoimitukset Venäjän puolella kaasuputkiin kohdistuneiden räjähdysten jälkeen.<sup>194</sup> Georgia pyrki etsimään vaihtoehtoja energiantuontiinsa muun muassa korjaamalla kaasuputken naapurimaastaan Azerbaidzanista. Georgian presidentti onkin ehdottanut Georgiaa osaksi öljyn ja maakaasun läpikulkureittiä Keski-Aasiasta Eurooppaan. Georgialla on lisäksi sisäisiä ongelmia Abhasian ja Etelä-Ossetian alueista, jotka haluavat itsenäistyä maasta. Etelä-Ossetiassa järjestettiin marraskuussa 2006 kansanäänestys alueen itsenäisyydestä, jossa enemmistö valitsi itsenäisyyden Georgiasta<sup>195</sup>. Näillä alueilla on läheiset suhteet Moskovaan ja niillä on myös venäläisiä rauhanturvaajia, jotka Georgia haluaisi korvata kansainvälisillä joukoilla.<sup>196</sup> Syyslokakuussa 2006 maiden väliset suhteet huononivat entisestään Naton ilmoitettua aloittavansa lähemmän yhteistyön Georgian kanssa. Myöhemmin syksyllä Georgia pidätti neljä venäläistä upseeria vakoojina, jonka seurauksena Venäjä syytti maata terrorismista. Tämän jälkeen Venäjä veti suurlähettiläänsä pois maasta sekä vaati YK:n turvallisuusneuvostoa tekemään toimenpiteitä Georgian hillitsemiseksi.<sup>197</sup> Venäjän valtion kontrolloima maakaasuyhtiö Gazprom on myös ilmoittanut tuplaavansa Georgialle myytävän maakaasun hinnan vuoden 2007 alusta alkaen<sup>198</sup>. Georgia on kuitenkin suuntautunut omilla toimillaan jatkuvasti enemmän kohti

---

<sup>192</sup> Rahmonov jatkaa Tadzikistanin presidenttinä; Helsingin Sanomat, 8.11.2006, 2006, s B3

<sup>193</sup> Central and South Asia, s 141, 2004

<sup>194</sup> Timeline: Georgia; BBC News, 2006

<sup>195</sup> Niinivaara, Susanna: Etelä-Ossetiassa murskaenemmistö äänesti itsenäisyyden puolesta; Helsingin Sanomat, 14.11.2006, 2006, s B2

<sup>196</sup> Country profile: Georgia; BBC News, 2006

<sup>197</sup> Putin fury at Georgia 'terrorism'; BBC News 1.10.2006, 2006

<sup>198</sup> Gazprom to double Georgia charges; BBC News 2.11.2006, 2006

länttä ja esimerkiksi USA on kouluttanut maan joukkoja terrorismin vastaisiin operaatioihin<sup>199</sup>.

Kaukasuksen ja Keski-Aasian valtioiden uusi asema huomioitiin Istanbulin huippukokouksessa 2004. Kokouksessa Nato tunnusti alueen strategisen merkityksen ja lupasi kiinnittää alueen maiden ja sotilasliiton suhteisiin erityisesti huomiota.<sup>200</sup> Suhteita parannettiin esimerkiksi nimittämällä alueelle kaksi yhdysupseeria ja erityisedustaja Naton päämajaan Brysseliin. Yhdysupseerien tehtävinä on muun muassa toimia neuvonantajina alueen maille Naton terrorismin vastaisessa toiminnassa<sup>201</sup> sekä neuvoa kuinka maat voivat parantaa yhteistyötä Naton kanssa PFP-ohjelman puitteissa<sup>202</sup>. Kuitenkin Nato-maiden keskuudessa on ilmennyt tiettyä erimielisyyttä siitä, kuinka tärkeäksi alue tulisi nostaa ja kuinka aktiivisesti siellä tulisi olla läsnä. Osaa jäsenmaista häiritsevät esimerkiksi Azerbaidzanin ja Armenian ihmisoikeuskysymykset. Balkanilla toimineet ratkaisut voivat mahdollisesti toimia esimerkkeinä Aasian PFP-maille.<sup>203</sup> Toisaalta Balkanin ratkaisulla voi olla vaikutuksensa tälle alueelle. Venäjä on ilmoittanut, että mikäli länsi ajaa Kosovon itsenäisyyttä Serbiasta, Venäjä ei tällöin näe esteitä myöskään Moldovasta itsenäisyyttä haluavan Dniesterin alueen itsenäistymiselle tai Georgian Etelä-Ossetian ja Abhasian alueiden itsenäistymiselle.<sup>204</sup>

EAPC:n konferenssin turvallisuusfoorumissa pohdittiin Keski-Aasian tulevaisuuden yhteistyötä EAPC:n kanssa toukokuussa 2005. Puheenvuorossaan Naton pääsihteerin alueen erikoisedustaja Robert F. Simmons Jr. toi esiin tulevaisuuden haasteita alueelle. Ensiksi Naton tulee pyrkiä luomaan laajempaa poliittista dialogia kyseisten maiden kanssa. Tämän lisäksi sotilasliitto tarvitsee laajemman edustuston alueelle jo pelkästään sen kaukaisen sijainnin vuoksi Naton päättävien elinten sijaitessa Keski-Euroopassa. Nato pyrkii myös avustamaan Keski-Aasian valtioita näiden haasteissa kohti vakaampaa yhteiskuntaa. Apua näille maille on annettu jo esimerkiksi kriisinhallinnan ja tietotekniikan muodossa.<sup>205</sup>

---

<sup>199</sup> Timeline: Georgia; BBC News, 2006

<sup>200</sup> Vatanka, Alex ja Trifonov, Denis: NATO and the South Caucasus - Pulled in all directions; Jane's Defence Weekly, 6.10.2004, 2004

<sup>201</sup> Turvallisuutta kumppanuusohjelmalla, 2005, s 13

<sup>202</sup> NATO Representative holds talks in Central Asia; Nato, 2006g

<sup>203</sup> Simon, 2004, s 4

<sup>204</sup> Beeston, Richard: Independence call revives Balkan fear; The Times, 2006, s 11

<sup>205</sup> Security Forum Panel 3 "Central Asia – Future Cooperation in the EAPC; Nato, 2005e

Kysymys Naton pitkän ajan sotilaallisesta läsnäolosta Aasiassa on siis edelleen avoinna. Kokonaisuudessaan sotilasliitto tarvitsee aktiivisempaa politiikkaa alueella, koska alueen turvallisuudella on suorat vaikutukset Euroopan turvallisuustilanteeseen muun muassa terroristiuhkien muodossa. Taloudellisella puolella länsimaiset energiayhtiöt havittelevat alueen energiavaroja käyttöönsä. Ensimmäiset askeleet Naton profiilin kohottamiseksi alueella on otettu esimerkiksi yhteysupseerin nimittämisellä. Avointa strategista kiinnostusta aluetta kohtaan häiritsee muun muassa Venäjän rooli ja asenne alueen tapahtumiin.<sup>206</sup>

#### 4.4 Johtopäätökset

Terrorismin vastaisen toiminnan periaatteellisena työkaluna toimii EAPC:n terrorismin vastainen ohjelma (PAP-T). Ohjelma pyrkii ottamaan kantaa kokonaisvaltaisesti kaikkiin osaluueisiin, jotka koskettavat terrorismia luoden esimerkiksi avoimempia tiedonjako- ja konsultointikanavia osapuolten välille. Ohjelman tavoitteena on myös varsinaisten terroristiryhmien toiminnan vaikeuttaminen ja iskujen estäminen sekä lisäksi kaikkien osapuolien valmiuksien parantaminen hallita iskujen seurauksia. EAPC-maita pyritään tarvittaessa auttamaan terrorismin vastaisessa taistelussa taloudellisesti, harjoitusten, erilaisten ohjelmien ja ohjauksen avulla.

Kaikessa tässä toiminnassa on havaittavissa uusrealismille tyypillisiä piirteitä. Uusrealismissa kansainvälisen rakenteen sisällä valtioiden asemien muutokset toisiinsa nähden johtuvat voimavarojen muutoksista. Kumppanimaan aktiivinen toiminta EAPC:n terrorismin vastaisessa ohjelmassa parantaa sen omaa toimintakykyä erityisesti terrorismin vastaiseen taisteluun liittyen vahventamalla maan sotilaallisia voimavaroja. Koska terrorismi on yksi tämän päivän pääuhkia tai se muodostaa kokonaisuudessaan ainakin uudenlaisen uhan, sitä vastaan on kyettävä toimimaan. Maan parantaessa kykyään toimia sitä vastaan valtio parantaa omaa sotilaallista voimaansa. Tätä se voi tarvittaessa käyttää myös muita valtioita tai ryhmittymiä vastaan. Samalla valtion edellytykset selviytyä kasvavat. Kuitenkin edellytyksien paranemisessa on myös toinen puoli, koska niiden parantaminen vaatii mahdollisesti ainakin osittaista riippuvuutta toisesta osapuolesta kehitysvaiheessa. Riippuvuus toisista valtioista tai toimijoista nähdään selviytymiselle uhkana, mutta tässä tapauksessa suuremman hyödyn yksittäiselle maalle tuonee itse kehitystyö, joka kumoaa riippuvuuden aiheuttamaa uhkaa parantamalla valtion puolustuskykyä. Samoin maiden riippuvuusaste on säädeltävissä sen oman halun mukaan osallistua eri toimintoihin esimerkiksi Naton kumppanuustoiminnan puitteissa, jonka kautta

---

<sup>206</sup> Vatanka, Alex ja Trifonov, Denis; 2004

valtio voi itse päättää kuinka aktiivisesti se haluaa olla mukana toiminnassa. Ohjelmalle voi tulla ongelmia tai rajoituksia myös eri maiden erilaisten käsitysten mukaan siitä, mitä terrorismin vastainen taistelu todellisuudessa sisältää. Valtioiden erilaiset tulkinnat voivat täten aiheuttaa muun muassa niiden poisjääntiä operaatioista, joka vähentää silloin Naton kyseisen operaation voimavaroja.

