



BRIEFING PAPER 4

28. maaliskuuta 2006

YHDESSÄ YTIMESSÄ:

YHDYSVALTAIN ASEVOIMIEN TRANSFORMAATIO
JA SEN MERKITYS EUROOPALLE

Charly Salonius-Pasternak
Henrikki Heikka





Kuva: U.S. Department of Defense.

- Ensimmäisen kerran lähes kahteen vuosikymmeneen Yhdysvaltojen poliittisen ja sotilaallisen johdon välillä vallitsee yhteisymmärrys uhkakuvista ja niiden hallinnan välineistä. Kriisinhallinnan ja jälleenrakennusoperaatioiden merkitys on kasvanut niin suureksi, että ne ovat yksi Yhdysvaltojen asevoimien kahdesta keskeisestä tehtävästä.
- Yhdysvaltojen johto näkee maailman valtioiden kuuluvan joko globalisaation “yttimeen” tai “kuiluun”. Kuiluun kuuluvat maat ovat niitä, jotka eivät halua tai pysty toimimaan yhdessä nykyisten globaalien normien mukaisesti. Yhdysvaltain ulkopoliittikan päätavoite on laajentaa globalisaation ydintä.
- Yhdysvaltojen asevoimien ja Naton transformaatio lisää globaalia kriisinhallintakykyä merkittävästi. Natosta onkin tullut tärkein poliittinen transatlanttisen yhteistyön foorumi.
- Nykyinen turvallisuuspoliittinen ratkaisu, asevoimien nousevat kustannukset ja operatiiviset vaatimukset vaikeuttavat tulevaisuudessa Suomen mahdollisuutta uudistaa asevoimiaan, ylläpitää uskottavaa kansallista puolustuskykyä ja kantaa samanaikaisesti vastuunsa kansainvälisissä kriisinhallinta- ja rauhanturvaoperaatioissa.

Yhdysvallat on viimeisten kuuden viikon aikana julkistanut kaksi asiakirjaa, jotka muodostavat Yhdysvaltojen lähivuosien turvallisuus- ja puolustusstrategian. Helmikuun 6. päivänä julkistettiin *Quadrennial Defence Review* (QDR), joka linjaa Yhdysvaltain sotilasstrategian ainakin seuraavaksi neljäksi vuodeksi. Maaliskuun 16. päivänä puolestaan julkistettiin kansallinen turvallisuusstrategia, *National Security Strategy* (NSS).

QDR on kansallisen turvallisuusstrategian jälkeä tärkein Yhdysvaltain suurstrategiasta kertova julkinen dokumentti. Vaikka nyt ilmestynyt QDR 2006:ta pidetään konservatiivisena verrattuna edelliseen, vahvistaa se vuoden 2001 QDR:stä alkaneen muutoksen Yhdysvaltain sotilaallisen johdon strategisessa ajattelussa ja strategisissa käytännöissä. Tässä raportissa analysoidaan asevoimien muutoksen taustalla olevaa maailmakuvaa ja pohditaan minkälaisia haasteita ja mahdollisuuksia se luo Yhdysvaltain eurooppalaisille liittolaisille.

Rumsfeld vei läpi muutoksen

Yhdysvaltain suurstrategia kylmän sodan aikana oli selkeä: kommunismin leviämisen patoaminen (*containment*) ja lopulta takaisinvyöryttäminen (*roll-back*). Kylmän sodan päättymisen jälkeen Yhdysvalloissa alkoi kuumeinen uuden maailmankuvan ja strategisen toimintalinjan etsintä. Uusia ideoita ja konsepteja tuotettiin, mutta mikään niistä ei saavuttanut samanlaista keskeistä roolia poliittisen eliitin ajattelussa kuin kommunismin vastainen taistelu aikanaan.

George Bush vanhemman (1989–1993) presidenttikaudella asevoimien tehtäviä ei suuresti muutettu. Yhdysvaltain asevoimien rakennetta määritti niiden perustehtävä, kyetä voittamaan kaksi suurta valtioiden välistä sotaa samanaikaisesti. Tämä tehtävä periytyi kylmän sodan ajoilta. Presidentti Clintonin (1993–2001) aikana alueelliset kriisit ja sortuvien valtioiden (*failed states*) problematiikka nousi poliittisen johdon keskeiseksi huolenaiheeksi. Clintonin hallinto ei kuitenkaan kyennyt muuttamaan asevoimien toimintakulttuuria vastaamaan uusia uhkakuva, sillä Pentagonissa rauhanturvaaminen koettiin edelleen lähinnä ajan ja resurssien haaskauksena.

