

Joidenkin puolustamisesta monen turvaamiseen

Naton tie puolustusliitosta
turvallisuusmanageriksi

Charly Salenius-Pasternak (toim.)



Joidenkin puolustamisesta monen turvaamiseen

Naton tie puolustusliitosta turvallisuusmanageriksi

Charly Salenius-Pasternak (toim.)

charly.salenius-pasternak@upi-fia.fi



Ulkopoliittinen instituutti
Utrikespolitiska institutet
The Finnish Institute of International Affairs 2007
www.upi-fia.fi

Joidenkin puolustamisesta monen turvaamiseen

Naton tie puolustusliitosta
turvallisuusmanageriksi
UPI-raportti 17/2007

Raportteja voi tilata
Ulkopoliittisesta instituutista
puh. +358 20 611 1700,
erja.kangas@upi-fiia.fi
UPI-raportit ovat ladattavissa
pdf-muotoisina instituutin kotisivulla
www.upi-fiia.fi

Käännös: R & J Language Service
Ulkoasun suunnittelu: Vesa Tuukkanen
Taitto: Maarika Toivonen

Ulkopoliittinen instituutti

Kruunuvuorenkatu 4
FIN-00161 Helsinki
puh. +358 20 611 1700
fax +358 20 611 1799
<http://www.upi-fiia.fi>
s-posti: etunimi.sukunimi@upi-fiia.fi

ISBN-10: 951-769-200-5
ISBN-13: 978-951-769-200-7
ISSN: 1458-994X
Painanut Otamedia Oy, Espoo

Sisällys

Alkusanat.....	5
Tiivistelmä.....	7
Pohjois-Atlantin puolustusliitto.....	10
Naton historian keskeiset vaiheet.....	14
Suomi ja Nato.....	18
Laajentuva Nato.....	21
Naton jäsenmäärä kasvaa.....	21
Kumppanuudet: Naton kasvava vaikutusvalta ja lisääntyvä yhteistyö.....	23
Millainen olisi globaali Nato?.....	26
Naton roolit ja tehtävät.....	29
Naton sotilasliittorooli: artikla 5 ja yhteinen puolustusvelvoite.....	30
Naton turvallisuusmanagerirooli: ei-artikla 5 -operaatiot.....	34
Nato ja Afganistan.....	36
Yhdysvallat ja Nato.....	41
Kylmä sota: aktivismin ja eristäytyneisyyden välinen kamppailu.....	42
Kylmän sodan jälkeinen aika: eri koulukunnat.....	44
1990-luku: liberaalihaukkojen vaikutusvallan nousu ja lasku.....	47
Bushin kausi: johtoasema kriisissä.....	49
Yhdysvallat ja Nato: mitä seuraavaksi?.....	52
Nato ja muut toimijat.....	54
Eurooppalaisia näkökulmia Natosta ja Nato-EU-suhteesta.....	54
Nato ja Venäjä.....	59
Merkitys Suomelle.....	65
Lyhenteet.....	70
Aikaisemmin sarjassa ilmestyneet.....	72

Alkusanat

Käsissänne oleva raportti on Ulkopoliittisen instituutin monen tutkijan¹ kollektiivinen vastaus viime keväänä esittämäni kysymykseen: Mikä Nato on? Kysymys kumpusi huomiosta, että vaikka Suomessa keskustellaan Natosta taajaan, itse kohdetta – Natoa – ei meillä oikeastaan tunneta tai ymmärretä. Debatti ei yksinkertaisesti ole pysynyt liittokunnan viimeisen kymmenen vuoden aikana toteuttaman muodonmuutoksen perässä.

Tämä raportti ei ota kantaa Suomen Nato-jäsenyyteen. Sen sijaan siinä keskitytään muutamaa teemaan, jotka koemme keskeisiksi Naton jatkuvan muutoksen ymmärtämisen kannalta. Uskomme, että tämä lähestymistapa palvelee paljon paremmin Suomen Nato-keskustelua. Se muodostui välttämättömäksi jo siksi, että projektiin osallistuneilla on keskenään hyvin erilaiset näkemykset Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta.

Raporttia kirjoittaessamme pyrimme pitämään mielessämme kohdeyleisön eli eduskunnan, muut poliittiset päätöksentekijät sekä ulko- ja turvallisuuspoliittiseen keskusteluun osallistuvat kansalaiset. Tämän vuoksi kotimaiset tai ulkomaiset Nato-asiantuntijat eivät ehkä saa raportista paljoakaan uutta faktatietoa, mutta ehkä he löytävät uudenlaisen lähestymistavan tuttuun aiheeseen. Ulkopoliittisessa instituutissa haluamme tuottaa tietoa, joka on poliittisten linjanvetojen kannalta merkityksellistä ja joka helpottaa ympäröivän maailman ymmärtämistä.

Raimo Väyrynen
Johtaja, Ulkopoliittinen instituutti

¹ Laura Aho, Toby Archer, Hiski Haukkala, Henriikki Heikka, Arkady Moshes, Hanna Ojanen, Mikko Patokallio, Charly Saloniuss-Pasternak, Eero Vuohula sekä Raimo Väyrynen osallistuivat tähän projektiin. Charly Saloniuss-Pasternak koordinoi projektin ja toimitti julkaisun.

Tiivistelmä

Pohjois-Atlantin puolustusliitto Nato (*North Atlantic Treaty Organization*) on muuttunut ratkaisevasti kylmän sodan jälkeen. Samalla kun Nato on säilyttänyt jäsentensä yhteisen puolustusvelvoitteen, se on omaksunut uusia rooleja ja tehtäviä, kasvattanut jäsenmääräänsä sekä luonut kumppanuusvaltioiden verkoston. Näin se pyrkii parantamaan jäsenvaltioidensa ja kumppaniensa turvallisuutta. Edellä mainittujen muutosten ansiosta liittokunta on yhä merkityksellinen monenkirjavan jäsenistönsä joukolle. Nato on paitsi Euroopan tärkein puolustusorganisaatio, myös transatlanttisten suhteiden ilmentymä.

Kylmän sodan aikana Nato keskittyi sotilasliittorooliinsa valmistautuen yhteisellä puolustuksella torjumaan Varsovan liiton mahdollisen hyökkäyksen Länsi-Eurooppaan. Yhteinen puolustusvelvoite on edelleenkin liittokunnan perustehtävä. Koska tavanomainen sotilaallinen uhka liittokuntaa vastaan katosi Neuvostoliiton romahdettua, 1990-luvun puolivälistä lähtien Nato alkoi omaksua myös turvallisuusmanagerin roolia. Tässä roolissaan liittokunta on osallistunut jäsenvaltioiden ja kumppanien turvallisuutta parantaviin toimiin, joihin sen sotilaalliset kyvyt soveltuvat. Näitä ovat mm. upseerivaihto, avustus- ja aseriisuntaprojektit sekä kriisinhallinta- ja humanitaariset operaatiot. Painopisteen siirtyminen Naton peruskirjan viidennen artiklan mukaisista yhteisistä puolustusvalmisteluista artiklan ulkopuolisiin kriisinhallintaoperaatioihin (ei-artikla 5 -operaatiot) on nostattanut keskustelun liittokunnan sisällä. Naton jäsenvaltioilla on toisistaan poikkeavia käsityksiä pitkäkestoisten kauko-operaatioiden järjestyksestä. Afganistanin kokemusten valossa tämä keskustelu on erityisen tärkeä. Liittokunnalla on ollut vaikeuksia koota ja ylläpitää Afganistanin operaation komentajien pyytämiä joukkoja lähinnä sen vuoksi, että Naton jäsenvaltiot eivät ole yksimielisiä maan strategisesta merkityksestä.

Turvallisuusmanageriroolinsa myötä Nato on myös solminut useita yhteistyösuhteita liittokuntaan kuulumattomien valtioiden kanssa. Monet tällaiset suhteet on virallistettu Naton kumppanuusohjelmin, joilla liittokunta on levittänyt vaikutusvaltaansa euroatlanttisen alueen ulkopuolellekin. Kumppanuusohjelmat ovat myös häivyttäneet jäsenyyden ja ei-jäsenyyden välistä rajaa, sillä monet toimet, jotka olivat aikaisemmin avoimia vain jäsenmaille, on sittemmin avattu myös ei-jäsenille. Suomi on aktiivisesti hyödyntänyt tätä raja-aitojen madaltumista osallistumalla Naton toimintaan liittokunnan laajimman kumppanuusohjelman, eli rauhankumppanuuden (Partnership for Peace, Pfp), kautta jo yli kymmenen vuoden ajan.

Uusien roolien ja tehtävien lisäksi Naton jäsenvaltioiden lukumäärä on kasvanut kuudestatoista kahteenkymmeneenkuuteen. Jäsenmäärän lisääntyminen kymmenellä uudella maalla vuosien 1999 ja 2004 laajentumiskierroksilla teki Natosta yhä monimuotoisemman. Tämän lisäksi myös liittokunnan sotilaalliset voimavarat ja poliittinen hyväksyttävyys Euroopassa kasvoivat. Laajenemiskierrokset yhdessä EU:n laajentumisen kanssa ovat olennaisesti vähentäneet tavanomaisen sodan todennäköisyyttä Euroopassa. Tämä on historiallinen saavutus. Naton laajentuminen jatkuu ja liittokunta tulee lisäämään ponnistelujaan maailmanlaajuisen kumppanuusverkoston luomiseksi.

Yhdysvaltain sitoutuminen Natoon jatkossakin on järjestön merkityksellisyys kannalta keskeistä. Yhdysvallat on erityisesti viimeisen kahdeksan vuoden aikana pyrkinyt muokkaamaan Natosta keskeisen välineen, jonka kautta jäsenmaat ja kumppanit voivat käsitellä tärkeitä turvallisuuteensa liittyviä asioita - eli transatlanttisten turvallisuusasioiden keskustelufoorumina. Naton konsensuspohjaisen päätöksentekomenettelyn vuoksi Yhdysvallat ei voi pakottaa Natoa tai mitään yksittäistä jäsenvaltiota toimimaan tavalla, jolla tämä ei halua toimia. On kuitenkin selvää, että Yhdysvalloilla on suuri vaikutusvalta Naton strategista suuntaa määriteltäessä.

Eurooppalaisilla Nato-jäsenillä on monta eri näkemystä Naton kehitysuunnista. Eri näkemykset kumpuavat toisistaan poikkeavista turvallisuuskäsityksistä ja vaihtelevasta suhtautumisesta EU:hun ja Yhdysvaltoihin. Kaikille on kuitenkin selvää, että Euroopan yhteinen puolustus toteutuu Naton kautta. Riippumatta Euroopan unionin mahdollisista turvatakuista EU:lla ei ole kykyä yh-

teisen puolustuksen suunnitteluun tai toteuttamiseen, eikä unionilla ole suunnitelmissa kehittää sen suuntaisia kykyjä. Nykyisin EU:n ja Naton yhteistyö rajoittuu kriisinhallintaoperaatioiden operatiivisiin kysymyksiin. Toimivampi yhteistyö olisi kuitenkin toivottavaa kaikkien Nato- ja EU-jäsenmaiden kannalta. Yhteistoiminnan paraneminen edellyttää kuitenkin, että Ranska palaa Naton sotilaallisiin rakenteisiin ja että se yhdessä Kreikan, Kyproksen ja Turkin kanssa jatkossa, yhteistyön haittaamisen sijaan, edistää EU:n ja Naton välistä yhteistyötä.

Virallisesta kumppanuudesta huolimatta Venäjän ja Naton välinen suhde on kireä. Suhteen merkittävin yksittäinen kipupiste on Naton mahdollinen itälaajentuminen lähinnä Georgian ja Ukrainan suuntaan. Suomen Nato-jäsenyys ärsyttäisi tilapäisesti Venäjää, mutta maiden väliset suhteet palaisivat todennäköisesti ennen pitkää ennalleen.

Kun Suomessa käydään keskustelua Nato-jäsenyydestä ja sen vaikutuksista, on tärkeää pitää mielessä, että Nato jatkaa muuttumistaan – aivan kuten EU on muuttunut niistä ajoista kun Suomi liittyi sen jäseneksi. Vaikka liittokunta keskittyykin nykyisin lähes tyystin ei-artikla 5 -kriisinhallintaoperaatioihin, yhteinen puolustusvelvoite muodostaa edelleen järjestön ytimen. Tämä merkitsee, että Suomen kannattaa hakea Nato-jäsenyyttä vain siinä tapauksessa, että se on itse valmis auttamaan muita jäsenvaltioita niiden joutuessa hyökkäyksen kohteeksi. Vastavuoroisesti Suomi voi valmistautua hyötymään liittokunnan avusta, mikäli Suomea vastaan joskus hyökätään.

Keskeisintä on kuitenkin, että on tärkeää ymmärtää Natoa paremmin, jotta organisaation merkitys voidaan asemoida oikein Suomen laajempaan turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen kenttään. Välttämätöntä keskustelua turvallisuus- ja puolustuspolitiikan muutostarpeista ei voida käydä niin kauan kuin Nato on suomalaisessa yhteiskunnassa monille punainen vaate.

Pohjois-Atlantin puolustusliitto

Pohjois-Atlantin puolustusliitto Nato (*The North Atlantic Treaty Organization*) on muuttunut ratkaisevasti kylmän sodan jälkeen. Nykyisin Nato toimii globaalin turvallisuuden ylläpitäjänä ja ilmentää transatlanttista suhdetta. Nato on Euroopan tärkein puolustusorganisaatio. Se on edelleen merkityksellinen monenkirjavalle jäsenistölleen, koska se on kyennyt muuntumaan ja sopeutumaan kylmän sodan jälkeiseen maailmaan. Tätä muodonmuutosta ja sen vaikutuksia ei Naton ulkopuolella kuitenkaan juuri ole ymmärretty.

Tässä raportissa pyritään selvittämään Naton muutosta sekä sen vaikutuksia sen sijaan, että otettaisiin suoraan kantaa Suomen mahdolliseen Nato-jäsenyyteen. Raportissa on kolme osaa. Ensimmäisessä luvussa perustellaan, miksi Naton ja sen tulevan kehityksen ymmärtämiseksi on valittu neljä pääteemaa. Lisäksi kuvaillaan lyhyesti Suomen ja Naton välistä suhdetta. Luvuissa 2-5 keskitytään pääteemojen käsittelyyn ja viimeisessä luvussa analysoidaan niiden vaikutuksia Suomelle.

Teema 1: Liittokunnan laajentuminen. Naton jäsenmäärä on jatkuvasti lisääntynyt aina liittokunnan perustamisesta lähtien, ja liittokunnan luonne on muuttunut sen kasvun myötä. Viimeisimmät liittokunnan laajentumiskierrokset tapahtuivat vuosina 1999 ja 2004. Niiden yhteydessä järjestöön liittyi kymmenen uutta valtiota. Laajentumiskehityksellä on ollut tiettyjä vaikutuksia sekä liittokunnan itse toteuttamiin muutoksiin että myös sen suhteisiin toisten toimijoiden ja valtioiden kanssa. Viime laajentumiskierroksen myötä liittokunnan jäseniksi tuli monia valtiota, jotka suhtautuvat turvallisuuteen joitakin vanhoja jäsenvaltioita paljon perinteisemmin ja alueellisemmin.

Tämä merkitsee sitä, että liittokunnan on nykyään tasapainoitava usean eri ”leirin” kanssa, joilla on toisistaan poikkeavia käsi-

tyksiä Naton tulevasta kehityssuunnasta. Näitä leirejä ei voi jakaa karkeasti vanhaan ja uuteen Eurooppaan. Ne vaikuttavat Nato-operaatioihin liittyvään päätöksentekoon sekä liittokunnan kehityssuuntiin. Monista keskeistä kysymyksistä vallitsee selviä näkemyseroja, kuten esimerkiksi siitä, pitäisikö yhteinen puolustus asettaa tärkeysjärjestyksessä kriisinhallintaoperaatioiden edelle.

Kylmän sodan päättymisen jälkeen liittokunta on solminut virallisia suhteita myös muiden valtioiden kanssa. Suhteiden kirjo vaihtelee monenkeskisistä ohjelmista (Naton PfP-rauhankumppanuusohjelma, Välimeren dialogi) kahdenvälisiin yhteistyöelimiin (Nato-Venäjä-neuvosto, Nato-Ukraina-komissio). Etenkin PfP-ohjelma (*Partnership for Peace*) ansaitsee erityistarkastelun, koska se on muuttunut Nato-jäsenyyden ”odotushuoneesta” kokoelmaksi maita, jotka eivät joko halua tai kykene juuri nyt liittymään Natoon, mutta joilla kaikilla on meneillään useita turvallisuusyhteistyöhankkeita Naton kanssa.

Laajentumisdynamiikan ymmärtäminen, sen taustasyiden sekä laajentumisesta vanhoille ja uusille jäsenmaille aiheutuneiden seurausten selvittäminen on valaisevaa. Tämä on erityisen tärkeää silloin, kun analysoidaan keskustelua, jonka transatlanttisen liittokunnan laajentuminen maailmanlaajuisesti nostatti. Vaikka tämä debatti on vasta lapsenkengissä liittokunnan kehittäessä globaaleja toimintamallejaan, voidaan olettaa, että kasvava joukko euroatlanttisen alueen ulkopuolisia maita solmii yhä tiiviimpiä suhteita Naton kanssa – joko kahdenvälisesti tai rauhankumppanuuden kaltaisten yhteistyöohjelmien kautta.