Myös Nato hyötyy EAPC:n terrorismin vastaisen ohjelman tuloksista ja kumppanimaiden aktiivisesta osallistumisesta ohjelmaan. Nato pyrkii erityisesti parantamaan omia voimavarojaan kumppanimaiden kautta, mikä johtaa sen aseman paranemiseen kansainvälisen rakenteen sisällä. Tällä hetkellä näyttää todennäköisemmältä, että myös tulevaisuudessa operaatioiden painopiste lienee jossakin muualla päin maailmaa kuin euroatlanttisella alueella. Pystyäkseen toimimaan uusilla alueilla Nato hyötyy kumppanisuhteistaan toiminta-alueen valtioiden kanssa. Paikallistuntemus ja kulttuurin ymmärtäminen sekä mahdollisuuden käyttää alueita ylilentoihin tai jopa perustaa niille yksittäisiä tukikohtia koituu sotilasliiton eduksi, vaikka kumppanuusvaltiot eivät varsinaisilla joukoilla operaatioihin aina osallistuisikaan. Kumppanuusmaiden voimavarat eivät ole automaattisesti Naton käytettävissä. Kuitenkin on oletettavaa, että ainakin osa niistä avautuu myös sotilasliitolle erityisesti, mikäli sotilasliitto tarjoaa osaltaan omaa tukeaan kumppaneille, mikä puolestaan parantaa maan omia olosuhteita ja kykyään maansa puolustamiseen. Näin ollen myös Naton kahden väliset kumppanuussuhteet PfP-maihin saavuttavat jonkinasteisen tasapainotilan, missä ne toimivat kummankin osapuolen turvallisuuden maksimointitavoitteissa.

PAP-T tarjoaa yhteistyöympäristön, jossa kaikki osapuolet voivat kehittää itseään eri ohjelmilla ja harjoituksilla. Operaatiot parantavat kumppanimaiden valmiuksia toimia yhdessä Naton maiden kanssa ja tällä hetkellä jäsen- ja kumppanimaat toimivat yhteistyössä erityisesti ISAF:ssa. Toiminta Afganistanissa opettaa kaikille siellä oleville joukoille paljon ja auttaa mahdollisesti niitä kehittämään omia toimintakykyjään paremmin vastaamaan uudenlaisia uhkakuvia. ISAF:iin on osallistunut useita PfP-maita, joiden omat tavoitteet PfP-ohjelmassa eroavat toisistaan. Tämän lisäksi Nato on onnistunut saamaan mukaan myös sen virallisten kumppanuusohjelmien ulkopuolisia maita, mikä on osaltaan auttanut Natoa laajentamaan yhteistyötoimintaansa maailmalle. Nato on hyötynyt kumppaneiden kanssa jo aiemmin tehdystä yhteistyöstä ja tämä on helpottanut kumppanimaiden osallistumista ISAF:iin. Nato on saanut käyttöönsä kumppanimailta erikoisosaamista esimerkiksi Ruotsin tiedusteluosien muodossa sekä pystynyt käyttämään Afganistanin naapurimaiden ilmatilaa hyödyksi ylilentojen suorittamisessa toiminta-alueelle. Tällöin Nato on hyötynyt PfP-maiden joukoista, jotka ovat yh-



teistoimintakykyisiä Naton jäsenten joukkojen kanssa, sekä maantieteellisestä sijainnista, jota sotilasliitto ei pysty korvaamaan millään jäsenmaidensa toiminnoilla.

Vaikka Keski-Aasian ja Kaukasuksen PfP-mailla on omia sisäisiä ongelmia, ne ovat pystyneet silti tukemaan Naton operaatiota Afganistanissa. Alueen uusi strateginen merkitys on huomioitu Natossa muun muassa nimeämällä alueelle erityisedustaja ja pyrkimällä edistämään alueen vakautta. Näillä mailla on monella paljon kehitettävää omien sotilaallisten voimavarojen parantamisessa, jolloin niiden modernisoinnilla voidaan vahvistaa valtioiden kykyä vastata uusiin uhkakuviin. Koska monta eri tahoa Nato mukaan lukien pyrkivät parantamaan aluetta, alueen maat hyötyvät tästä kehityksestä. Ulkopuolisella avulla kyseiset valtiot pystyvät kehittämään omia voimavarojaan yhä enemmän. Tämä taas mahdollistaa voimavarojen kasvamisen, mikä voi parantaa valtioiden asemaa kansainvälisen rakenteen sisällä. Vielä toistaiseksi kehityksen esteenä ovat useassa maassa vallitsevat sisäiset ongelmat, jotka estävät maan kokonaisvoimavarojen hyödyntämisen maksimaalisesti. Aasian mailla on kaikki mahdollisuudet kehittää itseään ja lisätä omaa merkitystään kansainvälisessä järjestelmässä, mikäli ne onnistuvat selvittämään sisäiset ongelmansa sekä välttämään tulevaisuudessa sisäisiä ja ulkoisia kiistoja.

Tämän lisäksi tulevaisuudessa alueelta löytyvän öljyn merkitys kasvaa suuresti. Tämä näkyy osaltaan jo nyt suurvaltojen toimissa. Alue on historian saatossa katsottu ensisijaisesti kuuluvan Neuvostoliiton ja sen seuraajan Venäjän etupiiriin. Kuitenkin monet alueen maat ovat tukeneet toimillaan USA:n terrorismin vastaista ”Enduring Freedom”-operaatiota. Tällä hetkellä erityisesti alueen energiavarannot kiinnostavat kolmea suurvaltaa - USA:ta, Venäjää ja Kiinaa. Energiavarat ja terrorismin vastainen taistelu ovat nostaneet alueen strategisen merkityksen korkealle. Energian merkitys näkyy myös jatkuvina pieninä kiistoina esimerkiksi maakaasun hintoihin liittyen. Suurvallat perustelevat omia toimiaan alueella terrorismin vastaisella taistelulla, joskin suurvaltojen toimet eivät ole välttämättä sellaisia kaikkien valtioiden mielestä. Eriävät mielipiteet terrorismin vastaisen taistelun piiriin kuuluvasta toiminnasta voivat hidastaa kehitystä alueella, koska jokin valtio saattaa jäädä suurvaltojen väliin niiden kiistellessä jostakin kysymyksessä. Vaikka kansainvälistä politiikkaa määrittävillä suurvalloilla on eräviä mielipiteitä alueesta, niiltä löytyy myös yhteisiä tavoitteita siellä, esimerkiksi alueen vakauttaminen, talouden kehittäminen ja alueella tapahtuvien konfliktien vähentäminen.

Uusrealismin ajatusten mukaan kansainvälinen järjestelmä määrää siinä toimivien valtioiden mahdollisuuksista ja tavoitteista. Idea on mielenkiintoinen erityisesti, kun huomioidaan valtioiden turvallisuushakuisuus. Onko PfP-mailla ollut kylmän sodan päättymisen jälkeen käy-

tännössä muuta mahdollisuutta sotilaalliseen liittoutumiseen kuin Naton kautta joko kumppaneina tai kumppanuuden kautta jäseneksi pyrkivinä maina? Toisaalta asia on sama Natonkin kannalta, eli onko sillä ollut muuta mahdollisuutta kuin kehittää yhteistyötä muiden valtioiden kuin jäsentensä kanssa uhkakuvien muuttuessa? Päätelmä on, että valtio, joka haluaa lisätä turvallisuuttaan liittoutumalla, ottaa jollakin tasolla osaa Naton toimintaan. Terrorismista on kehittynyt uusi yhteinen vihollinen, koska radikaaliliikkeet harvoin pystytään yhdistämään vain yhteen valtioon. Lopputuloksena on kaikkien osapuolten halu kasvattaa toimintakykyään uutta uhkaa vastaan yhteistyössä toistensa kanssa. Tämä on tuonut yhteistyön uudelle tasolle, josta sitä pyritään edelleen viemään eteenpäin parantaen samalla kaikkien osapuolten voimavaroja ja tätä kautta välillisesti luomaan lisää turvallisuutta yksittäisille valtioille. Kuitenkin valtioiden kyky parantaa omaa kansainvälisen järjestelmän asemaansa vaikeutuu, koska useammalla valtiolla on samankaltaisia kykyjä. Sotilaallisten voimavarojen kehittyminen uusia uhkakuvia vastaaviksi lisää kuitenkin aina valtioiden omaa turvallisuutta ja kykyä vastata sitä kohtaaviin uhkiin.