Historiasta tiedetään, että asevoimien strategisen kulttuurin muutos vaatii yleensä vahvaa poliittista johtajuutta. Yhdysvalloissa siviilijohtajuuden palauttaminen asevoimiin on tapahtunut Donald Rumsfeldin puolustusministerikaudella. Rumsfeldin virkaanastujaiset ja vuoden 2001 QDR olivat institutionaalinen lähtölaukaus nyt meneillään olevalle muutosprosessille.

Seuraavina vuosina julkaistuissa kansalliseen turvallisuuteen liittyvissä strategioissa kiteytyi Yhdysvaltojen suurstrategia kylmän sodan jälkeisessä maailmassa. QDR 2001:n ja 2006:n ohella tärkeimmät asiakirjat/strategiat tässä prosessissa ovat vuoden 2006 kansallinen turvallisuusstrategia (*National Security Strategy*, 2006), kansallinen sotilasstrategia (*National Military Strategy* vuodelta 2004), sekä kansallinen puolustusstrategia (*National Defense Strategy*, 2005). Kaikissa heijastuu uusi maailmankuva ja ymmärrys siitä, että ”tämän päivän haasteet ovat niin valtavia että se vaatii suuren muutoksen strategisessa ajattelussa kansallisesta turvallisuudesta ja sotilaallisen voiman roolista siinä.” Näyttääkin siltä, että ensimmäisen kerran lähes kahteen vuosikymmeneen Yhdysvaltojen poliittisen ja sotilaallisen johdon välillä vallitsee yhteisymmärrys uhkakuvista ja niiden hallinnan välineistä.

Uusi vastakkainasettelu

Yhdysvaltain 2000-luvun strategisten dokumenttien taustalla oleva maailmankuva perustuu konsepteihin, jotka ovat esiintyneet amerikkalaisessa keskustelussa jo vuosikymmenen ajan. Yksi valtavirtatulkinta tästä maailmankuvasta sisältyy Thomas Barnettin bestellereihin *The Pentagon's New Map* ja *A Future Worth Creating*.

Barnettin keskeinen käsitteellinen innovaatio on maailman jako kahteen alueeseen: globalisaation ytimeen (*core* eli ydin) ja globalisaation ulkopuolelle jääneeseen maaryhmään (*gap* eli kuilu). Ydin koostuu Barnettin määritelmän mukaan maista, jotka ovat kyenneet integroimaan oman taloutensa osaksi globaalia maailmantaloutta ja ovat turvallisuuspolitiikassaan sitoutuneet kansainvälisen yhteisön sääntöjen ja hyvien käytäntöjen noudat-

tamiseen. Barnettin arvion mukaan noin neljä miljardia maailman kuudesta miljardista asukkaasta kuuluu jo ytimen piiriin.