Teema 2: Naton laajenevat roolit ja tehtävät. Naton jäsenmaat korostavat liittokunnan eri rooleja ja tehtäviä eri tavoin, koska niillä on toisistaan poikkeavia kansallisia prioriteetteja ja vaatimuksia. Tämä on synnyttänyt runsaasti keskustelua muun muassa artikla 5:n mukaisen yhteisen puolustusveloitteen sopivuudesta ja soveltamisesta epätavanomaisin menetelmin toteutettuihin hyökkäyksiin. Vaikka Naton peruskirjan, niin sanotun Washingtonin sopimuksen, artikla 5 velvoittaa jäsenmaat auttamaan apua tarvitsevaa jäsenvaltiota, keskustelua käydään siitä, miten veloitetta tulisi soveltaa tietoverkkohyökkäyksiin tai terroritekoihin. Vuoropuhelu liittokunnan tulevista rooleista ja tehtävistä sisältää myös kysymyksiä niin kriisinhallintaoperaatioihin² sitoutumisesta ja

² Nato käyttää termiä kriisivaste (*Crisis Response*) kriisinhallinnan (*Crisis Management*) asemasta. Yhdenmukaisuuden vuoksi tässä raportissa käytetään vain termiä kriisinhallinta.

niiden laajentamisesta, jäsenmaiden osallistumisvelvoitteiden sitovuudesta kriisinhallintatehtävissä kuin myös pohdinnan siitä, tulisiko Naton etsiä tietoverkkoturvallisuuteen, terrorismin vastaiseen toimintaan ja energiaturvallisuuteen liittyviin projekteihin maailmanlaajuisesti uusia yhteistyökumppaneita.

Keskusteluille antavat pontta erilaiset näkemykset siitä, pitäisikö Naton olla ensisijaisesti sotilasliitto vai poliittinen liittokunta, sekä vaihtelevat tulkinnat turvallisuuden muuttuvasta luonteesta. Monia näistä kysymyksistä tarkastellaan nykyisin Afganistan-lasiin lävitse. Liittokunnan pitäisikin tarkastella Afganistanin operaatiota aiempaa perusteellisemmin, koska pitkäkestoissa kaukooperaatioissa (*out-of-area operations*) on todellisia ongelmia puhumattakaan siitä, että edes liittokunnan turvallisuusintresseistä tämän operaation suhteen ei olla yksituumaisia. Tarkemman harkinnan puolesta puhuu myös se, että menestymisen Afganistanissa on sanottu määrittävän jatkossa pitkälti Naton merkityksen. Operaatio on kouriintuntuva muistutus siitä, että liittokunnan pitää yhä syvällisemmin keskustella niistä rooleista ja tehtävistä, joita se on tähän mennessä toteuttanut, joita se kykenee toteuttamaan tai joita sen pitäisi ottaa hoitaakseen.

Nämä ovat keskeisiä kysymyksiä, jotka määrittävät Nato-jäsenyyden konkreettisen merkityksen. Huomattavaa on, että toisistaan poikkeavat näkemykset eivät noudata esimerkiksi ydinasepolitiikkaan tai vuoden 2003 Irakin miehitykseen liittyviä aikaisempia jakolinjoja.

Teema 3: Yhdysvaltain ja Naton välinen suhde. Kaikissa Naton jäsenvaltioissa käydään keskustelua liittokunnan tulevaisuudesta. Yhdysvallat on kuitenkin avainasemassa, kun liittokunnan strategista suuntaa määritellään. Ilman Yhdysvaltain vahvaa osallistumista puolustusliitto heikkenee, mutta USA sitoutuu Natoon ainoastaan, jos se katsoo järjestöä voitavan käyttää sekä liittokunnan että oman turvallisuutensa edistämiseen. Koska Nato on eurooppalaisille jäsenmaille niin tärkeä, ne taipuvat enemmän tai vähemmän vastahakoisesti Yhdysvaltain suosimiin strategisiin suuntauksiin. Yksikään maa ei ole tähän mennessä hyödyntänyt perussopimuksen artikla 13:n suoma mahdollisuutta irrottautua liittokunnasta. Siitäkin huolimatta, että USA:n Nato-politiikka toisen maailmansodan jälkeen on vaihdellut aktivismin ja eristäytyneisyyden välillä, Nato tulee säilyttämään asemansa Yh-

dysvaltain tärkeimpänä monenkeskisenä turvallisuusjärjestelyinä. Kylmän sodan jälkeen Yhdysvalloissa on vallinnut kaksi toisistaan poikkeavaa aktivistista lähestymistapaa ulkopoliittikkaan. Tilapäisten *ad hoc*-liittoutumien suosio on korvannut viime aikoina diplomaattiset ponnistukset, joilla aikaisemmin pyrittiin etsimään tukea vakiintuneilta liittolaisilta. Molemmat lähestymistavat ovat vaikuttaneet tapaan, jolla Yhdysvallat suhtautuu kokonaisuudessaan transatlanttiseen suhteeseen sekä erityisesti Natoon.

Yhdysvalloissa on erilaisia mielipiteitä Naton tulevaisuudesta ja siitä, minkälainen suhde Yhdysvalloilla pitäisi olla järjestöön. Jotkut ovat sitä mieltä, että Naton pitäisi pysyä pohjimmiltaan transatlanttisena liittokuntana, jonka kautta Yhdysvallat kykenisi edelleen vaikuttamaan Eurooppaan. Toiset taas näkevät Naton tavoitetilaksi demokraattisista valtioista koostuvan maailmanlaajuisen sotilasliiton. On niitäkin, jotka toivovat Naton olevan sotilaallisen voiman käyttöön erikoistunut maailmanlaajuinen poliittinen järjestö. Eräät ovat sitä mieltä, että Nato on maailman tärkein mandaattien myöntäjä. Yksi tätä mielipidettä edustava ryhmittymä mieltääkin ainoaksi Natosta saatavaksi hyödyksi toimien laillistamisen, ja siksi heitä turhauttaa, että liittokunta ei ole toiminut eräiden Yhdysvaltain toimien, kuten Irakin miehityksen, kumileimasimena. Lopuksi on vielä kasvava joukko ”post-atlantisteja”, jotka eivät enää tunnusta transatlanttisen suhteen erityismerkitystä. Tällä voi olla arvaamattomia seurauksia Natolle. On selvää, että vaihtelevat näkemykset luovat epävarmuutta Naton tulevaan kehitykseen, mikä vaikuttaa Naton lisäksi myös Euroopan unioniin sekä transatlanttisen suhteen elinvoimaisuuteen.

Teema 4: Vuorovaikutus muiden toimijoiden kanssa. Natolla on aktiiviset yhteistyösuhteet monien ei-jäsenmaiden sekä muiden kansainvälisten järjestöjen ja toimijoiden kanssa. Kaksi tällaista kumppanuussuhdetta, Nato-EU- ja Nato-Venäjä-suhde, ansaitsevat erityistarkastelun.

Natolla ja EU:lla on 21 yhteistä jäsenvaltiota. Sekä vain toiseen järjestöön kuuluvien maiden että kaksoisjäsenien näkökantojen laaja kirjo edellyttää, että niin eurooppalaisten jäsenmaiden käsitykset Natosta kuin myös Naton ja EU:n virallinen suhdekin on huomioitava.

Naton ja Venäjän välinen suhde on monella tavalla ainutlaatuinen, eikä sen vaikutusta suomalaiseen Nato-debattiin voida

jättää huomiotta. Kylmän sodan jälkeen Nato-Venäjä-suhteissa on koettu toistuvasti sekä lähentymisen että molemminpuolisen turhautumisen kausia. Tällä hetkellä kielteinen virtaus näyttää olevan jälleen voimistumassa. Paluu kylmän sodan tyylin uhittelevaan laajamittaiseen vastakkainasetteluun on tosin erittäin epätodennäköinen ainakin lyhyellä ja keskipitkällä tarkasteluvälillä. Kielteinen trendi merkitsee kuitenkin sitä, että yhteistyö hiipuu *ad hoc* -tasolle ja saavutukset jäävät vähäisiksi, jolloin suhdetta ei voida kutsua aidoksi kumppanuudeksi. Merkittävin Nato-Venäjä-suhdetta piinaava poliittinen kipupiste on Naton avoimien ovien politiikka sekä siihen sisältyvä liittokunnan mahdollinen edelleenlaajentuminen itään päin.

Naton historian keskeiset vaiheet

Nato kylmän sodan aikana. Monia erinomaisia Nato-historiikkejä yhdistävä teema on, että järjestö on aina tarvittaessa kyennyt muuttumaan³. Mielikuva siitä, että Nato ei olisi muuttunut kylmän sodan aikana onkin virheellinen. Alkuaikojen Natoa – vuodesta 1949 vuosiin 1950-51 – voidaan aiheellisesti luonnehtia poliittiseksi liittokunnaksi. Tilanne muuttui Neuvostoliiton solmiessa kahdenväliset turvallisuussopimukset itäeurooppalaisten liittolaistensa kanssa 1940-luvun lopulla sekä kylmän sodan militarisoituessa Korean sodan aikoihin. Tämä johti siihen, että Naton perustamissopimuksen allekirjoittajavaltiot ryhtyivät kehittämään järjestölle yhteisen puolustuksen edellyttämiä rakenteita.

Seuraava käännekohta sijoittuu vuoteen 1955, jolloin Länsi-Saksa integroitui Natoon ja Varsovan liitto perustettiin, mikä joudutti Naton kehitystä toimivaksi sotilasliitoksi. Tuloksena oli, että eurooppalaiset turvallisuusrakenteet siirtyivät täysimittaisen ja kärjistyneen sotilasliittojärjestelmän aikakauteen, mistä vain ani harvat maat jättäytyivät sivuun.

Nato muutti Yhdysvaltain tahdosta myös sotilasstrategiaansa. Massiivisen vastaiskun doktriini muuttui joustavan vastatoiminnan strategiaksi. Massiivinen vastaisku tai kostoisku, kuten sitä myös kutsutaan, perustui ajatukseen, että Varsovan liiton kaikkeen hyökkäystoimintaan vastattaisiin välittömästi kattavalla

³ Kts. Lawrence S. Kaplan: *The Long Entanglement – NATO's First Fifty Years* (1999) ja *NATO Divided, NATO United: The Evolution of an Alliance* (2004) sekä *A History of NATO: The First Fifty Years* (2001) (toim. Gustav Schmidt).

vastaiskulla – myös ydinaseilla. Erityisesti ydinohjusteknologia-kehityksen myötä Yhdysvallat kuitenkin koki, että joustavan vastatoiminnan doktriini olisi massiivista vastaiskua tarkoituksenmukaisempi ja järkevämpi. Se mahdollistaisi uhkaan suhteutetut ja porrastetut vastatoimet. Monet eurooppalaiset liittolaiset pelkäsivät kuitenkin, että doktriinin muutosta pidettäisiin heikkouden osoituksena, ja ne kyseenalaistivat amerikkalaisten todellisen sitoutuneisuuden auttaa (tai puolustaa, riippuen näkökulmasta) Eurooppaa Varsovan liiton hyökätessä.

Vuonna 1967 julkaistu ”Harmelin raportti”⁴ symboloi järjestön kehityksen kolmatta käännekohtaa. Sen myötä liennytyt sekä idän ja lännen yhteistyö nousivat Naton asialistalla sotilaallisten puolustusvalmistelujen rinnalle. Yhdistyneiden kansakuntien (YK:n) turvallisuusneuvostoon kuulumattomat pienet Nato-jäsenmaat korottivat myös profiliaan liittokunnassa 1960-luvun lopulla. Samoihin aikoihin ydinaseiden käytöstä ja ”omistusoikeudesta” käytiin katkeria kiistoja. Osin näiden riitojen vuoksi Ranska irrottautui Naton sotilaallisista rakenteista vuonna 1966. Niin idän ja lännen kuin transatlanttistenkin suhteiden heikkeneminen 1980-luvun alkupuolella loi kitkaa Nato-jäsenmaiden suhteisiin. Kaikesta huolimatta vuodesta 1967 vuoteen 1990 jatkunutta kehitysvaihetta pidetään usein Naton historiassa keskeytymättömänä jatkumona.

Tänä ajanjaksona Nato pyrki vastaamaan Neuvostoliiton Länsi-Eurooppaa varten kehittämään suurstrategiaan. Strategiasta sai sen vaikutelman, että Neuvostoliitto käytti pelkkää miehitysuuhkaa neuvotteluvalltina länsieurooppalaisia maita vastaan. Näin neuvostojohto toivoi voivansa sekaantua länsieurooppalaiseen sisäpolitiikkaan. Arkistotutkimus on sittemmin osoittanut, että Neuvostoliitolla/Varsovan liitolla ei ollut lainkaan strategisia puolustus suunnitelmia Euroopan suhteen, ainoastaan hyökkäyssuunnitelmia. Hyökkäyksen oli tarkoitus edetä puolueettoman Itävallan kautta, ja suunnitelmiin sisältyi myös taktisten ydinaseiden käyttö hyökkäysuran raivaamiseksi. Ensisijainen syy sille, miksi tällainen miehitysuuhka ei riittänyt Länsi-Euroopan maiden kiristämiseen, oli Pohjois-Atlantin liiton kehitys poliittisesta sitoumuksesta sotilaalliseksi järjestöksi, Natoksi.

⁴ Harmel-raportti, virallisesti ”The Future Tasks of the Alliance”, nimettiin Belgian ulkoministerin Pierre Harmelin mukaan.

Nato kylmän sodan jälkeen. Kylmän sodan päättymisen myötä Nato jäi etsimään jäsenvaltioitaan yhdistävää uhkaa tai tehtävää. Vuonna 1991 julkaistu Naton strateginen konsepti tunnisti kriisinhallinnan ja poliittisen dialogin lisäämisen tärkeiksi tehtäviksi tulevaisuudessa. Paljon ehti muuttua ennen kuin seuraava strateginen konsepti hyväksyttiin vuonna 1999. Tällä välin Nato oli laajentunut, luonut kumppanuusohjelmia ja toteuttanut ensimmäisen taisteluoperaationsa. Balkanin kokemusten pohjalta kriisinhallintaan alettiin kiinnittää enemmän huomiota, mutta muilta osin liittokunnan tulevaisuuden kehityksestä ei vallinnut suurta yksituumaisuutta, puhumattakaan että olisi saatu aikaan konkreettisia toimia liittokunnan johdattamiseksi kohti tiettyä kehityssuuntaa. Viimeksi kuluneiden kahdeksan vuoden aikana Nato on kuitenkin määrittänyt roolinsa uudelleen kansainvälisenä toimijana, luonut uuden jäsen- ja kumppanuuskokoonpanon sekä uudistanut sisäisen rakenteensa.

Kun Nato aloitti 78 vuorokautta kestäneen sotansa Serbiaa vastaan vuonna 1999, se pyrki olemaan yhä enemmän kriisinhallintaan keskittyvä organisaatio. Liittokunnan todelliset voimavarat olivat kuitenkin paljon sen mahtipontisia puheita heiveröisemmät. Yhdysvaltain ilmavoimat toteutti noin 95 % taistelulenkoista. Britanniaa ja Ranskaa lukuun ottamatta eurooppalaisten jäsenvaltioiden asevoimat oli organisoitu vielä pitkälti kylmän sodan tapaan. Niiltä puuttui myös lähes tyystin kyky toimia oman maan ulkopuolella. Divisioonatason alapuolella jäsenmaiden asevoimien yhteistoimintakyky oli vähintäänkin vaihteleva.

Kylmän sodan päättymisen muuttama geopolitiittinen toimintaympäristö mahdollisti liittokunnan laajentumisen. Järjestön oli myös välttämättä harkittava itselleen uusia rooleja jäsenvaltioidensa turvallisuuden parantamiseksi. Laajentuminen ja uudet roolit johtivat liittokunnan sisäisiin muutoksiin. Naton hallitustenvälisen luonteen vuoksi on välttämätöntä tarkastella organisaation toteuttamia muutoksia, kuten laajentumista ja uudistettuja komentorakenteita, erillään jäsenvaltioiden toteuttamista muutoksista. Siinä missä Nato toimii järjestönä muutoksen veturina niin jäsenmailleen kuin kumppaneilleenkin, jäsenvaltiot kehittävät kansallisia sotilaallisia kykyjään yhteisten velvoitteiden perusteella, kuten esimerkiksi sitoutumalla voimavarojen kehittämisohjelmaan (*Prague Capability Commitments*).

Vuonna 2002 Nato aloitti virallisesti uudistusprosessin, jota se kutsuu transformaatioksi. Prosessi on jatkuva. Tarkoituksena on muuttaa sekä järjestö että jäsenvaltioiden asevoimat sellaisiksi, että ne kykenisivät vastaamaan paremmin niihin tehtäviin ja uhkakuviin jotka tällä hetkellä määrittävät Naton suunnittelua. Korostaakseen uudistusprosessin jatkuvaa luonnetta Nato perusti tehtävää varten uuden strategisen johtoportaan: *Allied Command Transformationin* (ACT). Kaikista niistä monista muutoksista, joilla lähinnä keskitytään Naton kiinteän organisaatorakenteen madaltamiseen, ACT on mielenkiintoisin. Kyseisen johtoportaan pysyvä status viittaa siihen, että Nato seuraa yksityissektorilla menestyvien organisaatioiden esimerkkiä ja noudattaa vastaisuudessa jatkuvan muutoksen periaatetta, eli pyrkii aina sopeutumaan vallitsevissa olosuhteisissa tapahtuviin muutoksiin.