## 5 YHDISTELMÄ

Nykypäivänä suurimman uhan länsimaille muodostavat toisten valtioiden sijaan radikaaliliikkeet ja niiden harjoittama terroristitoiminta. Kun valtiot ja liittoumat valmistautuivat kylmän sodan aikana pääasiallisesti laajamittaiseen sotaan, ovat ne nyt joutuneet uudenlaisen pääuhan edessä muokkaamaan omia sotilaallisia voimavarojaan, jotta ne pystyvät vastaamaan nykyiseen uhkakuvaan. Terrorismin vastaisessa taistelussa tuloksien saavuttaminen ilman minkäänlaista yhteistyötä muiden kanssa ei ole helppoa. Kuitenkin yhteistyötä vaikeuttavat maiden erilaiset käsitykset terrorismin määritelmästä ja sen kautta terrorismin kansainvälisen määritelmän puuttumisesta. Toisistaan poikkeavat määritelmät aiheuttavat esteitä, jotka hankaloittavat yhteistyön tekemistä.

Terrorismin vastainen taistelu on tuonut uusia haasteita Natolle. Nato onkin uudella aikakaudella pyrkinyt syventämään omaa integraatiotaan ja muuttamaan omia toimintojaan enemmän kriisinhallintatehtäviin soveltuviksi. Osana Naton toimintaa on ollut sen suhteiden vahvistaminen PfP-maihin ja muihin Naton kumppanuusohjelmiin sekä sotilasliiton ohjelmien ulkopuolella oleviin valtioihin. Kumppanuussuhteilla Nato on kasvattanut omaa toimintakykyään, vaikka kumppanuusmaat itse määrittelevätkin ne mahdolliset voimavaroja, jotka ne haluavat luovuttaa Naton erilaisten toimintojen käyttöön. Kuitenkin kumppaneiden voimavarat ovat tärkeä lisä Natolle, koska näin se saa käyttöönsä enemmän yhteistoimintaan kykenevää sotilaallista voimaa kuin pelkistä jäsenmaistaan, vaikka kumppanuusmaat eivät määrällisesti osal-

listuisikaan yhtä suurilla joukoille operaatioihin kuin itse jäsenet. Naton lisäksi myös kumppanuusmaat hyötyvät yhteistyöstään Naton kanssa esimerkiksi kasvaneiden voimavarojen ja paremman kansainvälisen aseman kautta.

PfP-maiden kautta Nato on saanut käyttönsä muun muassa lisää maantieteellistä ulottuvuutta ja joukkoja tai vastaavaa muuta tukea sen eri operaatioihin. Vaikka integraatio on Natossa syvintä sen jäsenmaiden kesken, voidaan myös PfP-toiminnan katsoa täyttävän Naton muodostaman pluralistisen turvallisuusympäristön ehdot ja tällöin myös nämä maat kuuluvat läheisesti osaksi Naton turvallisuusympäristöä. Myös PfP-maille on ollut hyötyä Natosta. Naton avulla ne ovat pystyneet kehittämään omia sotilaallisia voimavarojaan vastaamaan paremmin nykypäivän haasteita. Osa PfP-maista onkin keskittynyt enemmän sotilaallisten voimavarojensa modernisointiin Naton avustuksella, kun taas osalle kehittyneemmistä PfP-maista Nato on tarjonnut mahdollisuuden kokeilla niiden toimintakykyä uudenlaisissa operaatioissa ja ympäristöissä kuten Afganistanin ISAF-operaatioissa. Kummassakin tapauksessa maiden sotilaallisten voimavarojen voidaan katsoa kehittyneen ja näin niiden painoarvon kyseisen valtion kokonaisvoimavaroista kasvaneen. Tämä kehitys puolestaan voi parantaa valtion asemaa kansainvälisessä järjestelmässä, koska maan voimavarat ovat kasvaneet. Vaikka valtion kansainvälinen asema ei välttämättä parantuisikaan, sen kyky huolehtia omasta turvallisuudestaan paranee. Kuitenkin PfP-toiminnan osalta on syytä huomioida, että se toimii edelleen ainoana väylänä kohti Naton jäsenyyttä. PfP:n tärkeimpiin tehtäviin kuuluukin valmistella toiminnassa mukana olevia valtioita kohti jäsenyyttä muun muassa kehittämällä maiden kykyä toimia yhdessä operaatioissa Naton joukkojen kanssa.

Terrorismin vastainen taistelu on noussut PfP-toiminnassa 2000-luvulla yhdeksi sen pääosista samalla kun kyseinen taistelu on noussut merkityksessään Naton sisällä. Tällä alueella pyritään tekemään yhteistyötä kaikilla osa-alueilla, jotka edes jollakin tavalla koskettavat kyseistä taistelua. Perustan PfP:n terrorismin vastaiselle toiminnalle luo EAPC:n terrorismin vastaisen toiminnan kumppanuusohjelma PAP-T. Ohjelman sisällä Nato ja PfP-maat pyrkivät harjoittamaan yhteistyötä kaikilla terrorismin vastaisilla osa-alueilla. PfP-maan aktiivinen osallistuminen PAP-T:n erilaisiin toimintoihin antaa mielikuvaa muulle maailmalle maan aktiivisesta kehittymisestä terrorismin vastaisessa toiminnassa ja tämä lisää maan voimavaroja tällä sektorilla. Samanaikaisesti Nato parantaa omia voimavarojaan, koska se saa kumppanimailta käyttöönsä joukkoja tai muuta tukea operaatioihin. Muuhun tukeen voidaan katsoa kuuluvan esimerkiksi paikallistuntemuksen, ylilento-oikeuksien ja mahdollisten tukikohtien antamisen Naton käyttöön. Nämä toimet ovat nykyään hyvin merkityksellisiä, koska Naton operaatiot sijaitsevat yhä enemmän euroatlanttisen alueen ulkopuolella. Toiminnassa on kuitenkin muis-

tettava, että maat antavat tukensa Natolle vain, jos ne ovat samaa mieltä operaatioiden perusteista. Tällöin esimerkiksi erimielisyydet siitä mikä kuuluu terrorismin vastaisen taistelun piiriin voi aiheuttaa jonkin valtion poisjäännin jostakin Naton katsomasta terrorismin vastaisesta toimesta.

PAP-T:n tarjotessa terrorismin vastaiselle toiminnalle teoreettiset puitteet tällä hetkellä käytännön kokemuksia uudeltaisesta toimintaympäristöstä kertyy Afganistanista. ISAF-operaatio on laajentunut kattamaan koko Afganistanin syksyn 2006 aikana. Laajentumisen myötä Afganistanin epävakaa etelä- ja kaakkoisosat ovat tulleet Naton toiminnan alaisuuteen. Vähitellen Nato on saanut jäsenmailtaan maahan tarvittavat joukot ja Riian huippukokouksen jälkeen myös Nato- joukkojen liikuteltavuus ympäri Afganistania paranee, jolloin ISAF:n kyky vastata muuttuviin tilanteisiin nousee. PFP-maat ovat olleet mukana ISAF:ssa operaation alusta lähtien. Operaation alkuvaiheissa suhteellisesti suurempi osuus joukoista tuli kumppanuusmaista, kun taas operaation laajentuessa joukot uusille alueille ovat tulleet lähinnä jäsenmaista. Kuitenkin suuri määrä PFP-maita on osallistunut operaatioon, vaikka niiden joukkojen koko ei operaatiossa vaikuta kovin suurelta. PFP-maat ovat pystyneet tarjoamaan operaatioon erikoisjoukkoja, muun muassa tiedusteluyksikön Ruotsista. ISAF:iin on osallistunut myös Naton kumppanuusohjelmien ulkopuolisia valtioita kuten Australia, mikä on lisännyt Naton yhteistyötä myös kumppanuusohjelmien ulkopuolisten valtioiden kanssa. Riian huippukokouksen julkilausumassa Nato toi esiin tarpeen kaikkien Afganistanissa vaikuttavien valtioiden ja järjestöjen panostuksen lisäämisestä alueelle, jotta siellä voidaan demokraattista kehitystä jatkaa täysillä eteenpäin. Afganistanin naapurissa sijaitsee myös PFP-maita, jotka ovat osallistuneet operaatioon muun muassa antamalla Natolle ylilento-oikeuksia. Kuitenkin näiden valtioiden laajempi osallistuminen toimintaan Afganistanissa olisi soutavaa, koska niiden toimilla voi olla pitkäaikaista merkitystä Afganistanin jälleenrakentamisessa esimerkiksi kauppasuhteiden muodossa. Alueen valtioilla on kuitenkin paljon sisäisiä ongelmia, jotka vaikeuttavat niiden osallistumista ISAF:iin. Valtiot ovat kuitenkin pyrkineet osallistumaan niin ISAF:iin kuin USA:n ”Enduring Freedom”-operaatioon edes jollakin tavalla. Kuitenkin osallistumisen jälkeen on ajoittain ilmennyt ongelmia maiden suhteissa ulkomaihin ja esimerkiksi Uzbekistanilla on tullut erimielisyyksiä lännen kanssa, jonka perusteella se on häättänyt maastaan niin amerikkalaiset kuin eurooppalaiset joukot.