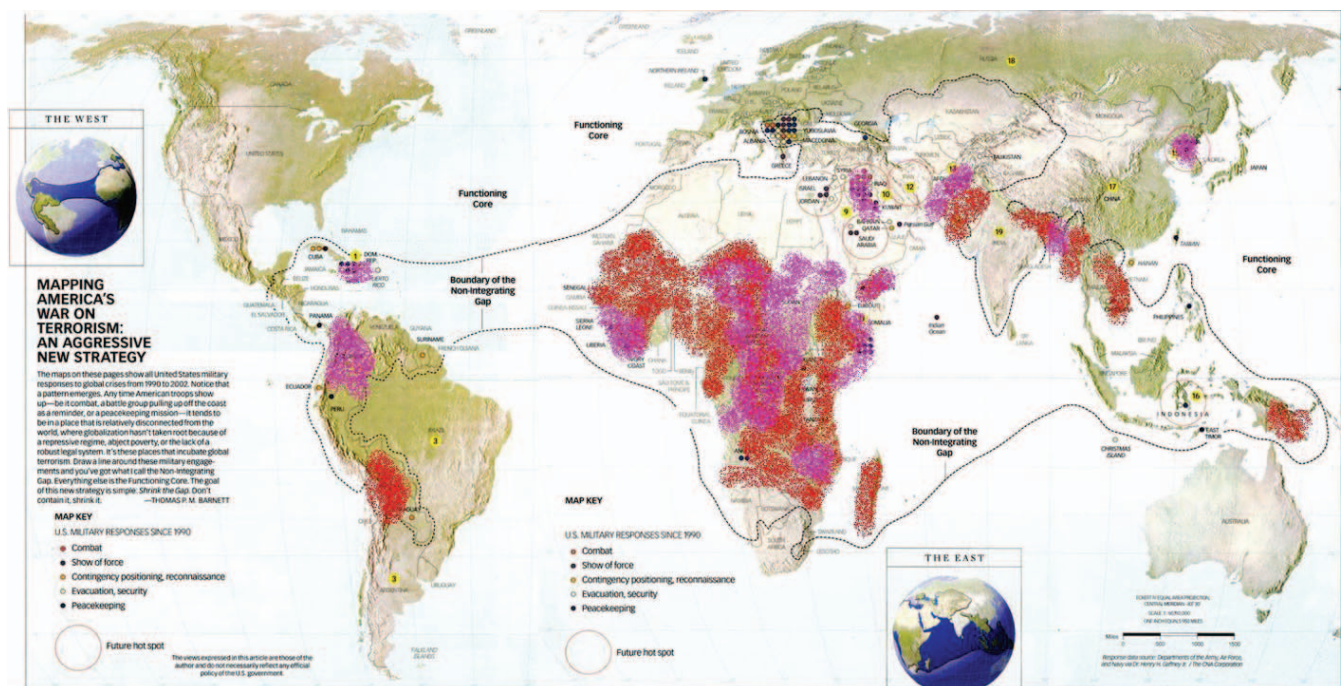
Ytimen maiden keskinäinen sota on Barnettin mukaan lähes mahdoton – ja sen todennäköisyys voidaan pitää alhaisena, jos ytimen suurvallat eivät ajaudu keskinäiseen asevarustelukilpaan. Ytimen kansalaisten keskeinen tehtävä on Barnettin mukaan laajentaa vaurauden ja vakauden aluetta maantieteellisesti niin, että lopulta kaikki maailman kansalaiset pääsevät osallisiksi globalisaation hedelmistä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kaikkien ytimessä olevien maiden pitää olla liberaaleja demokratioita, tai edes demokratioita ylipäätensä.

Kuilu on Barnettin mukaan kaoottinen ja väkivaltainen alue, jonka kansalaiset eivät ole päässeet mukaan globaalitalouteen ja jossa valtioiden johtajat eivät ole sisäistäneet ytimen turvallisuuspoliittisia käyttäytymisnormeja. Maantieteellisesti kuilu on Barnettin mukaan alue, joka ulottuu Karibialta Afrikan ja Balkanin kautta Kaukasukselle, Keski-Aasiaan ja Lähi-itään sekä Aasian eteläosiin. Kuten kartalta näkyy (kuva 1.1) kuilu ikään kuin katkaisee ytimen pohjoiseen ja eteläiseen osaan. Kartassa YK:n inhimillisen kehityksen indeksin 30 huonoiten sijoittunutta maata on merkitty punaisella. Fund for Peace -järjestön ja *Foreign Policy* -lehden yhteisen

sortuvien valtioiden indeksin 30 heikointa maata on merkitty kartalle turkoosilla. Nämä kuilun tilasta kertovat indeksit viittaavat siihen tosiasiaan, johon ollaan Yhdysvalloissakin heräämässä, että puhtaasti sotilaallinen interventio voi parhaimmillaankin vain luoda tarpeeksi stabiilin tilanteen, jotta muita poliittisia ja taloudellisia työkaluja voidaan käyttää. Puhtaasti sotilaallisen intervention mielekkyys alueella on siis alhainen.

Barnettin maailmankuva on yksinkertaistus aivan kuten kylmän sodan aikainen jako vapaaseen maailmaan ja kommunistileiriin tai Samuel Huntingtonin jako suurten uskontojen määrittämiin sivilisaatioihin. Barnettin maailmankuva on myös kärjistys. Barnett ei ole virkamies ja hänen kirkkaan looginen näkemyksensä on osittain ristiriidassa QDR:n ja NSS:n kaltaisten, poliittisessa ohjauksessa valmisteltujen konsensusdokumenttien kanssa.