Eräs Naton ja ACT:n haasteista on kannustaa jäsenvaltioita toteuttamaan puolustus suunnittelua uuden ajattelun eli tulosperusteisen suunnittelun ja operatiivisen toiminnan periaatteiden mukaisesti. Tulosperusteinen suunnittelu perustuu siihen, että joukkoja sekä kalustoa ja doktriineja kehitetään siten, että ne kykenevät vastaamaan moneen uhkaskenaarioon. Tämä konsepti oli pakko omaksua sen jälkeen, kun lukuisat vähäisemmät uhkat ja vaikeasti ennustettavissa olevat tulevaisuuden haasteet korvasivat perinteisen, helposti tunnistettavan uhkakuvan. Esimerkiksi suunnittelumallista voidaan valita vaikkapa strateginen ilmakuljetuskyky. Koska tämä on monessa uhkakuvassa oman toiminnan keskeinen osatekijä, tulosperusteisessa suunnittelussa ilmakuljetuskykyä ja sen integraatiota kehitetään.

Tärkein operatiivinen uudistus on ollut Naton nopean toiminnan valmiusjoukon (*NATO Response Force*, NRF) kehittäminen. Alunperin, ennen Afganistanin operaation johtotehtävien vastaanottamista ja sen mukanaan tuomia sitoumuksia, NRF:stä kaavailtiin enimmillään 25 000 sotilaan vahvuista joukkoa, joka auttaisi Naton jäsenmaita uudistamaan kansallisia asevoimiaan sekä toimisi liittokunnan järeänä kriisinhallintatyökaluna myös rauhaan pakottamisessa ja humanitaarisissa operaatioissa. Afganistanin operaation joukkojen riittämättömyys sekä eräiden jäsenmaiden haluttomuus hyväksyä mahdollisesti 25 000 sotilaan kapasiteettia vaativia operaatioita saivat Naton syksyllä 2007 muuttamaan NRF:n konseptia. NRF:n vahvuutta on pienennetty ja joukkoa pyritty muuttamaan jäsen- ja kumppanusmaiden

kansallisen puolustussuunnittelun tarpeita paremmin palvelevaksi. Silti, alkuperäisen konseptinsakaan mukaisesti NRF ei olisi sopinut rakenteensa puolesta ”miehitysarmeijaksi”. Alle 10 000 sotilaan vahvuisena sen mahdolliset tehtävät ovat lähes identtiset EU:n taisteluosastojen tehtävien kanssa.

Samoin kuin keskustelua Naton rooleista, myös NRF:n kehityssuunnasta ja tarkoituksesta käytävää keskustelua värittää eri jäsenmaiden mielipiteiden ja näkökantojen moninaisuus. Joillekin valtioille Naton nopean toiminnan valmiusjoukko on kätevä väline kansallisten asevoimien uudistamiseen ja kehittämiseen. Toiset käyttävät sekä valmistautumista että osallistumista joukon toimintaan konkreettisenä osoituksena Naton ja sen tavoitteiden tukemisesta. On kuitenkin selvää, että vaikka NRF tulee muuttamaan jäsenvaltioiden joukkoja, Afganistanin tapahtumat virittävät jäsenmaiden pääkaupungeissa syvällisiä poliittisia keskusteluja Naton luonteesta ja toimintakulttuurista. Tätä ei NRF olisi yksin pystynyt koskaan aiheuttamaan.

Vaikka Natoa on perinteisesti pidetty sotilasliittona, liittokunnan kahden viime vuosikymmenen aikana osoittama kyky sopeutua ratkaisevasti muuttuvaan toimintaympäristöön antaa syytä ajatella, että se on enemmän kuin pelkästään sotilasliitto. Historiallisesti tarkasteltuna sotilasliitot yleensä hajoavat, kun niiden syntyyn johtanut ensisijainen uhka katoaa. Naton kohdalla näin ei ole käynyt, mikä antaa syyn olettaa, että sinänsä osuva nimike sotilasliitto ei ole riittävä nykypäivän Naton kuvaamiseen. Naton historian valossa voitaneen ennustaa, että liittokunta jatkaa sopeutumisen ja muuttumisen tiellä. Järjestö pyrkii vastaamaan niin ulkopuolisiin muutoksiin kuin sisäisiin paineisiin, jotka kumpuavat jäsenistön muutoksista sekä jäsenvaltioiden erilaisista käsityksistä siitä, miten turvallisuutta pitäisi edistää 2000-luvulla.

Suomi ja Nato

Suomi aloitti virallisen yhteistyön Naton kanssa vuonna 1992 liittymällä tarkkailijaksi Pohjois-Atlantin yhteistyöneuvostoon. Kaksi vuotta myöhemmin Suomi liittyi Naton rauhankumppanuusohjelmaan osallistuen jo vuonna 1995 ensimmäiseen Natojohtoiseen kriisinhallintaoperaatioon Balkanilla. Viimeksi kuluneen kymmenen vuoden aikana kumppanuus on entisestään laajentunut ja monipuolistunut.

Kylmän sodan aikana Nato vaikutti Suomen turvallisuuteen monella tavalla (kuten Ruotsiinkin, joka tuolloin näytti tosiasiallisesti seisovan Naton puolustussateenvarjon alla). Naton sotilaalliset suunnitelmat pohjoisessa Euroopassa sekä Itämerellä hermostuttivat Neuvostoliittoa. Neuvostojohdon erityiseksi mieliharmiksi muodostui 1960-luvun alussa Naton esittämä monikansallinen joukko (*Multilateral Force, MLF*). Näiden suunnitelmien vuoksi Neuvostoliitto ryhtyi painostamaan Suomea vuosina 1958 ja 1961 sekä uudelleen 1960-luvun lopussa ja 1970-luvun alussa, jotta Suomi pitäytyisi valitsemallaan ulkopoliittisella linjalla.

Kyseinen linja oli sementoitu Suomen ja Neuvostoliiton väliin YVA-sopimukseen⁵. Sopimus hyväksyttiin vuonna 1948 ja se kumottiin vuonna 1991. YVA-sopimusta hyödyntäen Moskova kykeni rajoittamaan Suomen poliittista liikkumavaraa ja ohjailemaan Suomen sisäpolitiikkaa. Toisaalta Yhdysvaltain läsnäolo Euroopan mantereella Naton muodossa loi epäsuoran pelotteen, joka rajoitti Neuvostoliiton käytettävissä olevia poliittisia vaihtoehtoja. On luonnollista, että 1990-luvun jälkeen käydyssä poliittisessa keskustelussa Naton suotuisia vaikutuksia Suomen turvallisuudelle kylmän sodan aikana on korostettu enemmän kuin aikaisemmin, jolloin sananvapaudella oli enemmän rajoituksia.

Kaikesta huolimatta suomalaisten enemmistö ei ole ollut kärkeästi liittymässä järjestöön, jossa Yhdysvalloilla on suuri vaikutusvalta. Ehkä kansalaiset pelkäävät, että jäsenyyden myötä Suomi joutuisi sitoutumaan toimiin, jotka tahraisivat sen maineen tai vahingoittaisivat maan kansallista turvallisuutta.

Suomi ymmärsi toki Naton merkityksen ja haki tarkkailijajäsenyyttä Pohjois-Atlantin yhteistyöneuvostoon vuonna 1991. Siitä huolimatta, että jäsenyyttä ei vielä tuolloin myönnetty, hakemus viestitti Suomen pyrkimystä lähentyä lännen keskeisintä turvallisuusinstituutiota. Koska Suomessa sotilaallinen liittoutumattomuus liittyy vahvasti poliittiseen liikkumavaraan, vuonna 1992 alkanutta syventyvää ja laajenevaa Nato-yhteistyötä vähätellään tietoisesti. Uusia yhteistyömuotoja kuvaillaan usein sanoen, että ”kyseessä ei ole mikään uusi kehitys” tai että ”Suomi on käytännössä toiminut tällä tavalla jo kauan”. Todellisuudessa Nato-yhteistyö kattaa laajan kirjon eri toimintoja, ja Suomi on yksi liittokunnan

⁵ Sopimus ystävydestä, yhteistoiminnasta ja keskinäisestä avunannosta Suomen Tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton välillä.

aktiivisimmista kumppanimaista. Laaja yhteistyö sinällään ei ole kuitenkaan johtanut Suomea lähemmäksi Nato-jäsenyyttä.

Tänä päivänä Suomi osallistuu useisiin Naton lipun alla toteutettaviin toimiin. Rauhankumppanuusohjelman mukaisesti ulkoasiainministeriö koordinoi tätä toimintaa. Suomen Nato-yhteistyön tärkein poliittinen keskustelufoorumi on Euro-Atlanttinen kumppanuusneuvosto, johon osallistuu Naton 26 jäsenmaata ja 23 kumppanivaltiota.

Osallistuminen YK:n valtuuttamiin ja Naton johtamiin operaatioihin Balkanilla sekä Afganistanissa on Suomen näkyvintä Nato-yhteistyötä. Näissä operaatioissa Suomen panos kriisinhallinnan teknikoiden ja eri lähestymistapojen kehittämiseksi on ollut tärkeä. Esimerkiksi Suomen EU-politiikasta kumpuava siviilikriisinhallinnan ja siviili-sotilasyhteistyön tärkeyden korostaminen on saanut jalansijaa myös Natossa. Osallistumalla Nato-johtoisiin operaatioihin Suomi on myös kyennyt parantamaan muiden maiden asevoimien käsityksiä puolustusvoimiemme toimintakyvystä. Jos Suomi ei olisi osallistunut näihin operaatioihin, kansallisen puolustuksemme kyvyt eivät olisi niin korkeatasoiset kuin ne nykyisin ovat eivätkä yhtä arvostetut rajojemme ulkopuolella.

Vaikka ulkoasiainministeriö ja puolustusministeriö vastaavatkin ensisijaisesti Nato-yhteistyöstä, myös sisäasiainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä Huoltovarmuuskeskus ovat luoneet kontakteja Naton eri siviilitoimialojen kanssa.⁶ Yhteistyön syveneminen tai laajeneminen muille aloille riippuu siitä, mitä Nato tarjoaa tietyille kumppaneilleen, sekä siitä, mitä toimia Suomi pitää oleellisina ja tarpeellisina kansallisten turvallisuusetujensa kannalta.

⁶ Ulkoasiainministeriö julkaisee vuosittain listauksen niistä toimista, joihin Suomi on osallistunut rauhankumppanuusohjelman puitteissa.

Laajentuva Nato

Naton jäsenmaiden lukumäärä lisääntyi kolmesti kylmän sodan aikana, ja sen päätyttyäkin liittokunta on ottanut lisää jäseniä, viimeksi vuonna 2004. Tämän lisäksi järjestö on menestyksekkäästi luonut kumppanuusverkoston, joka lisää Naton vaikutusta jäsenvaltioiden ulkopuolellakin. Vakaus ja yhteistoiminta ovat lisääntyneet myös sellaisten kumppanimaiden kesken, joilla ei aiemmin ole ollut turvallisuusyhteistyötä.

Liittokunta on myös laajentanut operatiivista tehtävänsä sekä nostanut kriisinhallinnan ja kumppanuuden yhteisen puolustusvelvoitteen rinnalle liittokunnan keskeiseksi tehtäväksi. Naton toimenkuvan laajenemista käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa. Koska nykysäännöt rajoittavat Nato-jäsenyyden atlanttisiin ja eurooppalaisiin valtioihin, yli tusina valtiota voi vielä päästä liittokunnan jäseniksi ilman, että Washingtonin sopimusta pitäisi oleellisesti muuttaa. On kuitenkin todennäköistä, että samalla kun jäseniä otetaan lisää, Nato laajentaa myös kumppanuusjärjestelmäänsä maailmanlaajuisesti. Täten liittokunta varmistaa sen, että yhteistyömuotoja virallistetaan sen kannalta sopivien maiden kanssa ehdoilla, jotka molemmat osapuolet voivat hyväksyä. Koska viimeisimmästä laajentumisprosessista sekä erityisesti rauhankumppanuusohjelman kehityksestä on toisaalla kirjoitettu laajasti, ”globaaliin laajentumiseen” kohdennetaan seuraavassa eniten huomiota.

Naton jäsenmäärä kasvaa

Kylmän sodan aikana Nato hyväksyi neljä valtiota uusiksi jäsenikseen. Kreikka ja Turkki liittyivät Natoon vuonna 1952. Maiden jäsenyys palveli lähinnä Neuvostoliiton kasvaneen vaikutuspiirin patoamista sekä liittokunnan eteläisen sivustan suojaamista. Ranskan ja Neuvostoliiton alkuprotestoinnista huolimatta Saksan

liittotasavalta (”Länsi-Saksa”) liittyi Naton jäseneksi vuonna 1955. Saksojen yhdistymisen myötä myös entisen Itä-Saksan alueet liitettiin Natoon. Espanja liittyi Natoon vuonna 1982. Hakuprosessi herätti Espanjassa kiivasta keskustelua. Konservatiivinen hallitus päätti hakea jäsenyyttä vastoin aikaisempaa konsensuspääöstä Nato-jäsenyyden tarpeettomuudesta. Kun maa oli ollut Naton jäsen neljä vuotta, valtaan noussut sosialistinen hallitus järjesti kansanäänestyksen siitä, pitäisikö Espanjan irtautua Natosta. Koska yksikään jäsenyydestä maalailtu uhkakuva ei ollut osoittautunut todeksi, enemmistö äänesti Nato-jäsenyyden puolesta. Laajentumiskehitys osoittaa, että järjestö oli avoin uusille jäsenmaille jo ennen kylmän sodan päättymistä. Se on muistutus myös siitä, että laajenemista on vastustettu aikaisemminkin sekä jäsenmaissa että niiden ulkopuolella.

Viimeisimmät laajentumiskierrokset käytiin vuosina 1999 ja 2004, jolloin liittokunta sai yhteensä kymmenen uutta jäsenvaltiota.⁷ Tämä kruunasi Yhdysvaltain aloittaman ja vuosikymmenen kestäneen prosessin, jonka tarkoituksena oli lisätä vakautta Euroopassa sekä muuntaa Eurooppa sotilaallisesta suunnitteluobjektista USA:n kyvykkääksi kumppaniksi, jotta jatkossa voitaisiin keskittyä laajempaan turvallisuushaasteiden kirjoon.⁸ Yhdessä EU:n jäsenmäärän kasvun kanssa Naton laajentuminen on miltei poistanut Euroopasta perinteisen, laajamittaisen sodan uhan sekä parantanut kaikkien Euroopan valtioiden yhteistoimintakykyä tulevaisuuden turvallisuushaasteiden edessä.

Vuosien 1999 ja 2004 kierroksilla oli tiettyjä yhtäläisyyksiä kylmän sodan aikaisiin laajentumisiin, mutta laadullisesti ja määrällisesti ne olivat poikkeuksellisia. Viiden vuoden aikana Naton jäsenvaltioiden määrä kasvoi kuudestatoista kahteenkymmeneenkuuteen. Tämän lisäksi yhteisen puolustuksen kattama maantieteellinen ala Euroopassa laajeni melkein 30 %, mikä pidensi merkittävästi liittokunnan ja Venäjän yhteistä rajaa. Luvussa viisi tarkastellaan Venäjän näkökulmaa laajentumisprosessiin.

Liittokunta sai näiden laajentumiskierrosten yhteydessä useita uusia jäsenvaltioita, jotka mieltävät turvallisuuden eri tavalla kuin useimmat vanhat jäsenmaat, lähinnä historiansa ja Venä-

⁷ Puola, Unkari ja Tšekki liittyivät 1999. Liettua, Latvia, Viro, Slovakia, Bulgaria, Romania ja Slovenia liittyivät 2004.

⁸ Ronald D. Asmus: *Opening NATO's Door – How the Alliance Remade Itself for a New Era* selvittää niitä tavoitteita ja prosesseja, jotka liittyivät vuoden 1999 Nato-laajenemiseen. Charles Krupnick (toim.): *Almost NATO*, kuvailee laajenemisprosessia eräiden uusien jäsenmaiden näkökulmasta.

jän läheisyyden vuoksi. Siinä missä kuudentoista jäsenen liittokunta kykeni etenemään kohti laajaa turvallisuuskäsitystä, monien uusien jäsenmaiden mielestä turvallisuus on enemminkin perinteisesti alueellinen ja sotilaallinen kysymys. Kriitikot ovat myös huomauttaneet, että laajentuminen heikensi käytännössä liittokunnan sotilaallista yhteistoimintakykyä. Vaikka väite pitääkin osin paikkansa, kritiikki ummistaa silmänsä niiltä todellisilta ponnistuksilta, joita eräät uudet jäsenmaat ovat toteuttaneet asevoimiensa uudistamiseksi. Tämä myös yliarvioi vanhojen jäsenmaiden todellista yhteistoimintakykyä prikaatitason alapuolella. Kaikesta huolimatta laajentumisten myötä Naton jäseniksi tuli maita, joilla on hyvin eriävät käsitykset ja kokemukset siviili- ja sotilasviranomaisten yhteistyöstä.