Kaukasuksen ja Keski-Aasian PFP-maiden strateginen merkitys Natolle on noussut erityisesti terrorismin vastaisen taistelun alkamisen jälkeen. Alueella sijaitsee paljon kohteita, jotka eri valtiot katsovat kuuluvan osaksi terrorismin vastaista taistelua esimerkiksi alueita joissa koulutetaan terroristeja ympäri maailmaa. Alueen PFP-maat tarjoavat Natolle maantieteellisen

jatkeen liikuttaessa Euroopasta itään päin. Alueella on Natolle tällä hetkellä merkitystä siellä jo käynnissä olevan ISAF-operaation kautta, jonka arvioidaan jatkuvan vielä vuosia. Nämä maat pyrkivät kehittämään itseään muun muassa PfP-toiminnan puitteissa, jonka kautta ne pystyvät mahdollisesti parantamaan myös omaa paikkaansa kansainvälisessä järjestelmässä. Alueen valtioille kuitenkin eräs tyypillinen piirre on niissä vallitseva epävakaus. Monessa valtiossa on ongelmia ihmisoikeuskysymyksissä, demokraattisten vaalien järjestämisessä sekä erilaisia mielipide-eroja suurvaltojen kanssa eri kysymyksistä. Maiden sisäiset ongelmat aiheuttavat kehitykselle ongelmia, jotka estävät niitä hyödyntämästä maksimaalisesti omia energiavarojaan, parantamasta voimavarojensa kokonaisuutta ja tekemästä yhteistyötä muiden valtioiden kanssa.

Kaukasuksen ja Keski-Aasian alue kiinnostaa myös Naton lisäksi niin USA:ta, Kiinaa kuin Venäjää muun muassa alueen energiavarojen takia. USA:n pyrkimykset alueella heijastuvat myös osittain Natoon, koska USA:lla on vaikusta Natoon sen ainoana suurvalta jäsenenä. Suurvallat perustelevat joitain toimiaan alueella terrorismin vastaisella toiminnalla, vaikka terrorismin vastaisen taistelun määritelmä eri suurvalloissa vaihtelee ja kukin niistä toimii oman käsityksensä mukaan, esimerkiksi Venäjä on uhannut Georgiaa terrorismin vastaisen sodan idean mukaisilla ennalta ehkäisevillä iskuilla. Kaukasuksella Venäjän ja Georgian suhteet ovat kiristyneet viime aikoina entisestään. Kaikki nämä vaikuttavat kokonaisuudessaan valtioiden demokraattisen kehittymisen hidastumiseen, jonka vaikutuksesta ne eivät pysty täysmääräisesti hyödyntämään esimerkiksi omia voimavarojaan. Suurvaltojen toiminta vaikuttaa myös kansainvälisen politiikan normeihin, joiden kautta sen vaikutukset leviävät kaikkiin valtioihin niiden toimiessa kansainvälisen järjestelmän kehityksen sisällä.

Tarkasteltaessa pelkästään numeroina ei PfP-maiden merkitys osana terrorismin vastaista taistelua ole Natolle kovin suuri. Suhteellisesti Naton terrorismin vastaisiin operaatioihin niin Afganistanissa kuin Välimerelläkin ei osallistu paljon joukkoja jäsenmaiden ulkopuolelta. Kuitenkaan PfP-maiden merkitystä Natolle ei voida arvioida pelkästään numeroiden kautta. Tällöin jää huomioimatta muun muassa Aasian PfP-maiden strategisen merkityksen kasvaminen Natolle, mikä on yksi osa PfP-maiden osallistumista Naton terrorismin vastaiseen taisteluun. Samoin ilman merkitystä jäävät sellaiset seikat kuten ylilento-oikeudet, joilla on merkitys nykyajan operaatioiden sijaitessa usein kaukana Naton jäsenmaista. Yhteistyön merkitys on korostunut myös erityisesti terrorismin vastaisessa taistelussa. Vaikka Nato pyrkii Riian kokouksen päätösten mukaan kehittämään suhteitaan myös sotilasliiton ulkopuolisiin maihin, on yhteistyö aina syvempää ja laajempaa osana Naton kumppanuusohjelmaa. Tällöin on todennäköisempää, että muun muassa suurempi osa Naton kumppanimaan joukoista on yhteen-

sopivampi Naton kanssa ja sille on kokemusta useammasta operaatiosta Naton kanssa. Samoin kehitystyö Naton ja sen kumppanuusmaiden välillä on jatkuvaa, jolloin kehitystyön kautta tulee aina esiin uusia seikkoja, jotka tukevat maan osallistumista erilaisiin operaatioihin. PFP tarjoaa myös ainoan kanavan, jonka kautta maat voivat pyrkiä Naton jäseniksi.

PfP:n täyttäessä pluralistisen turvallisuusympäristön ehdot, sen voidaan katsoa kuuluvan Naton muodostuman turvallisuusympäristön piiriin. PfP on myös ainoa Naton kumppanuusmuoto, jonka voidaan katsoa kuuluvan täysin osaksi sen turvallisuusympäristöä. Tällöin Nato saa käyttöönsä PfP:n ne voimavarat, jotka maa haluaa luovuttaa sotilasliitolle käyttöön. Näitä voimavaroja Nato pystyy liittoumana hyödyntämään paremmin kuin yksittäiset valtiot ja käyttämään niitä osana yhteisen turvallisuuden luontia. Koska terrorismin vastainen taistelu vaatii erilaisia voimavaroja kuin varautuminen kylmän sodan aikaiseen laajamittaisen sodan uhkaan, on näiden voimavarojen kehittäminen vielä osittain kesken ja tarvittavien voimavarojen tarkka määrittäminen, mitä terrorismin vastaiseen taisteluun vaaditaan, ei ole selvää. Tällöin liittouman merkitys kasvaa, koska sen käytössä olevat voimavarat muodostavat merkittävän kokonaisuuden verrattuna yksittäisiin valtioihin. Näin ollen PfP-mailla on merkitystä Naton terrorismin vastaisen kyvyn luomiseen, koska ne tuovat joka tapauksessa sotilasliitolle lisää voimavaroja, vaikka niiden maakohtainen panostus onkin täysjäsenmaita pienempi. On myös selvää, että PfP-maat pyrkivät Naton kykyjen ohella maksimaalisesti kehittämään omia kykyjään tarkoituksenaan paremman aseman saavuttaminen kansainvälisessä järjestelmässä ja sen kautta lisäturvallisuuden luominen valtiolle. PfP tarjoaa myös siihen osallistuville maille laajat mahdollisuudet hyötyä Naton koulutuksesta eri aloilla, mikä hyödyntää maiden tietämyksen laajenemista ja syvenemistä näihin aloihin liittyen.

Terrorismin vastainen taistelu on tuonut myös Natolle operaatioita euroatlanttisen alueen ulkopuolelle. Tällöin sille on hyötyä siitä, että jokin sen kumppanimaa tuntee alueen kulttuuria paremmin ja voi mahdollisesti avustaa sotilasliittoa kyseisessä operaatiossa. Kokonaisuudessaan Naton kumppanuustoiminnan kehitys on ollut nopeaa ja jatkuvasti laajenevaa. Nato on pyrkinyt kumppanuustoiminnallaan löytämään yhä uusia valtioita, joilla on sotilasliiton kanssa yhteisiä tavoitteita joissakin asioissa ja sen jälkeen hakemaan sopivat yhteistyömuodot kyseisten valtioiden kanssa näihin asioihin. Kumppanuustoiminnasta on tullut osa Naton kylmän sodan jälkeisen integraatiokehityksen mukanaan tuomaa uutta toimenkuvaa, jossa se vastaa eteen tuleviin haasteisiin yhdessä kumppaneidensa kanssa. Tässä kehityksessä PfP:llä on suuri merkitys, koska PfP on edelleen ainoa ohjelma, jossa Nato solmii kahdenkeskisen suhteen valtion kanssa. Tällöin myös valtion yksilölliset tavoitteet pääsevät mahdollisimman hyvin esiin ja valtio pystyy määrittelemään hyvin ne yhteistyötoiminnot Naton kanssa, joiden se

katsoo parhaiten kasvattavan sen omaa kykyä puolustaa itseään. Tällöin sekä Nato että Pfp-maa kykenevät saavuttamaan tavoitteensa. Samoin Pfp:n merkitys jäsenyyteen valmentavana tienä on edelleen ainutlaatuinen Natossa ja sen merkitys tässä tarkoituksessa on suuri. Koska terrorismi on eräs länsimaihin ja sitä kautta myös pitkälti Natoon kohdistuva pääuhkakuva, on luonnollista, että sillä on suuri merkitys myös kumppanuusohjelmissa. Myös Pfp-toiminnassa terrorismin vastaiseen taisteluun osallistuminen on korostunut ja Pfp-maiden joukkoja on pyritty kehittämään yhteistoimintakykyisiksi Naton joukkojen kanssa. Pfp:stä onkin kehittynyt yksi Naton yhteistyömuoto myös terrorismin vastaisessa taistelussa ja sillä on merkitystä sotilasliitolle, koska Nato saa Pfp:ltä erilaisia voimavaroja, jotka mahdollistavat paremmin sen liittoumana toimimisen paremmin terrorismia vastaan.