Barnett korostaa kirjoissaan uusien tehtävien, rauhanturvaamisen ja kriisinhallinnan, merkitystä ja aliarvioi tietoisesti ja avoimesti Kiinan, Venäjän ja muiden ytimeen kuuluvien autoritääristen suurvaltojen ”perinteistä” haastetta Yhdysvaltain hegemonialle. Puolustusbudjetin painopisteiden osalta Barnett on esittänyt epärealistisen suuria leikkauksia ilma- ja merivoimien suuriin hankintaprojekteihin, joiden taustalla on Kiinan uhka. Näistä painotuk-



Kuva 1.1 (Kartan alkuperäisversio löytyy sivulta <http://www.thomaspmbarrett.com/index.htm>.)

sista huolimatta Barnettin käsitteet toimivat hyvinä tiivistelmänä siitä valtavirtanäkemyksestä, joka QDR:n kaltaisten dokumenttien taustalta löytyy.

Kaksi tehtävää, kaksi kokoonpanoa

Yhdysvaltain 2000-luvun strategiset linjaukset heijastelevat Yhdysvaltain poliittisen ja sotilaallisen johdon yhteisymmärrystä maan missiosta. Tämän kahtalaisen mission tavoitteena on kansallisen turvallisuusstrategian sanoin ”tyrannian lopettaminen” ja ”toimivien demokratioiden johtaminen rajat ylittävien ongelmien ratkaisemisessa”. Sotilaallisesta näkökulmasta missio käytännössä johtaa kahden eri toimintamallin käyttöönottoon.

Ensinnäkin Yhdysvaltain sotilaallinen johtajuus varmistetaan valtamerillä, ilmassa ja avaruudessa. Tämän tavoitteen taustalla olevat uhkavat liittyvät lähinnä Kiinan nousun tuomiin pitkän tähtäimen haasteisiin. Joukkoja voidaan kuitenkin käyttää myös muita modernisti aseistettuja valtioita vastaan, mikäli maat eristäytyvät ytimeistä ja alkavat räikeästi rikkoa yhteisiä käyttäytymissääntöjä.

Mission toinen puoli on asymmetristen uhkien ennaltaehkäisy ja torjunta. Siinä kriisien ennaltaehkäisyn ja hallinnan sekä jälleenrakennusoperaatioiden merkitys nähdään niin tärkeäksi, että se on nostettu Yhdysvaltain asevoimien toiseksi keskeiseksi tehtäväksi. Nämä operaatiot tapahtuisivat todennäköisimmin kuilun alueella. Mutta, niin kuin QDR 2006 monasti huomauttaa, näissä operaatioissa asevoimat ovat siirtymässä historiallisesta tilanteesta, jossa ne sotivat valtioita vastaan, tilan-

teeseen, jossa ne toimivat/sotivat maissa, joiden kanssa Yhdysvallat ei ole sotatilassa.

Näiden kahden toisistaan poikkeavan mission vaikutuksia Yhdysvaltain asevoimien kokoonpanoon voidaan havainnollistaa Barnettin kahden käsitteen, Leviathanin ja SysAdminin, kautta. Leviathanilla Barnett viittaa siihen osaan Yhdysvaltain asevoimista, joka on koulutettu ja varustettu suurvaltaso-



Kuva: U.S. Department of Defense.

dan varalta. Leviathan koostuu pääosin Yhdysvaltoihin sijoitetuista, raskaasti aseistetuista joukoista, joiden tehtävä on toimia ytimen vakauden viimekätisenä varmistajana. Koska Leviathan on varustettu ja koulutettu verkostokeskeiseen sodankäyntiin, se voi myös toimia kriisinhallintajoukon keihäänkärkenä silloin, kun operaatio polkaistaan käyntiin vaarallisella alueella.

Mission toista puolta varten ylläpidettyä joukkoa Barnett kutsuu systeemiadministratooreiksi (lyhyesti SysAdmin). SysAdmin-joukot on koulutettu ja varustettu kriisinhallinta-, rauhanturva- ja jälleenrakennustehtäviä varten. Ne voivat toimia yksin tai yhteistyössä kansainvälisten instituutioiden (YK, EU, AU), paikallisten joukkojen sekä kansalaisjärjestöjen kanssa. SysAdmin mahdollistaa Yhdysvaltain toiminnan siten, että sen sotilaallinen läsnäolo provosoi mahdollisimman vähän. SysAdmin on suunniteltu ”rauhan voittamiseen”, ja sen tehtävänä on kuilun alueella sijaitsevan maan paimentaminen kohti globalisoituneen maailman ydintä.

Vaikka yhdysvaltalaisia joukkoja vastaisuudessaakin koulutetaan niin, että ne ovat osa yhtä ”Joint Forcea”, on todennäköistä, että Yhdysvaltain asevoimat tulevat jatkossa jakautumaan entistä selvemmin kahteen eri tyyppiseen lohkoon eli Leviathaniin ja SysAdminiin.