Vuosien 1999 ja 2004 laajentumiskierrosten ja EU:n laajentumisen seurauksena 21 valtiota kuuluu nykyisin sekä Natoon että Euroopan unioniin. Tämä on entisestäänkin lujittanut Naton roolia kulmakivenä, jolle Euroopan yhteinen puolustusyhteistyö rakentuu. Koska eräät uudet jäsenmaat kokevat edelleenkin olevansa alueellisesti uhanalaisia ja pitäytyvät perinteisiin turvallisuuskäsityksiin, liittokunnan laajentumisella on ollut sellainenkin seuraus, että yhteinen puolustusvelvoite perinteistä sotilaallista painostusta tai hyökkäystä vastaan säilyy myös jatkossa yhtenä Naton perustehtävistä.

Jäsenmaiden lisääntynyt lukumäärä ei yllättäen ole juuri vaikuttanut Naton keskitettyyn päätöksentekomenettelyyn. Sekä tarmokkaampi epävirallinen neuvonpito että erikoisuudessaan tehokas yksimielisyysääntö ”äänetön konsensus tai esittääkää valituksen aihe”, jolla Pohjois-Atlantin neuvosto tekee päätöksiä, ovat mahdollistaneet sen, että konsensuspäätöksenteko toimii myös jäsenmäärän kasvettua.

Kumppanuudet: Naton kasvava vaikutusvalta ja lisääntyvä yhteistyö

Erilaisten kumppanuusohjelmien myötä Nato on saanut 23 kumppanimaata. Tämän lisäksi kymmenen entistä kumppania on sittemmin liittynyt liittokunnan jäseneksi. Eri yhteistyömuodot ovat lisääntyneet huomattavasti, mikä on hämärtänyt jäsenyyden ja kumppanuuden rajaa. Kumppanuus on ollut yksi liittokunnan menestyksekkäimmistä kylmän sodan jälkeisistä

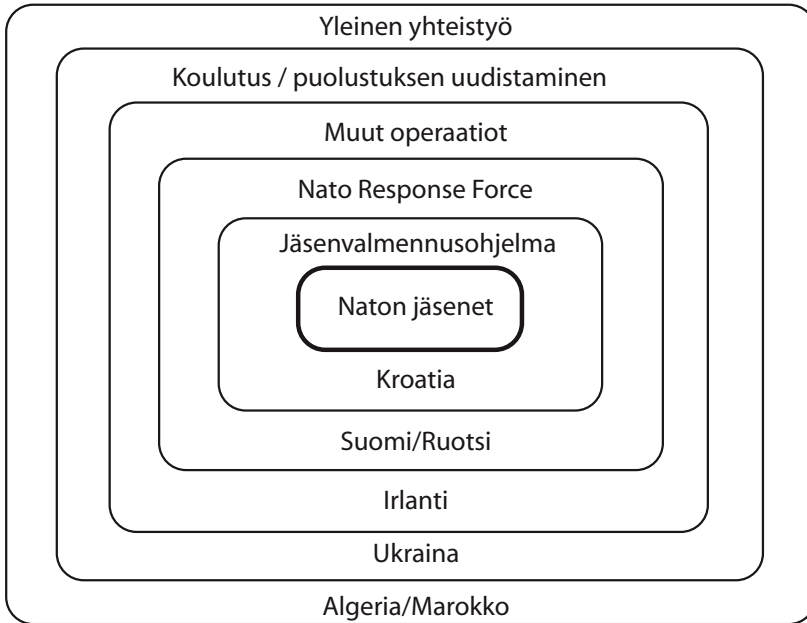
toimintamuodoista. Naton ponnistelut ovat luoneet hyviä suhteita ja laajentaneet järjestön vaikutusta kauas transatlanttisen alueen ulkopuolellekin. Naton kylmän sodan jälkeisen laajenemisen kokonaisuutta olisi sitä paitsi aivan mahdotonta käsitellä ilman kumppanuusohjelmien huomioimista.

Suhteiden kirjo sisältää monenkeskisiä ohjelmia, kuten Naton rauhankumppanuusohjelman ja Välimeren dialogin, sekä kahdenvälisiä yhteistyöelimiä, kuten Nato-Venäjä-neuvoston ja Nato-Ukraina-komission. Rauhankumppanuus on myös häivyttänyt jäsenyyden ja kumppanuuden rajalinjoja, koska kumppanimaat voivat osallistua miltei kaikkiin Naton toimiin. Tarkemmin mainittuna kumppaneille on nykyisin avoinna käytännön sotilaallisia toimia (kuten ilmatilan ja rajojen valvonta), koulutus ja asevoimien uudistaminen, osallistuminen Nato-operaatioihin tai nopean toiminnan valmiusjoukko NRF:ään sekä poliittiset konsultaatiot. Kaikki edellä mainitut olivat aikaisemmin tarjolla vain liittokunnan jäsenille.

Jäsenyyden ja ei-jäsenyyden raja-aidan madaltuminen on rauhankumppanuusohjelman perusajatuksen tulosta. Ohjelman alkuperäisenä tavoitteena oli edistää Itä-Euroopan maiden turvallisuuspyrkimyksiä ilman, että niille olisi tarvinnut myöntää liittokunnan jäsenyys liian varhaisessa vaiheessa. PFP-ohjelmaa kehitettiin ja laajennettiin vuosina 1997, 1999 ja 2004. Jokaisella kerralla kumppaneille avoinna olevia yhteistyömahdollisuuksia lisättiin. Ohjelmaa laajennetaan todennäköisesti seuraavan kerran vuonna 2008 lisäämällä mahdollisesti maailmanlaajuisten IPAP-ohjelmien käyttöä. IPAP-ohjelmat (*Individual Partnership Action Plans*) ovat asianomaisen rauhankumppanuusmaan mittojen mukaan räätälöityjä kumppanuusohjelmia.

Yhteistyömuotojen jatkuvasti laajeneva valikoima yhdistettynä monenlaisiin kumppanimaihin merkitsee, että Naton on kyettävä mukautumaan maittain vaihtelevaan osallistumistasoon. Jotkut kumppanimaat pyrkivät täysin avoimesti liittokunnan jäseniksi osallistumalla Naton jäsenvalmennusohjelmaan. Toiset eivät kaipaa jäsenyyttä, mutta ovat kiinnostuneita osallistumaan NRF-joukkoihin. Eräille kumppaneille osallistuminen Naton muihin toimiin riittää mainiosti ja jotkut ovat kiinnostuneita pelkästään koulutukseen liittyvistä asioista. Lopuksi on vielä kourallinen kumppanimaita, jotka haluavat pitää Nato-yhteistyön ainoastaan yleisellä tasolla. Kaikkea tätä voidaan esittää maalitaulua muistut-

tavalla kuvaajalla, missä kymppin paikalla on Nato-jäsenyys. Tätä ympäröivät renkaat ilmaisevat eritasoisia yhteistoimintamuotoja.



Koska aikaisemmin kaikki kuvaajassa näkyvät toimet olivat avoimia ainoastaan Nato-jäsenille, on helppo huomata kuinka pitkälle rauhankumppanuus on edennyt. Myös Nato on hyötynyt jäsenyyden ja ei-jäsenyyden tiukkojen rajojen hämärtymisestä. PFP-toiminta on avannut latua sellaisille maille, jotka eivät joko halua tai kykene Nato-jäseniksi tai muuten epäröivät jäsenyyttä. Kumppanuusohjelmat ovat lisänneet yleistä vakautta ja parantaneet turvallisuutta jäsenien ja ei-jäsenmaiden välillä. Jos jäsenyysvalmennusohjelmaa ei oteta lukuun, tiiviimmät kumppanuusohjelmat tuottavat Naton operaatioihin lisäresursseja ja henkilöstöä eli ilmaista työvoimaa ilman, että Nato jäsenmaille lankeaisi velvoitteita.

Jäsenyyden ja ei-jäsenyyden rajojen hämärtyminen vuoksi jotkin kumppanit, kuten Suomi ja Ruotsi, valittavat, että ne eivät saa kaikkia Naton operatiivisia suunnittelu- tai tiedustelutietoja. Lähinnä sisäpoliittisista tarkoituseristä johtuen maat vihjailevat, että artikla 5:ttä voitaisiin soveltaa hätätapauksessa myös Naton ulkopuolisiin maihin niiden EU-jäsenyyden perusteella. Vaikka

liittokunta onkin aktiivisesti toiminut jäsenyyden ja ei-jäsenyyden raja-aitojen alentamiseksi, se on kuitenkin viisaasti varmistanut, että edes pitkälle kehittynyt kumppanuus ei ole jäsenyyden korvike. Kaikkea liittokunnan osaamista, tietämystä tai tiedustelutietoa ei tarjota kumppanimaille. Kumppaneilla ei ole äänioikeutta Natossa eikä mahdollisuutta estää yhdenkään Nato-operaation aloittamista. Mikä tärkeintä, kumppanit eivät saa Naton perussopimuksen artikla 5:een perustuvia yhteisen puolustusvelvoitteen turvatakuita.

Naton kumppanuus kattoi aluksi vain Euroopan ja sen lähi-alueet, mutta on ulottunut sittemmin Afrikkaan, Lähi-itään ja Keski-Aasiaan. Tulevaisuuden kumppanimaat saattavat laajentaa kumppanuusverkoston jo maailmanlaajuisiksi. Japanilla, Australialla ja Uudella-Seelannilla on jo kumppanuuden kaltaisia yhteistyösuhteita liittokunnan kanssa. Ne osallistuvat myös joihinkin Nato-operaatioihin. Ilmassa on jo merkkejä siitä, että näiden ”kontaktimaiden” kanssa pyritään entistä tiiviimpään yhteistyöhön. Naton ja Japanin ensimmäiset korkean tason tapaamiset järjestettiin vuonna 2007. Australia suostui vaihtamaan salaisia tietoja Naton kanssa vuonna 2005 ja sekä Australia että Uusi-Seelanti ovat ilmoittaneet pyrkivänsä tiivistämään Nato-suhteitaan. Jotkut kannattavat avoimesti näiden Tyynenmeren valtioiden ja Naton välisten yhteyksien virallistamista.⁹ On tärkeää korostaa, että vaikka jotkin näistä vuorovaikutussuhteista ovat vielä lapsenkengissä, liittokunnan avoimien yhteistyöalojen tarjonnan kasvaessa ne voivat kuitenkin olla hedelmällinen maaperä Naton jatkuvalle kasvulle.

Millainen olisi globaali Nato?

Natoa on perinteisesti pidetty Pohjois-Amerikkaa ja Eurooppaa yhdistävänä alueellisena liittokuntana. Naton alueellinen luonne ilmenee ennen kaikkea ulkopuolista uhkaa vastaan suunnatussa yhteisessä puolustusvelvoitteessa. Kylmän sodan jälkeen Naton alueellinen luonne on kuitenkin vähentynyt, ja sen toiminta on nykyisin globaalimpaa. Jotkut ovat sitä mieltä, että Natosta on tullut, tai siitä ainakin pitäisi tulla, maailmanlaajuinen liittokunta.¹⁰

⁹ Näiden maiden jäsenyys edellyttäisi kuitenkin Naton perussopimuksen muutosta.
¹⁰ Kts. esim. Ivo Daalder & James Goldgeier, ”Global NATO” *Foreign Affairs* 2006.

Kehityspolkua alueellisesta sotilasliitosta maailmanlaajuiseksi liittokunnaksi reunustaa kaksi virstanpylvästä. Ensimmäinen näistä ohitettiin elokuussa 2003, kun Nato otti johtoonsa Afganistanissa YK:n mandaatilla toimivan ISAF-operaation (*International Security Assistance Force*). Toinen virstanpylväs oli, kun Riian huippukokouksessa vuonna 2006 Naton poliittisista suuntaviivoista poistettiin viittaus ”out-of-area”-operaatioihin eli liittokunnan oman alueen ulkopuolella toteutettaviin operaatioihin. Tämä merkitsee, että koko maailma on nyt Naton toiminta-alueita.

Nato on jo nykyisin globaali verkosto. Aasian ja Tyynenmeren alueen uusittujen kansallisten turvallisuusstrategioiden valossa toteutettava mutkikas ja alati muuttuva poliittinen ja sotilaallinen yhteistyö sekä Pohjois-Korean asettamat haasteet motivoivat liittokuntaa syventämään näitä kumppanuussuhteita. Natolla on kontakteja myös Kiinaan, joka on perinteisesti pitänyt liittokuntaa lähinnä Yhdysvaltain poliittisena työkaluna. Tämän vuoksi Kiina tekee yhteistyötä mieluiten YK:n lipun alla, esimerkiksi Darfurin rauhanturvaoperaatioissa. Japani on ollut viime aikoina erityisen aktiivinen Naton suuntaan. Tammikuussa 2007 silloinen pääministeri Shinzo Abe vieraili Brysselissä Naton päämajassa. Lisäksi Japani osallistuu monin tavoin Nato-operaatioihin, esimerkiksi Afganistanissa.

Miksi Nato globalisoituu? Jotkut väittävät, että ensisijaisena vaikuttimena on Yhdysvaltain tarve kehittää sen itsensä johtama monikeskinen instrumentti, jonka avulla se voisi vaikuttaa Aasian ja Tyynenmeren alueen uuden voimatasapainon kehittymiseen. Toisenlainen perustelu kuuluu, että monilla Aasian ja Tyynenmeren alueen kumppaneilla on omia turvallisuusongelmia ja liittokunta voi tulla niiden avuksi. Siitä huolimatta, että tämä saattaa pitää paikkansa joidenkin kumppanien kohdalla, ainakin Etelä-Korealla ja Japanilla on jo tiiviit kahdenväliset turvallisuussopimukset Yhdysvaltain kanssa. Naton laajentumisinnolle voidaankin esittää kolme realistista selitystä: (1) Naton tavoitteena on jatkaa kriisinhallintaoperaatioiden johtamista, ja koska EU ottaa yhä enemmän vastuuta operaatioista Euroopassa, liittokunta kohdentaa mielenkiintonsa sinne, missä sitä tarvitaan eniten; (2) Afganistanin operaation ennalta-arvaamattoman kovat vaatimukset merkitsevät, että Nato tarvitsee lisää kumppaneita raskaan kriisinhallintakuorman jakamiseen; (3) jotkin Naton jäsenistä haluavat liittokunnan omaksuvan maailmanlaajuisen poliittisen roolin.

Nato on instituutiona sitoutunut toimimaan aktiivisesti kansainvälisissä kriisinhallintaoperaatioissa. Samalla kun liittokunta on antanut yhä kyvykkäämmälle EU:lle entistä suuremman vastuun Balkanin operaatioissa, se on lisännyt omaa toimeliaisuutta Euroopan ulkopuolella. Erityisesti Afganistanissa Naton kriisinhallintavelvoitteet ovat kuitenkin kasvaneet käytettävissä olevia resursseja nopeammin. Selvitäkseen tästä epäsuhdasta Naton on joko vähennettävä sitoumustensa laatua ja määrää tai saatava lisää resursseja. Yksi keino resurssien hankkimiseksi olisi sellaisten uusien kumppaneiden saaminen, jotka pystyvät jakamaan Naton operaatioiden kuormaa. Kokemukset osoittavat, että liittokunnan ja sen kumppaneiden käytännön yhteistyö on paitsi toteutettavissa, usein myös eduksi koko operaatiolle.

Jotkut Naton jäsenistä toivovat, että järjestö olisi maailmanlaajuinen poliittinen toimija ja kehittyisi ajan mittaan ”demokratioiden maailmanlaajuiseksi liittokunnaksi”. Monet jäsenmaat vierastavat kuitenkin haaveita Naton globaalista roolista. Ne ajattelevat, että siinä tapauksessa liittokunta muuttuisi poliittiseksi toimijaksi, jonka valinnoilla olisi tiettyjä seurauksia. Esimerkiksi läheisempi suhde Japanin kanssa – ehkä myös Intian – voisi herättää Kiinassa liittokunnan kannalta kielteisen reaktion. Ajatellen Naton konsensuspohjaista päätöksentekomenettelyä voidaan olettaa, että Naton globalisoitumispyrkimykset kohdentuvat käytännön yhteistyöhön sen sijaan, että liittokunta hamuilisi suurempaa maailmanpoliittista roolia.

Naton jäsenten ja kumppanienkin lukumäärän kasvu on ollut ensisijaisen tärkeää, jotta järjestö on pysynyt merkityksellisenä Yhdysvalloille ja Euroopalle, etenkin kun huomioidaan alati kasvava ja laajeneva Euroopan unioni. Kumppanuusohjelmat ovat lisänneet vastavuoroista ymmärtämystä ja vakautta eri valtioiden kesken. Naton laajentumisesta maailmanlaajuiseksi saattaa seurata vastaavanlaista hyötyä, mutta tiellä piilee huomattavasti enemmän sudenkuoppia verrattuna kylmän sodan jälkeiseen laajentumiskehitykseen.

Punnittaessa Naton jäsenkunnan ja kumppaniverkoston laajenemisesta seuranneita hyötyjä ja mahdollisia haittoja huomataan, että liittokunta on samanaikaisesti laajentanut roolejaan ja tehtäviään. Monenkirjavalla jäsenkunnalla on vaihtelevia mielipiteitä liittokunnan roolien ja tehtävien laajentumisesta. Seuraavaksi tarkastellaan uusia ja laajentuneita rooleja sekä tehtäviä.