## 6 KESKUSTELUA

Tutkimuksen teoriavalinnat osoittavat, että tutkimukseen ei ole helppoa löytää soveltuvia teorioita, jotka auttavat tutkimuskysymykseen vastaamisessa. Tässä tutkimuksessa onkin päädytty osittain toisensa poissulkeviin teorioihin ja niiden käyttämiseen tarkasteltaessa tutkimuksen ongelmia sen eri osapuolten kannalta. Uusrealismi ja integraatioteoria ovat mahdollistaneet tutkimuskysymysten tarkastelun, mutta niiden täydestä soveltuvuudesta tutkimuksen teoriapohjaksi voidaan esittää eriäviä mielipiteitä.

Integraatioteorian osalta on syytä huomioida sen käyttö erityisesti tutkittaessa Euroopan Unionin integraatiokehitystä. EU muodostaa kehittyvän yhteisön, joka pyrkii syventämään omaa integraatiotaan ja toimintaansa monilla eri osa-alueilla. Sen sijaan on vaikea määritellä, kuinka paljon samat teorian lainalaisuudet pätevät Natoon ja sen kehitykseen kylmän sodan jälkeisenä aikana. On selvää, että Nato on lisännyt yhteistyötään eri maiden kanssa ja hakenut uutta roolia uusien uhkakuvien mukaan. Kuitenkaan Nato ei ole yrittänyt laajentaa yhteisiä toimintojaan samalla tavalla kuin esimerkiksi EU vaan Naton toiminta perustuu edelleen pitkälti samoihin perusteisiin kuin sen alkuaikoinakin. Tällöin voidaan kyseenalaistaa osaltaan sen pyrkimys syventää integraatiotaan. Samoin Naton kiinnostusta liittää integraatioon mukaan kumppanuusmaita voidaan pitää arveluttavana, koska Nato pyrkii tekemään yhteistyötä myös kumppanuusohjelmien ulkopuolisten valtioiden kanssa esimerkiksi operaatioihinsa liittyen. ISAF on muun muassa osoittanut, että yhteistyö operaatioissa on mahdollista myös täysin kumppanuusmaiden ulkopuolisten valtioiden kanssa. Tällöin varsinaisten kumppanuusohjelmien merkitys vähenee ja Pfp:n tarkoitukseksi jää lähinnä vain maiden valmentaminen kohti Naton jäsenyyttä.

Tutkimuksen toinen teoriapohja uusrealismi asettaa myös haasteita tutkimukselle. Yksi ongelma on Nato, joka on osa kansainvälistä järjestelmää, mutta se ei ole itsenäinen valtio. Tällöin PfP-toiminnassa maat ovat kumppanuussuhteessa toimijan kanssa, joka ei ole niiden kanssa täysin samalla viivalla lähtökohdiltaan. Myös PfP-maiden erilaiset pyrkimykset Natossa vaikeuttavat niiden toimintojen arviointia jonkin yksittäisen teorian kannalta. Vaikka PfP:n tarkoituksena onkin ensisijaisesti pyrkiä valmistelemaan maita kohti Naton jäsenyyttä, kumppanimaat eivät pyri kaikki aktiivisesti kohti tätä tavoitetta. Samoin kumppanuusohjelmaan vaikuttaa muut Naton kumppanuusohjelmat, joten ajoittain on vaikeaa määritellä, mikä toiminta tapahtuu PfP:n piirissä ja mikä esimerkiksi EAPC:n mukaan tai NRC:n kautta. Uusrealismi jättää myös huomioimatta yksittäisten henkilöiden toiminnan valtioiden johtotehtävissä vaan olettaa valtioiden päämiesten toimivan automaattisesti kansainvälisen järjestelmän sisällä olevien rakenteiden mukaisella tavalla valtioidensa parhaaksi. Tällöin jää huomioimatta yksilöiden toiminnan merkitys kokonaan, koska sen oletetaan olevan automaattisesti kansainvälisen järjestelmän antaman kehyksen mukaista.

Koska kokonaisuudessaan tutkimus on aiheeltaan monimutkainen, voidaan tutkimuksessa käytettyjen teorioiden katsoa valottavan yhden näkökulman tutkimukseen. Kuitenkin aihetta voidaan tarkastella myös muilta kannoilta, jolloin tutkimuksen lopputulos saattaa poiketa huomattavastikin siitä, mihin tässä tutkimuksessa on päädytty.



## LÄHTEET

### *Julkaistut*

Aitamurto Tanja ja Niemeläinen Jussi: Nato vahvistaa joukkojaan Afganistanissa; Helsingin Sanomat, 30.11.2006, s B1, 2006

Aittokoski, Heikki: Afganistan koettelee Naton uskottavuutta; Helsingin Sanomat, 2.10.2006, s B1, 2006

Antola Esko, Unto Vesa, Väyrynen Raimo: Kansainvälinen politiikka tutkimus ja käytäntö; WSOY, Juva, 1981

Beeston, Richard: Independence call revives Balkan fear; The Times, 13.10.2006, s 11, 2006

Ben-David, Alon: Israel Navy joins NATO's counter-terrorism patrols; Jane's Defence Weekly, Vol 43, Iss 43, 25.10.2006, s 17, 2006

Borawski, John; Partnership for Peace "Plus": Joint Responsibility for Euro-Atlantic Security; Defence Analysis, Vol. 15, No. 3, ss 323-332, 1999

Byrn, Henri: Terroriuhka Gibraltarinsalmen laivaliikennettä vastaan; Sotilasaikakausilehti 1/2005, ss 68 – 70, 2005

Central and South Asia; Military Balance, Dec 2004, Vol. 104, Issue 1, ss 141-160, 2004

Clarke, Richard A, McCaffrey Barry R, Nelson C. Richard: NATO's Role in Confronting International Terrorism; Atlantic Council of the United States, Policy Paper, June 2004, ss 1-62, 2005

Cost of Uzbek gas leaps for Gazprom; The Times, 13.10.2006, s 38, 2006

Council of European Union: The European Union Counter Terrorism Strategy, 14469/4/05, REV 4, 30.11.2005 Brysseli, 2005

Council of the European Union: The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism, 14781/1/05, REV 1, 24.11.2005, Brysseli, 2005

Deutsch Karl, Burrell Sidney, Kann Robert, Maurice Lee, Lichterman Martin, Lindgren Raymond, Loewenheim Francis, Van Wagenen Richard: Political Community and the North Atlantic Area, International Organization in the Light of Historical Experience; Princeton University Press, Princeton New Jersey First Princeton Paperback, 1968

Dougherty James E, Pfaltzgauff Robert L. Jr: Contending Theories of International Relations A Comparative Survey, third edition; HarperCollinsPublishers Inc, New York, 1990

Forsberg, Tuomas – Vaahtoranta, Tapani (toim): Johdatus Suomen ulkopolitiikkaan Kylmästä sodasta uuteen maailmanjärjestykseen; Gaudeamus, Tammer-Paino Oy, Tampere, 1993

Forster, Anthony & Wallace, William; What is NATO for?; Survival, Vol. 43, No. 4, Winter 2001-02, ss 107 - 122, 2001

Definitions of Terrorism; NATO's Nations and Partners for Peace, Vol. 49, No. 1/2004, s 17 , 2004

DeTemple, James E: Military Engagement in the South Caucasus; Joint Force Quarterly, Autumn 2001, Issue 29, ss 65 – 71, 2001

Hill, Fiona: Central Asian Nations and the Campaign against Terrorism; FDCH Congressional Testimony, 13.12.2001, Senate Foreign Relations Committee, 2001

ISAF Evolution – Working with other security actors; NATO Briefing January 2005, NATO Public Diplomacy Division, Brussels, 2005

Jackson Robert, Sørensen Georg: Introduction to International Relations Theories and approaches; 2nd Edition; Oxford University Press Inc, New York, 2003

Jaffe Amy ja Soligo Ronald: Re-evaluating US Strategic Priorities in the Caspian Region: Balancing Energy Resources Initiatives with Terrorism Containment; Cambridge Review of International Affairs, Jul 2004, Vol. 17, Issue 2, ss 255-268, 2004

Kaarto, Hanna: Suomen tiiviimpi Nato-kumppanuus vaatii aikaa; Helsingin Sanomat, 12.5.2006, s A11, 2006

Kirgisian poliisi hääti mielenosoittajat hallintorakennuksesta; Helsingin Sanomat, 18.6.2005, s A16, 2005

Lintonen, Raimo: Johdatus kansainvälisen politiikan tutkimukseen; Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, Helsinki, 1996