Uusia mahdollisuuksia eurooppalaisille?

Uusi NSS, QDR ja vastikään lanseerattu terrorisminvastaista sotaa kuvaava käsite *long war* (pitkä sota) viittaavat siihen, että Yhdysvallat tulee lähivuosina lisäämään ja tehostamaan toimintaansa kuilun alueella. Jos Eurooppa haluaa oman äänensä kuuluville Washingtonissa, sen on panostettava eurooppalaisten asevoimien kykyyn tukea Yhdysvaltain politiikkaa ytimen laajentamiseksi ja kuilun kutistamiseksi.

Lähtökohdat ovat hyvät. Eurooppalaisten näkemykset nykyhetken ja tulevaisuuden uhkakuvista ovat pitkälti yhteneviä Yhdysvaltain näkemysten kanssa. EU:n turvallisuusstrategia

(*European Security Strategy* 2003), listaa Euroopan uhkakuvat seuraavasti: terrorismi, joukkotuhoaseiden leviäminen, alueelliset konfliktit, sortuvat valtiot, järjestäytyneet rikollisuus. Samat uhkat toistuvat Yhdysvaltain strategisissa dokumenteissa.

Myös yhteistyöfoorumit ovat olemassa. Tärkein niistä on Nato. Naton kautta Yhdysvallat on uhrannut aikaa ja resursseja saadakseen eurooppalaisten liittolaistensa asevoimien transformaation käyntiin. Konkreettisin esimerkki tästä on Naton nopean toiminnan joukkojen (*Nato Response Force*, NRF) kehittäminen. Euroopan mailla on paperilla yli miljoonan sotilaan asevoimat, mutta vasta NRF:n kautta Eurooppa on pystynyt luomaan joukon, joka kykenee toimimaan maailmanlaajuisesti vaativissa kriisinhallintaoperaatioissa Yhdysvaltain joukkojen kanssa.

NRF:n tapaisten järjestelyiden kautta eurooppalaiset liittolaiset voivat toimia yhteistyössä sekä SysAdminin että Leviathanin kanssa. Edellisestä hyvä esimerkki on NRF:n käyttö Pakistanin maanjärjestyksen jälkihoidossa. Tositoiminnasta Leviathanin kanssa ei NRF:llä vielä ole kokemusta, mutta joukkojen aseistus viittaa siihen, että tähän on valmiudet.

Naton tulevaisuuden suuntaviivat selkiävät todennäköisesti vuoden 2006 marraskuussa ja vuoden 2008 keväällä järjestettävissä huippukokouksissa, joiden asialistalla on Naton transformaatio. On realistista odottaa, että eurooppalaisten asevoimien transformaatio tulee seuraamaan Yhdysvaltain asevoimien viitoittamaa tietä. Mikäli näin tapahtuu,

voi Natosta (tai sen mahdollisesta seuraajaorganisaatiosta) tulla globalisaation ytimen sotilaallinen johtokeskus.

Yhdysvaltojen panostukset EU:n sotilaallisen kapasiteetin nostamiseksi hyödyttävät jo paitsi Nato-maita myös liittoutumattomia

maita. Koska suurin osa EU-maista on Naton jäseniä, kulkeutuvat monet Yhdysvaltain asevoimien ja Naton transformaatiosta saadut opit kaikkien EU:n taisteluosastotoimintaan osallistuvien maiden strategiaan käytäntöihin.

Barnettin terminologiaa käyttäen EU:n taisteluosastot lukeutuvat enemmän SysAdmin- kuin Leviathan-tyyppisiin joukkoihin, ja niiden luontevimpia Euroopan ulkopuolisia yhteistyökumppaneita ovatkin Yhdysvaltain SysAdmin-joukot. Tulevaisuudessa ei olekaan poissuljettua, että EU:n taisteluosastot voivat EU:n lähialueilla toimia keihäänkärkenä sellaisille joukoille, joiden vakautusoperaation logistiikasta vastaisivat osittain Yhdysvaltain SysAdmin-joukot. Tällaisessa tapauksessa Euroopan ja Yhdysvaltain perinteinen työnjako murtuisi.



Kuva: U.S. Department of Defense.