Naton roolit ja tehtävät

Kylmän sodan päättymisen jälkeen Nato otti hoitaakseen joukon uusia tehtäviä ja toimintoja. Samalla kun liittokunnan muutosprosessi on meneillään ja voimavaroja luodaan uusia tehtäviä varten, järjestön sisällä käydään keskustelua uusista tehtävistä sekä siitä, minkälainen painoarvo eri rooleille pitäisi suoda. On tärkeää ymmärtää, miten eri roolit ovat syntyneet, miten ne kehittyvät edelleen sekä minkälaisia seurauksia niistä on liittokunnalle sekä jäsenvaltioille ja kumppaneille.

Kylmän sodan aikana jäsenmaiden turvallisuuden ja vapauden takaaminen edellytti Naton sotilasliittoroolin ja yhteisen puolustusvelvoitteen korostamista Naton peruskirjan 5 artiklan määrittämällä tavalla. Nykyisin järjestö korostaa turvallisuusmanagerin¹¹ rooliaan. Turvallisuusmanagerin roolissa järjestö ja sen jäsenmaat käyttävät organisaatiota poliittis-sotilaallisten asioiden keskustelufoorumina, luovat kumppanuussuhteita järjestön ulkopuolisten maiden kanssa yhteistyön parantamiseksi sekä osallistuvat niin sanottuihin ”ei-artikla 5 -operaatioihin”. Näihin kuuluvat muun muassa kriisinhallinta, humanitaariset operaatiot, ympäristöasiat (kuten esimerkiksi käytöstä poistetun rakettipolttoaineen tuhoaminen) sekä valmistautuminen katastrofien seurausten lievittämiseen.

Eri rooleista huolimatta liittokunnan perimmäinen tarkoitus on ”taata jäsenvaltioidensa vapaus ja turvallisuus poliittisin ja sotilaallisin keinoin”¹² Tämän tavoitteen saavuttamiseksi vuonna 1999 jäsenmaat hyväksyivät liittokunnan strategiseen konseptiin viisi ydintehtävää: (1) turvallisuus, (2) konsultaatiot, (3) pelote ja puolustus, (4) kriisinhallinta, sekä (5) kumppanuus. Vuonna 2006 Naton laaja-alaisen poliittisen ohjauksen asiakirja

¹¹ *NATO Transformed* www.nato.int, asiakirjanro: NATOTRAENG0604, s. 44

¹² *NATO Handbook*, p. 15 NATO: Brussels. ISBN: 92-845-0178-4. Washingtonin sopimuksessa oli alun perin erilainen sanamuoto.

(*Comprehensive Political Guidance*) määritteli ajanmukaisemmin tulevaisuuden turvallisuushaasteet ja ne operaatiotyypit, joita edellämainittuihin haasteisiin vastaamiseksi mahdollisesti tarvitaan sekä voimavarat, joita Naton ja sen jäsenvaltioiden pitäisi kehittää seuraavan 10-15 vuoden aikana. Kyseinen asiakirja korostaa kansallisten asevoimien parempaa kykyä osallistua kaukooperaatioihin. Tämä palvelisi ensisijaisesti kriisinhallintakyvyn kehittämistä, mutta parantaisi myös jäsenmaiden valmiutta antaa toisilleen viidennen artiklan mukaista sotilaallista apua.

Kansalliset prioriteetit ja vaihtelevat kokemukset meneillään olevista operaatioista – etenkin Afganistanista – saavat jäsenmaat korostamaan liittokunnan rooleja ja tehtäviä eri tavoin. Vaikka jäsenmaat keskustelevat etupäässä käytännön yhteistyökysymyksistä, tämän hetken merkittävin eksistentiaalinen keskustelu käydään kuitenkin Naton olemuksesta eli sotilasliittoroolin (artikla 5:n mukainen yhteinen puolustus) ja turvallisuusmanageriroolin (ei-artikla 5 -operaatiot kuten kriisinhallinta) monimutkaisesta keskinäisyydestä ja roolien tasapainosta. Roolien huomattavin ero ilmenee siinä, että sotilasliittorooli edustaa nykyisin passiivisempaa ja perinteisempää turvallisuushakuisuutta (artikla 5, pelote), kun turvallisuusmanagerirooli taas mahdollistaa aktiivisempien keinojen käytön (liittokunnan oman alueen ulkopuolella toteutettavat ei-artikla 5 -operaatiot, kriisinhallinta ja humanitaariset operaatiot). Kaikki jäsenmaat, puhumattakaan ulkopuolisista kriitikoista, eivät ole vakuuttuneita siitä, tarkoittaako ”aktiivinen” samaa kuin lisääntynyt turvallisuus pitkällä tähtäimellä. Tämän vuoksi seuraavaksi tutkitaan niin viidennen artiklan merkitystä ja evoluutiota kuin myös sitä, miten kriisinhallintaosaaminen ja -voimavarojen käyttö ovat käytännössä muodostuneet Naton ensisijaiseksi operatiiviseksi toiminnaksi.

Naton sotilasliittorooli: artikla 5 ja yhteinen puolustusvelvoite

Naton peruskirjan viidennen artiklan yhteinen puolustusvelvoite on Naton ydin. Sopimus julistaa yhteisen puolustusvelvoitteen selkeästi, mutta sitoumuksen täsmällisen luonteen ylimalkaisesti. Kylmän sodan aikana käytännön velvoitteet eivät kuitenkaan olleet kenellekään epäselvät. Yksittäiset saksalaiset, hollantilaiset, tanskalaiset ja muut sotilasyksiköt tiesivät velvollisuutensa täs-

mälleen. Vaikka Nato ei nykyisin järjestäkään suuria sotaharjoituksia, joissa harjoiteltaisiin yhteisen puolustuksen edellyttämiä toimia, jäsenvaltiot eivät kuitenkaan aseta artikla 5:n edellyttämää sotilaallista ja poliittista avunantovelvollisuutta kyseenalaiseksi.

Yhteinen puolustusvelvoite on maantieteellisesti rajattu sellaisten hyökkäysten torjuntaan, jotka kohdistuvat Pohjois-Amerikkaan tai Eurooppaan tahi jäsenmaiden hallinnassa oleviin saariin tai aluksiin, jotka ovat Kravun käänntöpiirin pohjoispuolella (artikla 6). Jäsenvaltioita ei myöskään velvoiteta osallistumaan strategisiin hyökkäystoimiin. Operaatioiden käynnistäminen edellyttää kaikkien jäsenmaiden konsensuspäätöstä mutta kaikkien jäsenvaltioiden oletetaan osallistuvan viidennen artiklan perusteella toteutettaviin operaatioihin.

Nato on ottanut käyttöön artikla 5:n mukaiset turvatakuut vain kerran. Tämä tapahtui 11.9.2001 Yhdysvaltoja vastaan tehtyjen terrori-iskujen eli 9/11-hyökkäyksen seurauksena. Viidennen artiklan käyttöönottopäätös tämän epätavanomaisen hyökkäyksen jälkeen oli poliittisesti tärkeä ele, vaikka sotilaallisesti päätöksellä oli lähinnä symbolista arvoa. Näin ollen viidennen artiklan alkuperäisen käyttötarkoituksen (tavanomainen valtioiden keskeinen sota) todellista ”lujuutta” ei ole koskaan koeteltu. Liittokunnan päätös käyttää turvatakuuta osoitti kuitenkin selkeästi, että jäsenvaltiot eivät epäröi käyttää artikla 5:n mahdollistamaa apua sellaisessakaan tilanteessa, joka ei liity valtioiden väliseen sotaan. Turvatakuupäätös ilmentää myös sitä, että liittokunta on valmis harkitsemaan perussopimuksen uutta tulkintaa, jotta se soveltuisi paremmin tulevaisuuden turvallisuushaasteisiin. Viidennen artiklan täsmälliseen toimeenpanoon vaikuttaa kulloinkin kansainvälinen tilanne: kaksi- tai moninapaisuus, kansainväliset jännitteet ja perinteisten sotilaallisten uhkien olemassaolo.

Tällä hetkellä Natossa ei juuri tehdä operatiivista suunnittelua viidennen artiklan mukaisten yhteisten puolustusvelvoitteiden varalle. Koska Puolan ja Baltian maat kuitenkin patistavat liittokuntaa konkreettisempaan puolustussuunnitteluun, asiaan saatetaan panostaa jatkossa hiukan enemmän. Operatiivinen suunnittelu antaisi ainakin viitteitä keskinäisen sotilaallisen avun luonteesta sodan syttyessä liittokunnan jäsenmaan ja jonkin muun valtion välille. Puolustussuunnittelun vähäisyys merkitsee ennemminkin sitä, että perinteisiä uhkia ei ole näköpiirissä kuin että liittokunnalta puuttuisi suunnitteluresursseja.

Syyskuun 12. päivänä vuonna 2001 tehty päätös ottaa turvakuut käyttöön on myös osoitus siitä, että Naton jäsenmaiden käsitykset turvallisuudesta ja sen saavuttamisesta ovat muuttuneet kylmän sodan päättymisen jälkeen. Tämä on luonnollisesti heijastunut myös itse järjestöön, jossa kylmän sodan jälkeen turvallisuuskäsityksen evoluutio on osin sivuuttanut perinteisen kollektiivisen puolustuksen. Instituutiona Nato on ryhtynyt määrittämään uudelleen euroatlanttista turvallisuuskäsitettä tunnustaen sen, että mikäli liittokunta pitäytyisi ainoastaan sotilasliittoroolissaan, se ei kykenisi jatkossa auttamaan jäsenmaita vastaamaan turvallisuushaasteisiin. Vaikka tämä kehityskulku alkoi jo kylmän sodan päättymisen jälkeen, vauhtia se sai vasta, kun terroristit toteuttivat 9/11-iskut epäsymmetrisen sodankäynnin tekniikoita noudattaen.

Jäsenmaiden eriävät arviot todellisista turvallisuusuhkista muodostavat jatkossa vielä suuremman haasteen viidennen artiklan

Ydinaseet ja Naton pelote

Kylmän sodan päättymisen jälkeen Naton kolme ydinasevaltiota, Yhdysvallat, Britannia ja Ranska, ovat supistaneet ydinasearsenaalejaan sekä laskeneet ydinasejoukkojensa valmiutta. Strategisen pelotteen vuoksi sekä Yhdysvallat että Britannia ja Ranska aikovat kuitenkin pitää ydinaseen. Vaikka Natoa usein kutsutaankin ydinpeloteliittokunnaksi sen vuoksi, että sen äärimmäinen pelote perustuu ydinaseisiin ja kolmella sen jäsenmaalla on ydinaseita, Yhdysvallat on liittokunnan pelotteen todellinen tukiranka, jolla on kyky antaa ”ydinturvakuut”.

Naton ydinasepolitiikan suunnitteluryhmä (*Nuclear Planning Group*, NPG) on liittokunnan korkein ydinaseisiin liittyviä asioita käsittelevä taho. Noudattaen Naton päätöksentekomenettelyn yleistä linjaa suunnitteluryhmä toimii konsensusperiaatteella ja kaikilla sotilaalliseen komentorakenteeseen kuuluvilla jäsenmailla on äänioikeus Naton ydinasepolitiikasta päätettäessä. NPG:n asialistalle kuuluu monta kokonaisuutta, kuten aseiden käyttöturvallisuus, selviytymismahdollisuudet ydinhyökkäyksestä, asiaankuuluvat tietojärjestelmät sekä ydinaseiden sijoittamispolitiikka. NPG:n vastuulle kuuluvat myös ydinaseiden leviäminen sekä asevalvonta. Vaikka asiasta onkin keskusteltu, Nato ei ainakaan vielä ole ilmoittanut pidättäytyvänsä ydinaseiden ensikäytöstä. Sitä vastoin ainakin Yhdysvallat ja Britannia ovat julkisesti ilmoittaneet voivansa harkita ydinaseiden käyttöä sellaisiakin valtioita vastaan, joilla ei ole ydinaseita.

tulkinnalle, sen ”soveliaille” käyttöönottopäätöksille sekä päätösten seurauksena annetun avun luonteelle.

Keväällä 2007 Viron tietojärjestelmiä vastaan toteutetut tietoverkkohyökkäykset olivat kouriintuntuva esimerkki siitä, että artikla 5:tä tulkitaan eri tavoilla. Koska koko yhteiskuntaa vastaan suunnattu tietoverkkohyökkäys saattaa aiheuttaa enemmän tuhoa kuin tavanomaisin asein toteutettu rajallinen sotilaallinen isku, jotkin jäsenmaat halusivat keskustella artikla 5 turvatakuiden mahdollisesta käyttöönotosta. Toiset jäsenmaat eivät kuitenkaan halunneet viidennen artiklan käyttöönoton kynnystä laskettavan. Ne pelkäsivät esimerkiksi, että käyttöönottopäätöksiä tehtäisiin tämän jälkeen liian helposti tai että turvatakuiden käyttöönoton jälkeen vain rajoitettu apu, esimerkiksi muutaman tietoturvasiantuntijan lähettäminen, tulisi yleisesti hyväksyttäväksi.

Artikla 5:n mukainen yhteinen puolustusvelvoite eli Naton sotilasliittorooli on perinteisesti ollut jäsenvaltioille tärkeä ja sitä se on jatkossakin. Sotilasliittoroolista luopumisesta ei ole mitään viitteitä, koska jäsenmaiden kansalliset puolustusvalmistelut ja -suunnitelmat perustuvat edelleenkin Naton sotilasliittorooliin. Edes EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ei tule muuttamaan tätä. Unionin uudistussopimuksessa todetaan selkeästi, että Nato ”pysyy edelleen asianomaisten jäsenvaltioiden yhteisen puolustuksen perustana.”¹³

Naton jäsenvaltiot joutuvat luotaamaan velvoitteitaan alati muuttuvassa poliittisessa ilmastossa. Tämän vuoksi on todennäköistä, että viidennen artiklan ja sen velvoitteiden luonne, sovellettavuus ja laajuus kehittyvät nykyisistä. Turvatakuulausekkeen tähän asti ainoastaan käyttöönotosta voidaan päätellä, että liittokunta lienee valmis harkitsemaan viidennen artiklan käyttöä muihinkin tilanteisiin kuin pelkästään tavanomaisen hyökkäyksen torjuntaan.

Eräiden jäsenmaiden edustajien viimeaikaiset kannanotot viittaavat siihen, että yhteisen puolustusvelvoitteen kaltaisen perussolidaarisuuden pitäisi näkyä liittokunnan kaikissa muissakin toimissa. On todennäköistä, että solidaarisuusodotukset kasvavat samalla kun liittokunta mukautuu yhä paremmin turvallisuusmanagerirooliinsa. Johtoajatuksena on, että jos kaikki jäsenvaltiot hyväksyvät operaation käynnistämisen, kaikkien tulisi osallistua siihen ”tasapuolisesti” sekä aikanaan vetäytyä operaatiosta myös

¹³ CIG 1/1/07 REV 1 (EN). s.31

yhdessä. Oletettavasti turvallisuusmanageritoiminta (ei-artikla 5) ei kuitenkaan muodostu juridisesti yhtä sitovaksi kuin sotilasliittotehtävä (artikla 5).

Naton turvallisuusmanagerirooli: ei-artikla 5 -operaatiot

Naton turvallisuusmanagerirooliin kuuluvia tehtäviä ovat kriisinhallinta, humanitaariset avustusoperaatiot, aseriisunta sekä toimiminen poliittis-sotilaallisten kysymysten keskustelufoorumina. Jos edellisiä verrataan keskenään niihin sidottavien resurssien ja toimeliaisuuden näkökulmasta voidaan todeta, että kriisinhallinta on viimeksi kuluneen kymmenen vuoden aikana muodostunut Naton ydintehtäväksi, jota se toteuttaa liittokunnan oman alueen ulkopuolella. Tänä aikana Natolla on ollut merkittävä rooli Afganistanissa sekä neljässä kriisinhallintaoperaatiossa Balkanilla. Liittokunta on myös antanut Afrikan unionin Darfur-operaatiolle logistista tukea ja koulutusapua.

Vuoden 1991 strategisessa konseptissa mainittiin kriisinhallinta, vaikkakin laajassa asiayhteydessä. Asiakirjassa todettiin, että liittokunnan jäsenmaiden asevoimia voitaisiin ”pyytää osallistumaan maailmanlaajuisen vakauden ja rauhan edistämiseen luovuttamalla joukkojaan Yhdistyneiden kansakuntien operaatioihin”¹⁴. Nato tukikin YK:n joukkoja Balkanin sotien aikana. Daytonin rauhansopimuksen allekirjoittamisen jälkeen liittokunta perusti aluksi *Implementation Forcen* (IFOR) sekä tämän seuraajan, *Stabilisation Forcen* (SFOR), toimeenpanemaan rauhansopimuksen sotilaallista osuutta. Koska Natossa IFOR- ja SFOR-operaatioita pidettiin onnistuneina esimerkkeinä kriisinhallinnan soveltuvuudesta liittokunnan ydintehtäväksi kylmän sodan jälkeen, kriisinhallintaan kohdennettiin yhä enemmän huomiota. Aluksi toiminta suuntautui vain euroatlanttiselle alueelle.