Nato alkaa valvoa myös Itä-Afganistanissa; Helsingin Sanomat, 29.9.2006, s B3, 2006

NATO and the fight against Terrorism, Operation against terrorism, Strengthening cooperation and capabilities; NATO Briefing March 2005, NATO Public Diplomacy Division, 2005

NATO's Fight against Terrorism; NATO's Nations and Partners for Peace, Vol 49, No 1/2004, ss 23 - 25, 2004

NATO Handbook; NATO Office of Information and Press, Brysseli, 2001

NATO Handbook; NATO Public Diplomacy Division, Brysseli, 2006

NATO in the 21st Century; NATO Public Diplomacy Division, Brysseli, 2004

Nato kasvattaa joukkotavoitettaan; Helsingin Sanomat; 9.6.2006, s B2, 2006

NATO-led ISAF, Ultimate aim; NATO Briefing toukokuu 2004; NATO Public Diplomacy Division, Brysseli, 2004

NATO Today Building better security and stability for all; NATO Office of Information and Press, Brysseli, 2002

NATO Transformed; NATO Public Diplomacy Division, Brysseli, 2004

NATO-Ukraine a distinctive partnership; NATO Public Diplomacy Division, Brysseli, 2004

Niinivaara, Susanna: Etelä-Ossetiassa murskaenemmistö äänesti itsenäisyyden puolesta; Helsingin Sanomat, 14.11.2006. s B2, 2006

Niemi, Kaius: Uzbekistan on USA:lle tärkeä liittolainen; Helsingin Sanomat, 18.5.2005, s A14, 2005

Palonkorpi, Mikko ja Smith Hanna: Venäjä ja terrorismin vastainen sota; Idäntutkimus 1/2005, ss 15-26, 2005

Partnership in Action; NATO Office of Information, Brysseli, 2001

Pugin, Leo: Nato: Uzbekistan eristänyt itse itsensä yhteistyön ulkopuolelle; Helsingin Sanomat, 26.5.2005, s A15, 2005

Rahmonov jatkaa Tadzikistanin presidenttinä; Helsingin Sanomat; 8.11.2006, s B3, 2006

Sauramo, Ari: Terrori-isku varjosti Espanjan vaaleja/Venäjä terrorin kourissa; Mitä Missä Milloin 2005, ss 78 - 79/130, Otava, Helsinki, 2004

Seniuch, Rafal: Military Co-operation with South Caucasus Countries; Baltic Defence Review, Special Issue, Issue 3, ss 56 – 59, 2003

Simon, Jeffrey: Partnership for Peace: Charting a Course for a New Era; Strategic Forum, No 206, March 2004, ss 1 – 6, 2004

Sirén, Torsti: Strategian laitokselle tehtävien tutkimusten rakenteellisia perusteita; Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, työpaperi 17/2003, julkaisusarja 4, Helsinki 2003

Spinant, Daniela: NATO Enlargements: Towards a Pan-European Security System, Fellowship 1998-2000; Final Report Submitted to NATO Office of Information and Press 30.6.2000; Brysseli; 2000

Takamaa, Kari T: Sodankäyntiä järjestävän kansainvälisen oikeuden muutos- onko mitään muuttunut; Muuttuva sota (toimittaneet Jyri Raitasalo ja Joonas Sipilä); Oy Suomen mies; Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä, 2005

Turvallisuutta kumppanuusohjelmalla; NATO Public Diplomacy Division, Brysseli, 2005

Vatanka, Alex ja Trifonov, Denis: NATO and the South Caucasus – Pulled in All Directions; Jane's Defence Weekly, 6.10. 2004, 2004

Visuri, Pekka: Turvallisuuspolitiikka ja strategia; WSOY, Juva, 1997

Waltz, Kenneth: Theory of International Politics; Addison-Wesley Publishing Company, Reading 1979

### *Muut lähteet*

All the hallmarks of al Qaida; CNN;

<http://edition.cnn.com/2005/WORLD/europe/07/08/press.conference/index.html>; Tulostettu: 1.8.2005

Alliance offers partnership to Bosnia and Herzegovina, Montenegro and Serbia; Nato;

<http://www.nato.int/docu/update/2006/11-november/e1129e.htm>; Viitattu: 2.12.2006; 2006p

Bosnia and Herzegovina, Montenegro and Serbia join NATO Partnership for Peace; Nato;

<http://www.nato.int/docu/update/2006/12-december/e1214a.htm>; Viitattu: 18.12.2006; 2006u

Carp, Mihai: Building Stability to Afganistan; NATO Review 2006; Nato;

<http://www.nato.int/docu/review/2006/issue1/english/art2.html>; Viitattu: 22.8.2006; 2006i

Cesaretti, Roberto; Combating terrorism in the Mediterranean; NATO Review 2005; Nato;

<http://www.nato.int/docu/review/2005/issue3/english/art4.html>; Viitattu: 22.8.2006; 2005d

The 9/11 Commission Report, Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, Executive Summary;

[http://news.bbc.co.uk/nol/shared/bsp/hi/pdfs/22\\_07\\_04911execsum.pdf](http://news.bbc.co.uk/nol/shared/bsp/hi/pdfs/22_07_04911execsum.pdf); Tulostettu: 14.2.2005

Country profile: Georgia; BBC News;

[http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/country\\_profiles/1102477.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/country_profiles/1102477.stm); Tulostettu: 2.10.2006

Dinner speech by NATO Deputy Secretary General Alessandro Minuto Rizzo at Conference on “NATO’s Transformation, the Mediterranean Dialogue, and NATO-Israel relations”; Nato; <http://www.nato.int/docu/speech/2006/s061023a.htm>, Tulostettu: 28.10.2006, 2006m

Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR); Allied Forces North Europe; <http://www.afnorth.nato.int/ISAF/Backgrounders/BackDDR.htm>; Tulostettu: 11.4.2005; 2005d

The Euro-Atlantic Partnership Council: A framework for political negotiations; Nato; <http://www.nato.int/issues/eapc/>; Tulostettu 27.10.2004; 2004a

EAPC Security Forum Panel 3 “Central Asia – Future Cooperation in the EAPC”; Nato; <http://www.nato.int/docu/speech/2005/s050525p.htm>; Tulostettu 6.6.2005; 2005e

Gazprom to double Georgia charges; BBC News 2.1.; <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/business/6108950.stm>; Tulostettu: 2.11.2006

Huval, Joel I. (U.S. Navy Chief Petty Officer): Partnership for Peace gives opportunity for ‘dialog and cooperation’; Nato; <http://www.act.nato.int/multimedia/articles/2006/060317sactatPFP.html>; Tulostettu: 3.5.2006; 2006

Kazakh President discusses regional stability at NATO; Nato; <http://www.nato.int/docu/update/2006/12-december/e1204a.htm>; Viitattu: 18.12.2006; 2006t

Kyrgyzstan ‘expels US diplomats’; BBC News 11.7.2006; <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/asia-pacific/5169222.stm>; Tulostettu: 2.10.2006

International Security Assistance Force; Nato; [http://www.nato.int/issues/isaf/in\\_practice.htm](http://www.nato.int/issues/isaf/in_practice.htm); Viitattu: 9.10.2006; 2006j

International Security Assistance Force Troops Contributing Nations (TCN); Nato; [http://www.nato.int/issues/afghanistan/060916\\_update.pdf](http://www.nato.int/issues/afghanistan/060916_update.pdf); Viitattu: 09.10.2006; 2006k

ISAF Forces in Afganistan; Allied Forces North Europe; [http://www.afnorth.nato.int/ISAF/Backgrounders/bg001\\_isaf.htm](http://www.afnorth.nato.int/ISAF/Backgrounders/bg001_isaf.htm); Tulostettu: 9.6.2006; 2006a

ISAF's operations; Allied Forces North Europe;

[http://www.afnorth.nato.int/ISAF/mission/mission\\_operations.htm](http://www.afnorth.nato.int/ISAF/mission/mission_operations.htm); Tulostettu: 9.6.2006; 2006c

ISAF Operations at Kabul International Airport (KAIA); Allied Forces North Europe;

<http://www.afnorth.nato.int/ISAF/Backgrounders/BackKAIA.htm>; Tulostettu: 11.4.2005; 2005b

ISAF Provincial Reconstruction Teams (PRTs); Allied Forces North Europe;

<http://www.afnorth.nato.int/ISAF/Backgrounders/BackPRT.htm>; Tulostettu: 11.4.2005; 2005c

ISAF Structure; Allied Forces North Europe;

[http://www.afnorth.nato.int/ISAF/structure/structure\\_structure.htm](http://www.afnorth.nato.int/ISAF/structure/structure_structure.htm); Tulostettu: 9.6.2006; 2006b

Leithead, Alastair: Nato awaits Afghan force pledges; BBC News 12.9.2006;

[http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/south\\_asia/5339530.stm](http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/south_asia/5339530.stm); Tulostettu: 13.9.2006

Lucarelli Sonia: Peace and Democracy: The Rediscover Link The EU, NATO and the European System of Liberal-Democratic Security Communities; Nato;