Yhdysvalloissa ollaan myös herätty huomaamaan EU:n asiantuntemus siviilikriisinhallinnan ja siviiliviranomais-sotilasyhteistyön puolella. Synergian lisääminen tällä sektorilla mahdollistaisi sen, että EU voisi pitää kiinni omista arvoistaan ja viedä niitä maailmalle samalla kun se tukisi Yhdysvaltain pyrkimyksiä ytimen laajentamiseksi ja kuulun kutistamiseksi.

Suomi valintojen edessä

Se, kuinka transatlanttisen turvallisuusyhteistyön muutos vaikuttaa Suomen ulko- ja puolustuspolitiikkaan, on kotimaisten päättäjien käsissä. Suomella on pitkät ja kunniaakkaat perinteet rauhan- turvaamisesta. Aktiivisena EU:n jäsenenä Suomi on mukana toteuttamassa EU:n turvallisuusstrategiassa määriteltyjä tavoitteita. Osallistuminen EU:n ja Naton kriisinhallintatoimintaan Balkanilla on konkreettinen esimerkki siitä, mitä Suomen perinteiden vaaliminen eurooppalaisessa kontekstissa tarkoittaa.

Historiallisista ja käytännön syistä johtuen Suomella on erinomaiset edellytykset toimia SysAdmin-tyyppisten joukkojen kanssa. Suomen CIMIC-, tietoverkko-, rakennus- ja poliisiosaaminen on kansainvälisesti verrattuna erinomaisella tasolla. Samoin suomalaisten esikuntaupseerien ammattitaidolle on kysyntää monikansallisissa SysAdmin-tyyppisissä operaatioissa. Jos panostus näihin olisi nykyistä suurempi ja jos Suomen kansainvälinen toiminta olisi paremmin tunnettua, voitaisiin sillä kompensoida Suomen nykyistä haluttomuutta toimia sotilaallisissa kriiseissä yhteistyössä Yhdysvaltain Leviathan-tyyppisten joukkojen kanssa.

Kansainvälisen sotilaallisen toiminnan ja siihen valmistautumisen kustannukset ovat kuitenkin jatkuvassa kasvussa. Suomen puolustussuunnittelusta vastaavat tahot joutuvat lähivuosina ja -vuosikymmeninä vaikean yhtälön eteen, jos Suomi aikoo samanaikaisesti pitää yllä sekä uskottavaa kansallista puolustuskykyä että osallistua näkyvästi SysAdmin-yhteistyöhön. Resurssien riittävydestä tulee jo lähitulevaisuudessa entistä suurempi haaste, kun Yhdysvallat tarkastelee suurennuslasilla eurooppalaisten toimintaa kalliiden NRF-joukkojen

tuottamisessa ja odottaa eurooppalaisten investoivan niihin tarpeeksi. Yksi ratkaisumalli Suomen dilemmaan on pitää yllä korkeaa SysAdmin-profiilia ja kompensoida kansallisen puolustuskyvyn lasku kehittämällä yhteistoimintakykyä Yhdysvaltain ja Naton Leviathan-joukkojen kanssa. Näiltä osin kyse ei ole niinkään yksittäisestä Nato-jäsenyyteen liittyvästä päätöksestä, vaan jo kauan sitten alkaneen prosessin jatkamisesta. Tavoitteena tulisi olla oman puolustuskyvyn ja kansainvälisen toiminnan synergian maksimointi ja päällekkäisyyksien minimointi.

Suomen seuraava turvallisuuspoliittinen selonteko linjaa Suomen turvallisuuspolitiikkaa pitkälle tulevaisuuteen. On perusteltua odottaa, että edessä olevaa ajanjaksoa leimaa Yhdysvaltain pyrkimys laajentaa globalisaation ydintä ja kutistaa kuulua – riipumatta siitä kumpi pääpuolueista hallitsee Valkoista taloa ja kongressia. Yhdysvaltain näkökulmasta hyödyllisimpiä liittolaisia tulevat olemaan ne maat, jotka kykenevät osallistumaan projektin toteuttamiseen. Siksi Suomenkin on uutta turvallisuuspoliittista selontekoa valmisteltaessa syytä pitää mielessä nyt ilmestyneiden kansallisen turvallisuusstrategian ja QDR:n paaluttama linja .

Tutkija
Charly Salenius-Pasternak
charly.salenius-pasternak@upi-fiia.fi

Erikoistutkija
Henrikki Heikka
henrikki.heikka@upi-fiia.fi

ISBN 978-951-769-183-3
ISSN 1795-8059
Toimitus: Maarika Toivonen
Taitto: Pauli Pakarinen
The Finnish Institute of International Affairs 2006
www.upi-fiia.fi