Tämänkaltaiset ei-artikla 5 -operaatiot sisällytettiin vuoden 1999 strategiseen konseptiin yhtenä liittokunnan uusista ydintehtävistä. Sen lisäksi vuoteen 1999 mennessä liittokunnan jäsenet olivat tietoisia vaikeuksista tuottaa kriisinhallintatoimiin sopivia joukkoja jo pelkästään Euroopassa toteutettaviin operaatioihin. Ymmärrettiin, että oli välttämätöntä parantaa jäsenmaiden asevoimien voimavaroja sekä niiden saatavuutta ja käytettävyyttä

¹⁴ NATO *Strategic Concept* (1991), kappale 41

oman alueen ulkopuolella. Tämän vuoksi Naton strateginen konsepti kehotti liittokuntaa kokonaisuutena kehittämään joukkorakennettaan. Tavoitteiksi asetettiin paitsi kansallisten ja yhteisten puolustusvelvoitteiden toteuttamiskyky jatkossakin, myös joukkojen parempi käytettävyys kriisinhallintaoperaatioissa.

Naton nopean toiminnan valmiusjoukko (NATO Response Force, NRF)

Naton jäsenmaat hyväksyivät NRF- valmiusjoukkokonseptin vuonna 2002 Prahassa huippukokouksessa. Joukko saavutti alustavan operatiivisen kyvyn vuonna 2004. Riian huippukokouksessa 2006 julistettiin, että NRF oli saavuttanut täyden operatiivisen kyvyn. Jäsenmaiden Afganistan-sitoumukset vaikuttavat osin siihen, että maa-, meri- ja ilmakomponenteista koostuvan joukon kokonaisvahvuus on tällä hetkellä vain noin 70 % sille alunperin suunnitellusta 25 000:sta.

Syksyllä 2007 Nato tarkensi uudelleen valmiusjoukkonsa konseptia. NRF:n ytimenä tulee toimimaan 8 000-10 000 sotilaan vahvuinen joukko, jotta jokaisella rotaatiolla on samat perusvoimavarat. Jäsen- ja kumppanusmaat voivat tämän lisäksi halutessaan tarjota NRF:n rotaatiolle lisäjoukkoja tai muita voimavaroja. Jäsenet kehittävät myös yhteisesti johtamisjärjestelmää, sekä monkansallista logistiikka ratkaisua jota NRF rotaatiot tulevaisuudessa käyttävät.

NRF:llä on kaksi päätarkoitusta. Yhtäältä joukko toimii uusien taktiikoiden sekä doktriinien koealustana. Kun eurooppalaisten asevoimien joukot vuorottelevat NRF:n valmiusjaksoissa, niiden sotilaalliset kyvyt paranevat. Toisaalta NRF on myös Naton operatiivinen joukko, jota voidaan käyttää monenlaisiin operaatioihin. Vaikka NRF kykeneekin rauhaan pakottamisoperaatioihin, monet jäsenvaltiot eivät ilmiselvästi halua käyttää joukkoa tällaisiin tehtäviin. Toistaiseksi NRF:n osia on käytetty humanitaarisissa avustustehtävissä (New Orleansin tulvat ja Pakistanin maanjäristykset 2005), vaalitoimituksen turvaamiseen (Afganistan 2004) sekä olympialaisten (Ateena 2004) turvallisuusjärjestelyissä. Jotkut jäsenvaltiot puolestaan eivät halua käyttää NRF:ää tämäläntyyppiin operaatioihin.

Vaikka nopean toiminnan valmiusjoukko tulee olemaan alkuperäistä suunnitelmaa pienempi, NRF muuttaa kansallisia Nato-joukkoja. Afganistan-ISAF on kuitenkin tällä hetkellä selkeästi suurempi muutosveturi Naton sisällä. Afganistanin haasteet ovat pakottaneet liittokunnan harkitsemaan uudelleen NRF:n kokoa ja tehtävänasettelua, mutta kohennellussa muodossaan NRF tulee pysymään Naton työkaluna niin operationaalisiiin kuin kehityksellisiinkin tarkoituksiperiin.

Vuonna 2002 liittokunta käynnisti laajan transformaatiostrategian, jonka yksi osuus koski kansallisten joukkojen kehittämistä. Jäsenmaiden asevoimat olivat vielä tuolloin pitkälti viiden artikkelin velvoitteiden toteuttamiseen tarkoitettuja joukkoja. Naton nopean toiminnan valmiusjoukon (*Nato Response Force*) perustaminen sekä erityisesti Afganistanin kokemukset ovat poikineet muutoksia ja aiheuttaneet sen, että niihin osallistuvat valtiot ovat viimeinkin kehittäneet kriisinhallintakykyään. Naton kehitys on heijastunut myös Euroopan unionin kriisinhallintakykyyn, koska useimmat valtiot ovat jäseniä molemmissa järjestöissä.

Tämä vuonna 2002 käynnistetty muutosprosessi ja joihinkin kriisinhallinnan näkökohtiin liittyvä konsensuskehitys ilmenevät vuonna 2006 julkistetussa laaja-alaisen poliittisen ohjauksen asiakirjassa. Asiakirja laajensi ei-artikla 5 -operaatioiden mahdollisen toiminnan euroatlanttiselta alueelta periaatteessa koko maailmaan. Tämä heijasti muuttuneita poliittisia realiteetteja sekä myös sitä, että vuoteen 2006 mennessä liittokunta oli jo osallistunut alueensa ulkopuolella toteutettuihin kriisinhallintaoperaatioihin Afganistanissa ja Darfurissa. Poliittisen ohjauksen asiakirja päätti virallisesti keskustelun liittokunnan alueen ulkopuolisista kriisinhallintaoperaatioista. Jatkossa ei edes puhuta ”out-of-area”-operaatioista. Liittokunnan kokemukset Afganistanista ovat kuitenkin nostaneet esiin joukon uusia kysymyksiä sekä käynnistäneet debatin kriisinhallinnan eri lähestymistavoista kuten myös siitä, minkälainen kriisinhallintaprofiili soveltuisi Natolle parhaiten.

Nato ja Afganistan

Afganistanissa toimivasta kansainvälisestä ISAF-operaatiosta on tullut Naton tärkein kriisinhallintahaaste. Tämä liittokunnan ensimmäinen kauko-operaatio alkoi vuonna 2003, kun Nato päätti ottaa johtoonsa YK:n valtuuttaman operaation. Nato-joukkojen joutuminen rajuihin taisteluihin Afganistanissa on luonut liittokunnan sisälle merkittäviä säröjä. Syntyneet jakolinjat eivät kuitenkaan noudata aikaisemmin nähtyä vastakkainasettelua, kuten esimerkiksi eurooppalaisten jäsenmaiden ja Yhdysvaltain välillä tai Irakin miehitystä kannattaneiden ja vastustaneiden jäsenvaltioiden kesken. Merkittävästi toisistaan poikkeavat kansalliset näkemykset ovat synnyttäneet keskustelun siitä, mitkä turvallisuus-edut Afganistanissa oikeastaan ovat uhattuina. Tämän vuoksi Af-

ganistanin tapahtumilla on merkittäviä seurauksia Natolle sekä lähitulevaisuudessa että pitkällä aikavälillä.

Jäsenvaltioiden vaihteleva halukkuus sijoittaa joukkojaan maan kaikkein väkivaltaisimmille alueille ja seuduille on operaation suurin kiistakapula. Eräät Naton jäsenvaltiot kuten Britannia, Kanada, Yhdysvallat ja Alankomaat ovat sitä mieltä, että kaikkien maiden pitäisi ”antaa täysi tuki” Afganistanin operaatiolle sekä sijoittaa taistelujoukkojaan kaikkein pahimpiin paikkoihin etelässä ja idässä. Perusteluna on, että Nato päätti toimia Afganistanissa ja johtaa ISAF-operaatiota yhteisesti ja yksimielisesti. Jäsenmaiden tapa sijoittaa joukkojaan maan sisällä onkin synnyttänyt ”pohjois-etelä -vedenjakajan”.

ISAF-operaation maittain vuorotteleva kuuden kuukauden johtovastuu aiheuttaa kerrannaisongelmia. Kun mailla on operaation johtovastuu, ne käyttävät omanlaisiaan strategioita ja johtamistapoja. Johtamisongelmiin liittyy myös, että vaikka Yhdysvalloilla on paljon joukkoja ISAF-operaatioissa, se myös johtaa Afganistanissa Nato-operaation ulkopuolella toimivaa monikan-sallista joukkoa, jonka tehtävänä on etsiä ja tuhota al-Qaidaan kuuluvia ryhmiä. Tämän joukon toimet ovat joskus ristiriidassa ISAF:in tavoitteiden kanssa. Erityisesti amerikkalaisen ilma-aseen säästelemätön käyttö ”terrorismin vastaisissa operaatioissa” on tuottanut runsaasti siviiliuhreja. Nämä merkitsevät Natolle aina strategista tappiota, koska liittokunta toimii samalla maantieteellisel- lisellä alueella ja tekee parhaansa voittaakseen paikallisväestön tuen.

Toinen keskeinen keskustelunaihe liittyy siihen, kuinka laajasti Naton pitäisi toteuttaa huumausaineiden vastaisia toimia ja tuhota alueen oopiumiviljelmiä. Jotkut ovat sitä mieltä, että tämä vaatimus ei ole pelkästään häiriötekijä operaation päätavoitteen kannalta, vaan että sillä lisättäisiin paikallisväestön vihamielisyyttä keskushallitusta kohtaan. Muita kannattavia elinkeinoja kun alueella ei juuri ole. Toiset taas ajattelevat, että unikoista tuotettu oopiumi lisää merkittävästi maan epävakautta, koska maan sotilordit rahoittavat yksityisarmeijoitaan siitä saaduilla tuloilla.

Kuten Kosovossakin nähtiin keväällä 1999, Nato-maat kykenevät kyllä taistelemaan rinta rinnan, mutta operaatiot paljastavat perustavanlaatuisia eroja liittokunnan jäsenmaiden välillä. Tärkeimpiä eivät ole erot niiden sotilaallisissa voimavaroissa, vaan erot jäsenvaltioiden sisäpoliittisissa kuvioissa sekä siinä, miten

Afganistanin "pohjois-etelä-vedenjakaja"

ISAF on käynyt useimmat taistelunsa maan eteläisissä lääneissä; Kandaharissa ja Helmandissa. Kandaharissa kanadalaiset ja hollantilaiset joukot ovat joutuneet ankariin taisteluihin Talebanin kanssa. Helmandissa brittimaavoimat muodostavat pääosan joukoista, joita täydentää muutama tanskalaiskomppania. Kiivaat taistelut Talebania vastaan kesällä 2006 saivat ISAF:in tuolloisen brittikomentajan toteamaan, että taistelut olivat brittimaavoimien ankarimpia sitten Korean sodan. Taistelujen rajuus on tehnyt sitoutumisen Afganistaniin poliittiseksi kuumaksi perunaksi Britanniassa. Samankaltainen debatti on virinnyt Hollannissa ja Kanadassa. Keväällä 2007 Kanadan senaatti aloitti keskustelun kaikkien joukkojensa vetämisestä pois ISAF:ista, elleivät toiset Nato-jäsenvaltiot tule sen avuksi.

Britanniassa ja Kanadassa ilmaistu ärtymys kohdistuu erityisesti toisten Nato-maiden joukoilleen asettamiin rajoituksiin. Rajoituksilla maat säätelevät sitä, miten ja missä päin Afganistania niiden joukkoja voidaan käyttää. Esimerkiksi Saksalla on paljon joukkoja Afganistanissa, mutta maan parlamentti on kieltänyt niiden osallistumisen taisteluoperaatioihin maan eteläosassa. Keväällä 2006 tilanne äityi jo siihen pisteeseen, että Naton pääsihteeri Jaap de Hoop Scheffer puuskahti Natossa olevan jäsenmaita, joiden tulisi kysyä itseltään, "emmekö todellakaan voi tehdä enemmän?".

Joidenkin jäsenmaiden toimeliaisuutta voidaan selittää kansallisilla kokemuksilla. Tämä koskee erityisesti maita, jotka ovat eniten osallistuneet taistelutoimintaan. Brittien ulkopolitiikka oli erittäin aktiivista Tony Blairin pääministerikaudella. Vaikka Britannian osuus Irakin miehitykseen sai kosolti huomiota, ennen Afganistaniin ja Irakiin menoaan Britannialla oli paljon myönteisempiä kokemuksia väliintuloista Sierra Leonessa ja Kosovossa. Alankomaat puolestaan kävi syvällistä itsetutkiskelua sen jälkeen, kun sen YK-joukot eivät kyenneet puolustamaan Srebrenicaa Bosniassa 1995, vaan joutuivat todistamaan pahinta Euroopassa toteutettua kansanmurhaa sitten toisen maailmansodan. Kanadan hallitus on esittänyt hyväksyttäväksi uuden kansainvälisen moraaliperiaatteen; suojeluvastuun (*Responsibility to Protect*). Eräs tärkeimmistä hallituksen kannan hyväksymisen myötävaikuttajista on kanadalaiskenraali Roméo Dallaire. Hän toimi YK-rauhanturvajoukkojen komentajana Ruandassa kansanmurhan aikana vuonna 1994. Yllämainitut kolme valtiota ovat omaksuneet ulkopoliittisia kantoja, joiden retoriikassa niiden toimintaa ohjaavat muutkin normit kuin pelkästään kansalliset edut.

maiden johtajat ja poliittiset merkkihenkilöt jäsentävät ympäröivää maailmaa. Tämän vuoksi ei olekaan yllättävää, että kaikki jäsenmaat eivät halua luopua Afganistanissa toimivien joukkojensa rajoituksista. Tästä ei tosin voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä maiden suhtautumisesta kriisinhallintaan sinänsä. Tilanne on pikemminkin se, että julkisista kannanotoista huolimatta jäsenvaltiot eivät pääse yhteisymmärrykseen operaation taktis-operatiivisesta toteutustavasta eivätkä edes Afganistanin operaation kokonaismerkityksestä.

Eri jäsenmailla on hyvin erilaisia käsityksiä ISAF:ista. Jotkut eivät pidä "voittamista" Afganistanissa maalleen lankeavien uhrausten arvoisena, laskettiinpa uhraukset sitten kaatuneina sotilaina, veronmaksajien rahoina tai maiden käsityksenä itsestään kansainvälisenä toimijana. Toiset taas uskovat, että jos Nato epäonnistuu Afganistanissa, se on epäonnistunut liittokuntana. Eräät ovat jopa julistaneet, että jos liittokunta lähtee Afganistanista ennen "voittoa", Naton merkitys kyseenalaistuu. Kaikilla edellä mainituilla väitteillä on institutionaalinen ja humanitaarinen perusta. Institutionaalinen kysymys kuuluu: Jos Nato epäonnistuu siitäkin huolimatta, että jäsenvaltiot päättivät yhteisesti, että Afganistan on järjestön ensisijaisin haaste, "onko liittokunnasta enää mihinkään"? Humanitaarinen peruste on, että Nato-joukkoja tarvitaan turvaamaan suojatonta siviiliväestöä, jonka ylivoimainen enemmistö ilmaisi toiveensa syksyllä 2007 siitä, että kansainväliset joukot pysyisivät maassa. Kaikesta huolimatta on niin, että Natoa pidetään hyödyllisenä niin sotilasliittoroolissa kuin turvallisuusmanageriroolissakin. Tämän vuoksi Nato instituutioon ei jää vaille merkitystä siinäkin tapauksessa, että jäsenvaltiot päättäisivät vetäytyä Afganistanista ja ottaa tuumaustauon Naton turvallisuusmanageriroolin suhteen.

Keskusteluja sotilasliittoroolin ja turvallisuusmanageriroolin välisestä suhteellisesta painoarvosta tarkastellaankin vielä jonkin aikaa Afganistan-operaation kautta. Tämä debatti koskettaa liittokunnan uudistumispyrkimyksen ydintä, kun liittokunta pyrkii muuntautumaan pelkästä yhteisen puolustusveloitteen sotilasliitosta "turvallisuusmanageriksi termin laajimmassa merkityksessä"¹⁵. Keskustelu Afganistanin turvallisuusintressien merkityksestä on yhtä tähdellinen eräiden muidenkin alueiden kohdalla. Kaikki

¹⁵ *NATO Transformed* (2004), s. 44, asiakirjanumero: NATOTRAENG0604. www.nato.int

Naton jäsenvaltiot ja useimmat kumppanimaat ovat sitä mieltä, että kriisinhallintatehtävä on liittokunnalle aidosti tärkeä ja että tämä rooli pitäisi omaksua sen vuoksi, että viidennen artiklan perusteella toteutettavien operaatioiden todennäköisyys laskee edelleen. Tästäkään huolimatta organisaatio ei helposti saavuta aitoa yksimielisyyttä siitä, mitä kansallisia turvallisuushyötyjä saavutetaan sitoutumalla vaativiin ja pitkäkestoisiin kriisinhallintaoperaatioihin.

Samalla kun debatti eri tehtävien sopivasta tasapainosta jatkuu, Nato keskittyy todellisiin operatiivisiin kokemuksiin perustuen turvallisuusmanagerirooliinsa tuottamalla joukkoja YK:n turvallisuusneuvoston valtuuttamiin kriisinhallintaoperaatioihin. Vaikka Nato säilyy sotilasliittona, jonka yhteiset puolustusveloitteet muodostavat jäsenmaiden kansallisen puolustussuunnittelun ytimen, liittokunta on sitoutunut turvallisuusmanagerirooliaan korostavaan muutosprosessiin.