<http://www.nato.int/acad/fellow/00-02/Lucarelli's.pdf>; Viitattu: 13.6.2006

de Mora Figuerosa, Dagmar: NATO's Response to terrorism; NATO Review 2005; Nato;

<http://www.nato.int/docu/review/2005/issue3/english/art1.html>; Viitattu: 22.8.2006; 2005c

NATO in Afganistan Factsheet; Nato; <http://www.nato.int/issues/afganistan/040628-factsheet.htm>; Tulostettu: 24.11.2004; 2004g

NATO in Afganistan What does it mean in practice?; Nato;

[http://www.nato.int/issues/afganistan/in\\_practice.htm](http://www.nato.int/issues/afganistan/in_practice.htm); Tulostettu: 9.6.2006; 2006c

NATO- ISAF expands to Southern Afganistan; Nato; <http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-096e.htm>; Viitattu: 22.8.2006; 2006h

NATO launches training initiative to Mediterranean and Middle East countries; Nato;  
<http://www.nato.int/docu/update/2006/11-november/e1129f.htm>; Viitattu: 2.12.2006; 2006r

NATO looks to global partnership; Nato; <http://www.nato.int/docu/update/2006/04-april/e0427c.html>; Tulostettu: 11.5.2006; 2006a

NATO offers Intensified Dialogue to Georgia; Nato;  
<http://www.nato.int/docu/update/2006/09-september/e0921c.html>; Tulostettu: 28.9.2006;  
2006k

NATO Representative holds talks in Central Asia; Nato;  
<http://www.nato.int/docu/update/2005/09-september/e0929a.htm>; Tulostettu: 3.5.2006; 2006g

NATO-Russia Action Plan on Terrorism; Nato; <http://www.nato.int/docu/basicxt/b041209a-e.htm>; Tulostettu: 18.5.2006; 2006b

NATO's military concept for defence against terrorism; Nato;  
<http://www.nato.int/ims/docu/terrorism.htm>; Tulostettu: 6.9.2006; 2006j

NATO takes the field, The alliance is fighting for the reconstruction effort in Afghanistan;  
The Economist Global Agenda, 5.9.2006;  
[http://www.economist.com/agenda/PrinterFriendly.cfm?story\\_id=7877601](http://www.economist.com/agenda/PrinterFriendly.cfm?story_id=7877601); Tulostettu:  
6.9.2006

Nelson, Richard C: Expanding NATO's counter-terrorism role; NATO Review, Nato;  
[http://www.nato.int/docu/review/2005/transform/transform\\_en.pdf](http://www.nato.int/docu/review/2005/transform/transform_en.pdf); Tulostettu: 9.5.2006,  
2006c

New countries could be invited to join NATO in 2008; Nato;  
<http://www.nato.int/docu/update/2006/11-november/e1129d.htm>; Viitattu: 2.12.2006; 2006q

North Atlantic Council Statement on the situation in Uzbekistan; Nato;  
<http://www.nato.int/docu/pp/2005/p05-064e.htm>; Tulostettu: 30.5.2005; 2005d



Operation Active Endeavour; Nato; [http://www.nato.int/issues/active\\_endeavour/index.html](http://www.nato.int/issues/active_endeavour/index.html);  
Tulostettu: 9.6.2006; 2006e

Overview; BBC News UK edition;

[http://news.bbc.co.uk/1/shared/spl/hi/uk/05/london\\_blasts/what\\_happened/html/default.stm](http://news.bbc.co.uk/1/shared/spl/hi/uk/05/london_blasts/what_happened/html/default.stm);  
Tulostettu: 1.8.2005

Partnership Action Plan against Terrorism; Nato;

<http://www.nato.int/docu/basicxt/b021122e.htm>; Tulostettu: 30.9.2004; 2004h

Pond, Susan: Understanding the PFP toolkit; NATO Review spring 2004; Nato;

<http://www.nato.int/docu/review/2004/issue1/english/art2.htm>; Tulostettu: 21.6.2004; 2004f

Putin fury at Georgia 'terrorism'; BBC News 1.10.2006; <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/europe/5397102.stm>; Tulostettu: 2.10.2006

Pv:n kansainvälinen toiminta; Luento: 11.4.2005 klo 13.15 - 15.00, MpKK, Rts Marko Hynninen, PE kansainv-os

Report into the London Terrorist Attacks on 7 July 2005; Intelligence and Security Committee, Chairman Rt. Hon Paul Murphy, MP; Presented to Parliament by the Prime Minister by the Command of Her Majesty, MAY 2006; Times online;

[http://extras.timesonline.co.uk/pdfs/7thjuly\\_report.pdf](http://extras.timesonline.co.uk/pdfs/7thjuly_report.pdf); Viitattu: 15.5.2006; 2006

Report on the Partnership Action Plan against Terrorism; Nato;

<http://www.nato.int/docu/basicxt/b040623be.htm>; Tulostettu: 18.4.2005; 2005c

Revised operational plan for NATO's expanding mission in Afganistan; Nato;

[http://www.nato.int/issues/afganistan\\_stage3/index.html](http://www.nato.int/issues/afganistan_stage3/index.html); Tulostettu: 9.6.2006; 2006d

Riga Summit Declaration; Nato; <http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm>; Tulostettu: 4.12.2006; 2006s

Rikoslaki 34a luku (24.1.2003/17) Terrorismirikoksista;

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1889/18890039001?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=terro%2A>; Tulostettu: 13.3.2006

Russia reaches Turkmen gas deal; BBC News 5.9.2006;  
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/5314940.stm>; Tulostettu: 6.9.2006

Russian Federation Ship to Join Operation ACTIVE ENDEAVOUR; Allied Maritime Component Command Naples;  
[http://www.jfnaples.nato.int/organization/CC\\_MAR\\_Naples/PressReleases/CC-MAR/PressReleases06/PR\\_16\\_06.htm](http://www.jfnaples.nato.int/organization/CC_MAR_Naples/PressReleases/CC-MAR/PressReleases06/PR_16_06.htm); Viitattu: 25.9.2006

Rynning, Sten: NATO Renewed; NATO Review, Nato;  
<http://www.nato.int/docu/review/2006/issue3/english/art1.html>; Tulostettu: 2.11.2006, 2006o

Shenker, Sarah: Struggle for Influence in Central Asia; BBC News 28.11.2005;  
<http://www.news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/asia-pacific/4467736.stm>; Tulostettu: 9.6.2006

Speech by NATO Secretary General, Jaap de Hoop Scheffer; Nato;  
<http://www.nato.int/docu/speech/2004/s040506a.htm>; Tulostettu: 27.10.2004; 2004e

11 September - 18 Months on, NATO's Contribution to the Fight against Terrorism; Nato;  
<http://www.nato.int/terrorism/factsheet.htm>; Tulostettu: 30.9.2004; 2004d

Signatures of Partnership for Peace Framework Document; Nato; <http://www.nato.int/pfp/signcntr.htm>; Tulostettu 4.10.2004; 2004b

Timeline: Georgia; BBC News;  
[http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/country\\_profiles/1102575.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/country_profiles/1102575.stm); Tulostettu: 2.10.2006

Timeline: London bombing developments; BBC News UK Edition,  
<http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/4694069.stm>; Tulostettu: 29.9.2005

Towards a Partnership for the 21st Century The Enhanced and more Operational Partnership, Report by the Political Military Steering Committee on Partnership for Peace; Nato;  
<http://www.nato.int/pfp/docu/d990615a.htm>; Tulostettu: 13.9.2004; 2004c

Uzbek lawmakers back US eviction; BBC News; <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/hi/world/asia-pacific/418770.stm>; Tulostettu: 5.9.2005; 2005

Video of 7 July bomber released; BBC News 06.07.2006; [http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/uk\\_news/5154714.stm](http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/uk_news/5154714.stm); Viitattu: 22.8.2006

Weitz, Richard: Analysis Renewing Central Asian partnerships; NATO Review 2006, Nato; <http://www.nato.int/docu/review/2006/issue3/english/analysis2.html>; Tulostettu: 2.11.2006, 2006n