Yhdysvallat ja Nato

Luku alkaa Yhdysvaltain kylmän sodan aikaisen Nato-politiikan kehityksen tiivistelmällä, jossa kerrotaan kuinka Yhdysvaltain sitoutuneisuus Natoon vaihteli sitä mukaa, kun aktivismin ja eristäytyneisyyden kannattajat kilpailivat vallasta Washingtonissa. Tämän jälkeen tutkitaan, kuinka epävakaa kylmän sodan jälkeisessä turvallisuusympäristössä Washingtonin Nato-debattiin ilmaantui lisäulottuvuus: kysymys Naton roolista Yhdysvaltain sotilaallisten väliintulojen laillistajana.

Seuraavaksi tässä luvussa analysoidaan USA:n kylmän sodan jälkeistä Nato-politiikkaa ja osoitetaan, että se jakautuu kahteen eri vaiheeseen. Suunnilleen Bill Clintonin presidenttikauden sijoittuvaa ensimmäistä vaihetta leimasi ”liberaalihaukkojen”¹⁶ vaikutusvallan kasvu ja heikkeneminen. Monista käytännön ongelmista ja kiistoista huolimatta he kannattivat aktiivisen ulkopoliittikan yhdistämistä tuen hankkimiseen eurooppalaisilta liittolaisilta, tarvittaessa vaikka suurin diplomaattisin ponnisteluin. Toinen vaihe sijoittuu jotakuinkin George W. Bushin presidenttikauden. Voimatasapaino Washingtonissa on siirtynyt liberaalihaukoilta Yhdysvaltain ensisijaisuuden puolestapuhujille, primasisteille. Nämä kannattavat itsevarmaa ja unilateralistista ulkopoliitiikkaa sekä suosivat tilapäisiä liittoumia pysyvien liittolaissuhteiden asemesta.

Luvun päätteeksi tarkastellaan Yhdysvaltain Nato-politiikkaan todennäköisesti vaikuttavia kehitystrendejä sekä tutkitaan niiden mahdollisia vaikutuksia transatlanttisiin suhteisiin.

¹⁶ ”Liberal hawk”: (erityisesti) Yhdysvalloissa käytettävä termi henkilöstä, joka on yleisesti ottaen poliittisilta näkemyksiltään liberaali, mutta ulkopoliittisissa linjauksissaan kannattaa voimankäyttöä konfliktien ratkaisemiseksi. Yhdysvalloissa sana ”liberal” käytetään yleensä puhuttaessa konservatismiin vastakohtana eli sikäläisen poliittisen kentän vasemmasta laidasta. Termillä on aiemmin viitattu niin demokraattisen kuin republikaanisenkin puolueen kannattajiin, mutta nykyään sillä kuvataan yleensä liberaaleja, jotka tukivat – tai yhä tukevat – presidentti Bushin päätöstä hyökätä Irakiin vuonna 2003.

Kylmä sota: aktivismin ja eristäytyneisyyden välinen kamppailu

Kun Nato perustettiin, Yhdysvallat teki historiallisen päätöksen luopua liittoutumattomuusperiaatteestaan – olihan tämä opin-kappale osoittanut maan ulkopoliitikalle suunnan yli 150 vuoden ajan. Heti toisen maailmansodan jälkeen Yhdysvalloilla oli kasvava halu suojella Eurooppaa kommunismin ja mahdollisen neuvostolaajenemisen uhalta. Brysselin sopimuksen allekirjoittaminen, Prahan *coup d'état* vuonna 1948 ja Neuvostoliiton painostus Norjaa vastaan hyökkäämättömyyssopimuksen allekirjoittamiseksi vaikuttivat siihen, että USA päätti luopua liittoutumattomuuspolitiikastaan.

Kun Pohjois-Atlantin sopimusta valmisteltiin, Yhdysvallat piti huolen siitä, että avunantopykälä kirjoitettiin rajalliseksi. Hyökkäyksen sattuessa jokaisen jäsenvaltion velvoitteena oli antaa apua hyökkäyksen kohteelle tai kohteille vain ”tarpeelliseksi katsomil-laan keinoilla”. Tämä oli pettymys eurooppalaisille, jotka olivat toivoneet USA:lta sitoumusta, jolla se lupautuisi automaattisesti antamaan kaikkea apua muille jäsenmaille. Sopimuksen tulkin-nanvaraisesta tekstistä huolimatta kylmän sodan aikaiset jouk-kosijoitukset ja puolustussuunnitelmat olivat käytännössä täysin selkeät. Brysselin sopimuksen allekirjoittajavaltiot eivät myös-kään ilahtuneet siitä, että Yhdysvallat kutsui Islannin, Norjan, Portugalin ja Tanskan Naton jäseniksi. Pelkona oli, että näiden maiden jäsenyys heikentäisi sitä sotilasapua, joka muutoin olisi kohdentunut viidelle ”alkuperäisjäsenelle”. Kaikesta huolimatta Yhdysvaltain vakaa aikomus oli luoda liittokunnalle aito ”atlant-tinen” olemus sekä ”puolustettavissa olevat rajalinjat”. Tässä se myös onnistui.

Vuosina 1950-53 käyty Korean sota sekä syyskuussa 1949 päät-tynyt USA:n ydinase-monopoli aiheuttivat kouriintuntuvia muu-toksia uuteen liittokuntaan. Naton eteläinen sivusta vahvistui Kreikan ja Turkin liittyessä jäseniksi vuonna 1952. Yhdysvaltain sotilaallista läsnäoloa Euroopassa pidettiin edelleen liittokunnan sotilaallisen uskottavuuden keskeisenä elementtinä. Saksan kysy-mys ratkaistiin hyväksymällä Saksan liittotasavalta uudeksi jäsen-valtioksi, vaikkakin sen itsemääräämisoikeudelle ja aseistukselle asetettiin rajoituksia. Tämä noudatti Yhdysvaltain linjaa, jonka mukaisesti Saksa tuli aluksi pitää aisoissa, kunnes se voitaisiin integroida länteen.

Natossa oli vakavia sisäisiä riitoja 1960-luvun alussa. Kennedyn hallinto (1961-63) halusi nostaa ydinaseiden käyttökynnystä. Uudella ”joustavan vastatoiminnan” strategialla piti korvata ”massiivisen vastaiskun” doktriini. Näin ollen mahdollisessa kriisissä olisi useita eskalaatioportaita ennen varsinaista ydinaseiden käyttöä. Joustavan vastatoiminnan doktriini säilyi yhtenä Naton keskeisistä strategisista konsepteista aina kylmän sodan päättymiseen saakka. Monet eurooppalaisvaltiot kuitenkin vastustivat doktriinia, sillä sitä pidettiin merkinä USA:n Euroopan puolustukseen sitoutumisen hiipumisesta. Kuuban ohjus kriisi vuonna 1962 vahvisti Naton sisäistä yhtenäisyyttä, koska se muistutti jäseniä jälleen yhteisestä neuvostouhasta. Anglosaksinen ydinase-monopoli sekä USA:n tahto tiukentaa Naton ydinaseiden keskitettyä hallintaa ruokkivat eurooppalaisten valtioiden kaunaa Yhdysvaltoja kohtaan. Tämä johti lopulta Ranskan irtautumiseen Naton sotilaallisesta rakenteesta vuonna 1966.

Vuonna 1967 julkaistua Harmelin raporttia pidetään Naton historian virstanpylväänä, koska siinä esitettiin ensimmäistä kertaa liennytyks ja puolustuspolitiikka toisiaan täydentävinä linjauksina vastakkainasettelun asemesta. Raportilla oli myös perustavanlaatuisia vaikutuksia liittokunnan sisäisiin suhteisiin, kun pienemät jäsenmaat saivat vihdoon suuremman poliittisen painoarvon. Yhdysvallat suhtautui suopeasti tähän kehitykseen, vaikka eräässä ulkoministeriön raportissa se painottikin, että supervallan ”erityisasema” edellytti USA:n osallistumista ”kaikkiin Euroopan turvallisuuteen liittyvien kysymysten neuvotteluvaiheisiin”.

Vaikka Johnsonin hallinto (1963-69) oli 1960-luvun lopulla perin huolestunut Yhdysvaltain mahdollisesta taantumisesta isolationismiin, Nato-politiikka ei päässyt kovinkaan usein hallinnon asialistan kärkeen. Käydessään epäsuosittua ja raskasta sotaa Vietnamissa USA oli syvästi pettynyt eurooppalaisiin liittolaisiinsa sekä näiden haluttomuuteen osallistua länsiblokin puolustustaakan kantamiseen. Eurooppa puolestaan epäili yhä enemmän USA:n sitoumuksen aitoutta. Vuonna 1969 Yhdysvallat pyrki lievittämään eurooppalaisten ahdistusta julkaisemalla ns. Nixonin opin, jossa Eurooppaa kuvailtiin ”kestävän rauhan kulmakiveksi” sekä Natoa korostettiin muihin USA:n sitoumuksiin verrattuna. Yhdysvaltain versiota liennytyksestä voidaan silti pitää yrityksenä vähentää sen velvoitteita liittokuntaa kohtaan. Kun 1970-luku kului kulumistaan ilman läntistä solidaarisuutta vahvistavia

tapahtumia, Yhdysvaltain näkökulmasta merkittävin Natoa koossa pitävä tekijä oli, että muitakaan vaihtoehtoja ei ollut. Verrattuna eurooppalaisiin, jotka edelleen pitivät Natoa tärkeimpänä turvallisuutensa takaajana, näkökulma Atlantin vastarannalla oli tyystin toisenlainen.

Jos USA:n johtava asema Natossa asetettiin kyseenalaiseksi Carterin hallinnon (1977-81) aikana, esimerkiksi neutronipommin moraalittomuuteen perustuneen käyttöönottokiellon vuoksi, liittokunta sai tuta johtajuutta korkojen kera, kun Ronald Reaganista tuli presidentti vuonna 1981. Jyrkkä kielenkäyttö yhdistettynä jättimäisiin puolustusmenoihin ja massiiviseen asevarusteluun riitti hermostuttamaan eurooppalaiset ja sai heidät pohtimaan sitä mahdollisuutta, että amerikkalaispolitiikka olisi haitallista Euroopan turvallisuudelle. Vuonna 1983 USA julkisti strategisen puolustusaloitteen (*Strategic Defense Initiative*, SDI), joka tunnettiin yleisemmin ”Tähtien sotana”. Tämä vain lisäsi Naton eurooppalaisten jäsenmaiden ahdistusta. Ne pelkäsivät, että Yhdysvalloista tulisi haavoittumaton ydinasehyökkäyksiä vastaan, minkä seurauksena maa saattaisi muuttua vieläkin aggressiivisemmäksi itäblokkia kohtaan tai palata eristyneisyyteen.

Natolle povattiin loppua koko 1980-luvun ajan. Kun Yhdysvallat ja Neuvostoliitto solmivat keskimatkan ydinaseita rajoittavan sopimuksen vuonna 1987, huoli liittokunnan tulevaisuudesta vain kasvoi. Neuvostoliiton romahtaminen ja Euroopan yhtenäisyyden kasvaminen viestivät Yhdysvalloille voitosta kylmässä sodassa. Kylmän sodan päättyminen laukaisi Naton 40-vuotisen historian suurimman identiteettikriisin, koska järjestön olemassaolon tarkoitus kyseenalaistui.

Kylmän sodan jälkeinen aika: eri koulukunnat

Neuvostoliiton romahtaminen järjestytti Natoa perusteita myöten. Se aiheutti myös hämmennystä Yhdysvalloissa. Maa oli silmänräpäyksessä jäänyt ainoaksi globaaliksi supervallaksi ja Naton olemassaolon oikeutus oli käytännössä kadonnut. Vallitsi suuri epäselvyys siitä, olisiko Natosta lainkaan hyötyä uudessa turvallisuusympäristössä ja säilyisikö liittokunta lainkaan. Yhdysvaltain mahdolliset toimet ainoana supervaltana olivat myös intensiivisten sisä- ja ulkopoliittisten keskustelujen aihe.

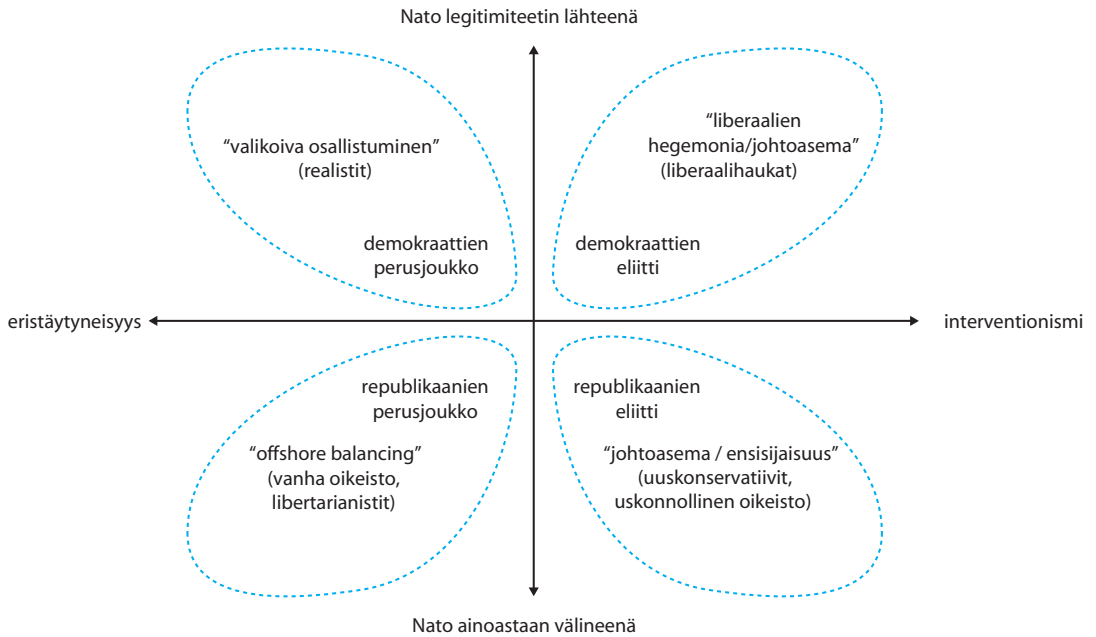
Joidenkin mielestä kansainvälisestä toiminnasta ei ollut enää

paljoakaan hyötyä, minkä vuoksi Yhdysvaltain olisi kannattanut vetäytyä kokonaan Euroopasta. Toiset näkivät ainutlaatuisen tilaisuuden auenneen Yhdysvalloille ja pohtivat, miten Nato voisi olla sen hyödyntämisessä avuksi. Oli strateginen tilaisuus varmistaa Itä-Euroopan ja entisten neuvostotasavaltojen integroiminen länteen, mikä voisi luoda vakaan Euroopan ja millä voitaisiin välttää keskinäisen kilpailun ja sodankäynnin perinteinen kurimus. Tavoitteena oli luoda niin vahva Eurooppa, että se voisi toimia Yhdysvaltain kumppanina. Uudella Naton kautta toteutettavalla kumppanuudella voitaisiin vastata sotilaallisiin ja muihin turvallisuushaasteisiin. Venäjän käsitystä tilanteesta käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa, mutta periaatteessa Venäjä koki Naton itälaajentumisen sen etuja vastaan suunnattuna geopoliittisena siirtymänä. Käyty debatti ilmensi osin mielipide-eroja USA:n ulkopoliittisesta aktiivisuudesta, mutta myös erilaisia näkemyksiä Naton roolista ja hyödyllisyydestä Yhdysvalloille. Jälkimmäinen keskustelu eli keskustelu siitä, oliko Natosta ollut hyötyä USA:lle ja milloin, tuli yhä ajankohtaisemmaksi, kun Yhdysvallat oli kylmän sodan jälkeen toteuttanut useita sotilaallisia interventioita. Eräät operaatiot herättivät jopa kysymyksen niiden laillisuudesta.

Jotta voitaisiin ymmärtää kylmän sodan jälkeisiä suurstrategia-keskusteluja, joita Washingtonissa käytiin USA:n Nato-suhteesta, on hyödyllistä lisätä jo aikaisemmin mainittuun isolationismi-aktivismi-kuvaajaan uusi akseli, jolla esitetään eri osapuolten näkemyseroja Natosta.

Akselin yläpää kuvaa poliittisia päättäjiä, joille Nato on perustavanlaatuisen itseisarvo. Heidän mielestään liittokunta koostuu demokraattisten vertaisvaltioiden joukosta, joiden tuki USA:n operaatioiden laillistajana on keskeinen. Akselin alapäässä ovat päättäjät, joille Natolla on lähinnä välinearvoa. He suhtautuvat liittokuntaan ryppäänä valtioita, joiden joukosta USA tarvittaessa valikoi kumppaneita tilapäisiin liittoumiinsa. Naton kykenemättömyys maailmanlaajuiseen sotilaalliseen voimankäyttöön on heidän mielestään vakava isku Naton relevanssille ja osoittaa eurooppalaisten jäsenvaltojen vähäisen sitoumuksen yhteisiin poliittisiin tavoitteisiin.