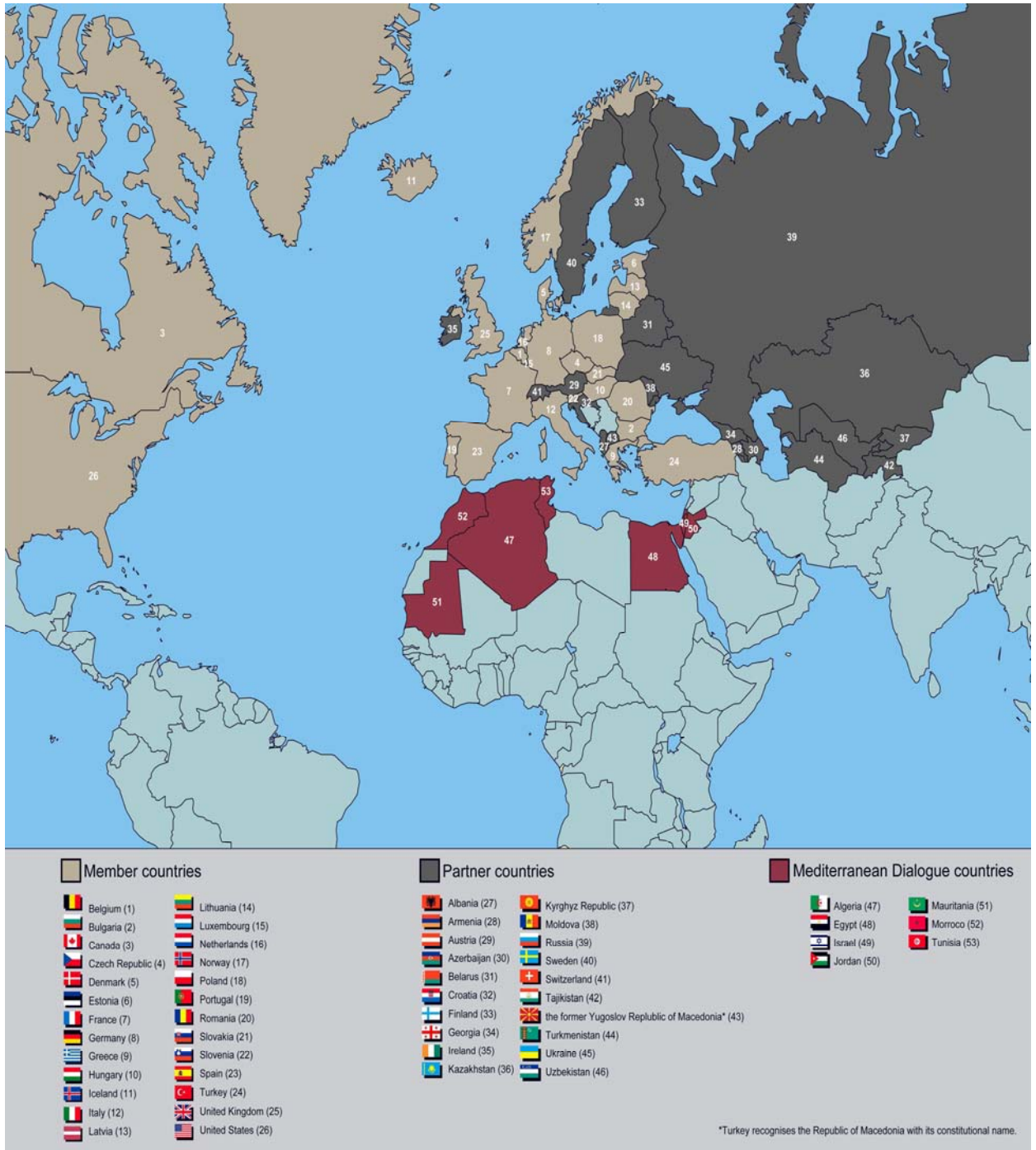
Which countries are contributing?; Nato; <http://www.nato.int/issues/afganistan/040628-factsheet.htm>; Tulostettu: 11.4.2005; 2005b

## LIITTEET

Liite 1 Naton jäsenmaat, kumppanusmaat ja Välimeren dialogimaat

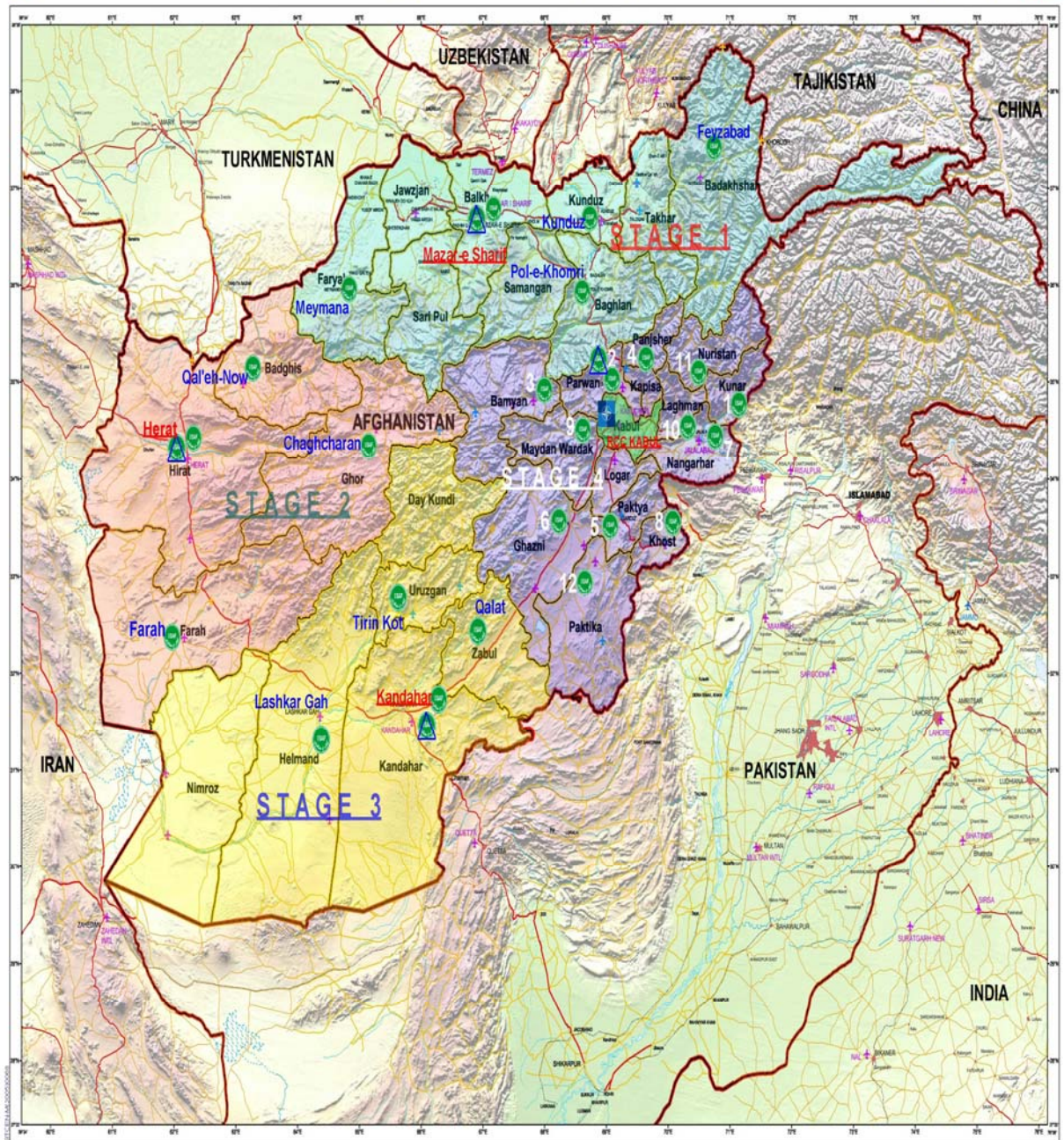
Liite 2 Naton ISAF-operaatio Afganistanissa

Naton jäsenmaat, PfP-kumppanuusmaat (pois lukien Bosnia-Herzegovina, Montenegro ja Serbia) ja Välimeren dialogimaat



Lähde: <http://www.nato.int/icons/map/b-worldmap.jpg>

 **AFGHANISTAN: International Security Assistance Force (ISAF) - Provincial Reconstruction Teams (PRTs)** 



**Orientation Map**



**Legend**

- Reg Command: **Kabul**
- PRT Base: **Farah**
- Boundaries: International, Provincial
- Transportation: Primary Road, Railway Road
- Hydrography: International River, Lake, Reservoir, Dam, Irrigation Canal
- Population: 1:1000000

**Scale:** Miles 0-150, Kilometers 0-200

**Warning:** This graphic is for briefing purposes only and is not intended for navigation. The boundaries representation on this map must not be considered authoritative. Names on this map do not necessarily indicate official recognition of the political status of the areas concerned.

<b>RCC (established on 6 August 2006)</b> Reg Cmd.: France Regional Command Capital: Kabul	<b>STAGE 3 (completed July 2006)</b> Reg Cmd.: Canada Existing PRTs: Existing Forward Support Base:	<b>STAGE 4 - PRTs</b> Asadabad, Bagram, Bazarak, Gardez, Ghazni, Jalalabad, Kowat-Ashraw, Mentar Lam, Kalagah, Sharan
<b>STAGE 1 (completed October 2004)</b> Reg Cmd.: Germany Existing PRTs: Existing Forward Support Base:	<b>STAGE 4 (completed October 2006)</b> Reg Cmd.: U.S.A. Existing PRTs: Existing Forward Support Base:	
<b>STAGE 2 (completed September 2005)</b> Reg Cmd.: Italy Existing PRTs: Existing Forward Support Base:	Existing PRTs: Existing Forward Support Base:	

**ISAF PRTs - 8th Edition**  
© 2006 NATO  
Produced by SITCEN Geo Branch and Public Diplomacy Division  
Data valid as of 15 November 2009  
Afghanistan Administrative Divisions as of August 2005

Lähde: <http://www.nato.int/issues/afghanistan/graphics/e040628a.jpg>