Oikeassa yläkulmassa ovat päättäjät, jotka kannattavat aktiivista ulkopoliitiikkaa, jota lievennetään monenkeskisellä diplomatialla. Nämä ”liberaalihaukat” pitävät Yhdysvaltoja ”ainutlaatuisena



valtiona”, jolla on maailmanpoliittinen erityisrooli. Tästä huolimatta he haluavat säilyttää Naton samanmielisten demokratioiden joukkona, jonka tuki laillistaisi Yhdysvaltain johtamat interventiot erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa YK:n turvallisuusneuvosto ei kykene toimimaan.

Vasemmassa yläkulmassa ovat poliittiset päättäjät, jotka määrittävät USA:n kansalliset edut suppeammin. Vaikka he suhtautuvat liberaalihaukkoja nuivemmin amerikkalaisjoukkojen käyttämiseen humanitaarisiin operaatioihin ulkomailla, nämä ”valikoivan osallistumisen” kannattajat suostuvat kuitenkin toimimaan monenkeskisten instituutioiden kautta. Tämän koulukunnan edustajat todistelevat Naton tärkeyttä jatkossakin osana ”reaalipolitiikka plus” -strategiaa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että Amerikka ylläpitäisi sotilasliittosuhteita ensisijaisesti rauhan säilyttämiseen Euraasian länsi- ja itäosissa ja toissijaisesti demokratian, ihmisoikeuksien ja vapaiden markkinoiden edistämiseen.

Kuvaajan alaosa löytyvät isolationismin kannattajat sekä Yhdysvaltain ensisijaisuuden eli primasismien tukijat. Vaikka heidän mielipiteensä aktiivisen ulkopoliittikan mielekkyydestä eroavat selvästi, molemmat kokevat Naton vain välineeksi. Eristäytyneisyyden kannattajat olivat skeptisiä Naton suhteen jo kylmän sodan aikana, ja heidän mielestään Naton merkitys Yhdysvalloille

haihtui Neuvostoliiton romahtamisen myötä. He kannattavat pa-luuta minimalistiseen *offshore balancing*¹⁷ -strategiaan, jonka mu-kaisesti Yhdysvallat antaisi alueellisten valtojen padota strategiset kilpailijat ja toimisi itse maailmanlaajuisesti ainoastaan silloin, kun sen edut ovat aidosti uhattuna.

Primasistit mieltävät Naton myös välineeksi, vaikka päätyvät-kin isolationisteihin verrattuna täsmälleen vastakkaiseen johto-päätökseen. Primasistien mielestä amerikkalainen hegemonia on sekä toivottavaa että kestävä, ja Yhdysvaltain pitäisi siekailematta hyödyntää johtoasemaansa demokratian edistämiseksi kaikkialla. Tästä näkökulmasta tarkastellen Nato pitäisi säilyttää maailman-laajuisen amerikkalaishegemonian työkaluna ja vaihtoehtona ai-kaisempaa itsenäisemmälle eurooppalaiselle puolustuskyvyille.

1990-luku: liberaalihaukkojen vaikutusvallan nousu ja lasku

Yhdysvallat astui kylmän sodan jälkeiselle turvallisuusnäyttämöl-le varovasti ja käytti monenkeskistä lähestymistapaa. Artikla 5 vaikutti merkityksettömältä ilman selkeää uhkaa, ja Natoa pidet-tiin samasta syystä sotilaallisesti yhdentekevänä. Tämän vuoksi ilmiselvä ratkaisu oli, että USA:n kannatti kotiuttaa suuri määrä joukkoja Länsi-Euroopasta. Tämä prosessi jatkuu vieläkin osana Yhdysvaltain maailmanlaajuisen sotilaallisen läsnäolon uudel-leenjärjestelyä. Nato oli 1990-luvulla tärkeämpi Yhdysvalloille poliittisesti kuin sotilaallisesti, mitä Yhdysvaltain mittavat poliit-tiset ponnistukset liittokunnan laajentamiseksi korostavat. Vaikka pyrkimystä ”luoda Euroopasta kokonainen ja vapaa” tarkasteltiin seikkaperäisemmin jo toisessa luvussa, tässä yhteydessä voitaneen todeta, että liittokunnan laajentumisen myötä Yhdysvallat sai uu-sia eurooppalaisia liittolaisia, jotka asennoituivat Amerikan ul-kopoliittisiin tavoitteisiin eräitä vanhoja jäsenvaltioita suopeam-min.

Kylmän sodan päättyminen muutti myös transatlanttisen suh-teen dynamiikkaa, koska Euroopan riippuvuus Yhdysvalloista väheni. Huolimatta samansuuntaisista tavoitteista, virallisuon-teisen yhdyssiteen puuttuminen teki EU:sta ja Natosta tavallaan

¹⁷ Kansainvälisten suhteiden tutkimuksessa käytettävä, realistisen koulukunnan kehit-tämä strateginen konsepti, jonka mukaan suurvallan on mahdollista säilyttää globaali valta-asemansa ilman asevoimien läsnäoloa ulkomailla. Tällöin vihanieliseksi tiedettyjen valtioiden hillitsemisessä käytetään apuna suurvallan suosimia alueellisia valtoja.

kilpailijoita. Tämä heikensi transatlanttista yhteyttä ja lisäsi suhteiden kiristymisen todennäköisyyttä. Balkan kehkeytyi ensimmäiseksi merkittäväksi kiistakapulaksi.

Naton omaksuman vahvemman poliittisen roolin lisäksi liittokunnan sotilaallinen ulottuvuus oli myös muuttumassa. Toisiaan seuranneet kriisit Bosniassa (1992-95) ja Kosovossa (1998-99) johtivat siihen, että Nato toteutti ensimmäiset taisteluoperaationsa. Siitäkin huolimatta, että nämä operaatiot loitonsivat Natoa kankeasta kylmän sodan aikaisesta yhteisen puolustuksen roolista, USA:n näkökulmasta tarkasteltuna Bosnian tai Kosovon operaatioiden kokemukset eivät olleet erityisen rohkaisevia. Sotilaallisesti Nato oli heikko. Lähinnä eurooppalaisten jäsenmaiden vitkastelun vuoksi IFOR- ja SFOR-operaatioihin jouduttiin haalimaan joukkoja pitkään ja hartaasti. Euroopan vastahanka sälytti Yhdysvalloille suhteettoman suuren vastuun operaation ensi vaiheesta.

Jos Bosniassa Euroopalta puuttui pelihalu, Kosovossa siltä puuttui pelikyky. Yhdysvallat toteutti melkein kaikki ilmaiskut, koska muilta Nato-jäsenmailta puuttui tarvittavaa osaamista tai kalustoa, jotta ne olisivat voineet osallistua USA:n johdolla uraaurtavaan ilmasodankäyntiin. Eurooppalaisten Nato-jäsenmaiden kyvyttömyys taistella Amerikan rinnalla alensi merkittävästi liittokunnan sotilaallista arvoa USA:n silmissä. Muiden Nato-maiden olematon yhteistoimintakyky nopeasti kehittyvien amerikkalaisasevoimien kanssa synnytti Yhdysvalloissa loogisen päätelmän, että USA:n sotakone toimisi tehokkaammin omillaan, ilman Natoa.

Kylmän sodan päättymisestä saakka jopa yhteisen turvallisuuden puolesta puhuneet kyllästyivät lopulta paikallaan junnaavaan Balkanin rauhanprosessiin. Monenkeskinen interventio oli osoittautunut arveltua hitaammaksi ja monimutkaisemmaksi. Monenkeskiset järjestöt (YK ja EY/EU) osoittivat näennäisen merkityksettömyytensä, koska ne eivät toisiaan seuranneissa ponnisteluisaan saaneet juuri mitään aikaan.

Aivan yhtä vaivalloista oli saada Nato vetämään yhtä köyhtä. Rauhan saavuttaminen ei vaikuttanutkaan Naton operaatioiden ansiolta, vaan lähinnä Yhdysvaltain toimien tulokselta. Balkanin kokemukset vahvistivat monen amerikkalaisen näkemystä siitä, että Nato ei ollut erityisen kykenevä eikä edes merkityksellinen sotilasliittona. Kriisinhallintakokeilun alkumenestyksestä huoli-

matta liittokunnan poliittinen painoarvo Yhdysvalloissa oli nopeasti hiipumassa. Presidentti Bill Clintonin aikana USA noudatti kuitenkin aktiivisen monenkeskistä sekä Natolle suotuisaa ulkopoliitiikkaa. Demokraattisen puolueen tappio vuoden 2000 presidentinvaaleissa viesti siitä, että poliittinen valtavirta kääntyi monenkeskisyyttä vastaan.

Bushin kausi: johtoasema kriisissä

Syyskuun yhdennentoista terrori-iskut muuttivat radikaalisti Yhdysvaltain turvallisuuskatsantoja, mikä vaikutti puolestaan USA-Nato-suhteeseen. Transatlanttinen solidaarisuus oli poliittisesti ja sotilaallisesti huipussaan heti terrori-iskujen jälkeen. Naton puheista ja tiedotteista löytyi jälleen viestejä määrätietoisuudesta. Uusi liittokuntaa yhdistävä tehtävä – taistelu terrorismin lukemattomia ilmenemismuotoja vastaan – oli ehkä sittenkin löyty-mässä. Liittokunnalle uutta pontta antanut toiveikkuus lopahti kuitenkin ennen aikojaan. Syyskuun yhdennentoista jälkimainingeissa USA torjui Naton avunantotarjoukset tylysti. Tämän jälkeen Yhdysvallat hyökkäsi menestyksekkäästi Afganistaniin muutaman kansainvälisen ja paikallisen liittolaisen tukemana. Lyhyellä tähtämellä Yhdysvaltain uusi linja ei enteillyt USA:n ja Naton suhteelle hyvää.

Muutoksen kohti vähemmän monenkeskistä lähestymistapaa ei kuitenkaan olisi pitänyt tulla yllätyksenä. Taustalla oli USA:n sotilaallisten näkemysten muutos sekä poliittisen linjan siirtyminen kohti unilateralismia. Monenkeskiset neuvottelut koettiin vaivalloisiksi, ja monikansallinen toiminta miellettiin heikoksi. Yhdysvaltalaiset strategikot olivat ottaneet opikseen Balkanin kokemuksista ja erityisesti niistä ongelmista, joihin Kosovon operaatio oli törmännyt. Konsensusjohtoinen sodankäynti ei enää ollut heille hyväksyttävä tapa ja siksi monikansallisiin liittoutumiin ei haluttu tukeutua. Eristäytyneisyys ei kuitenkaan ollut poliittisesti uskottava vaihtoehto heti terrori-iskujen jälkeen. Sen sijaan päättäjiä eniten innoittanut ulkopoliitiikan koulukunta kannatti primasismia eli Yhdysvaltojen ensisijaisuutta tai johtoasemaa. Yhdysvalloilla oli hallussaan vertaansa vailla olevat voimat, joita se kykeni käyttämään tiettyjen kansallisten ja yleisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Muiden Nato-valtioiden rajallinen kyky käyttää sotilaallista voimaa maailmanlaajuisesti sekä konsensuspolitiikan

ongelmat vähensivät Naton kiinnostavuutta USA:n poliittisten päättäjien silmissä. Jotkut heistä pitivät Natoa jo enemmän haittana kuin hyötynä.

Yhdysvallat on kaikesta huolimatta tehnyt hartiavoimin töitä uuden ja merkityksellisemmän Naton luomiseksi. Uudistusprosessi alkoi Prahan huippukokouksessa vuonna 2002, jolloin Nato päätti laajentua edelleen, luoda nopean toiminnan valmiusjoukon ja aloittaa eurooppalaisten jäsenmaiden voimavarojen kehittämisohjelman (*Prague Capabilities Commitment*). Huippukokouksessa hyväksyttiin myös virtaviivaisempi komentorakenne sekä uusi sotilaallinen konsepti terrorismia vastaan. Vuosina 2002 ja 2003 terrorisminvastainen taistelu sai USA:n päähuomion, ja Naton tuki tässä toiminnassa lisäsi liittokunnan merkityksellisyyttä Yhdysvaltain silmissä. USA on kuitenkin tulkinnut terrorisminvastaista toimintaa hyvin laajasti hyväksyen monia perinteisiä sotilasoperaatioita tämän otsikon alle. Koska monet Yhdysvalloissa ovat julistaneet Irakin sodan ja kapinallisten vastaisen toiminnan Afganistanissa ”maailmanlaajuisen terrorismin vastaisen sodan rintamiksi”, tämä merkitsee, että joidenkin amerikkalaisten mielestä terrorismin vastainen toiminta on Natolle sopiva sotilaallinen rooli.

Monet muut Nato-maat vastustavat tällaista laajaa käsitystä, sillä niiden mielestä terrorismin vastainen toiminta on ensisijaisesti kunkin maan sisäistä poliisitoimintaa ja kansainvälistä tiedusteluyhteistyötä. Tämän vuoksi Natolla pitäisi olla vain häviävän pieni rooli terrorismin vastaisessa toiminnassa. Naton uudistaminen keskeytyi vuonna 2003 Irakin miehityksen aiheuttamaan keskinäiseen närään.

Irakin sotaan johtanutta kehitystä ja sodanjohtoa on syytä tarkastella myös amerikkalaisnäkökulmasta. Primasistit uskoivat, että ennakoivalla voimankäytöllä Yhdysvaltoihin kohdistuvat uhkat kyettäisiin eliminoimaan vähäisellä riskillä (niin materiaalisella kuin poliittisellakin).

Irakin tapaus oli eräänlainen Kosovon ja Afganistanin sekamuoto. Yhdysvallat käytti osin poliittista neuvottelutaktiikkaa ja osin sapelinkalistelua. Tämä johti nopeasti USA:n johtaman, halukkaiden valtioiden liittoutuman sotatoimiin, joille piti ensin kehittää sopiva – vaikkakin laitton – oikeutus. Ei ole yllättävää, että Yhdysvallat päätyi tähän strategiaan, vaan se oli looginen seuraus kylmän sodan jälkeisistä kokemuksista.

Tuloksena oli repivin kylmän sodan jälkeinen Naton sisäinen kriisi, jota pahensi erityisesti Bushin hallinnon käyttämä ”hajota ja hallitse” -taktiikka sekä suuret erimielisyydet Turkin mahdollisista puolustusjärjestelyistä¹⁸. Bushin hallinto kyseenalaisti sekä Naton olemassaolon tarkoituksen että pysyvät liittolaisjärjestelyt. Tämän ja itse miehityksen seurauksena transatlanttiset suhteet heikkenivät.

Välirikon syvyydestä huolimatta suhteet ovat sittemmin parantuneet hyvin ja yllättävänkin nopeasti. Molemmat osapuolet ovat pitkälti sopineet erimielisyytensä ja aloittaneet suhteiden työlään uudelleenrakentamisen. Suhteiden parantumiseen on eniten vaikuttanut Naton merkityksettömyyttä julistavan näemyksen tappio Yhdysvalloissa. Kerrassaan uskomattomat virheet Irakin miehityksen jälkihoidossa romahduttivat unilateralismin ja erityisesti primasismien kannatuksen. Miehityksen laillisuuden puuttuminen kolhi vakavasti Yhdysvaltain mainetta, ja Washington onkin sittemmin ymmärtänyt liittolaissuhteiden tärkeyden. Yhdysvallat on palannut monenkeskisempään lähestymistapaan käsitellessään kansainvälisiä haasteita. Eurooppalaiset liittolaiset puolestaan ovat omaksuneet sovittelivamman ja vähemmän amerikkalaisvastaisen linjan.

Transatlanttisten suhteiden parantuminen on mahdollistanut myös Naton transformaation jatkumisen. Yhdysvallat suhtautui suopeasti keskusteluun kauko-operaatioista (puoltaen maailmanlaajuisia operaatioita), Nato-joukkojen sijoittamiseen Afganistaniin (ISAF) sekä NRF-joukon perustamiseen. Istanbulin (2004) ja Riian (2006) huippukokouksissa aikaisempaa välirikkoa soviteltiin edelleen sekä mainostettiin Naton ja USA:n yhteisiä alueellisia intressejä Lähi-idässä ja Venäjällä. Tässä mielessä Nato on palannut suhteellisen lähelle normaalia toimintaansa. Ainoan merkittävän poikkeuksen tälle muodostaa organisaation sisäinen tora solidaarisuudesta Afganistanin operaatiossa.

¹⁸ Turkki vetosi artikla 4:ään (toistaiseksi ensimmäinen kerta, kun näin on tehty) Irakin sodan sille mahdollisesti aiheuttaman uhan vuoksi. Tämä johti siihen, että transatlanttiset kiistat halvaannuttivat liittokunnan kahden viikon ajaksi. Kiistan ydin liittyi ennemminkin Irakin mahdollisen miehityksen ajoitukseen kuin joukkojen sijoitukseen. Saksa, Ranska ja Belgia (jotka mielsivät asian Irakin mahdollisen miehityksen *de facto* -hyväksymisenä) rikkoivat konsensuksen. Lopulta saavutettiin yksimielinen päätös lähettää pienehkö Nato-osasto (*Display Deterrence*) Turkin puolustuksen tueksi.

Yhdysvallat ja Nato: mitä seuraavaksi?

Prahan huippukokouksen päätöksiä vahvennettiin vielä Istanbulin ja Riian huippukokouksissa. Päätökset olivat Yhdysvaltain kannalta oikeansuuntaisia, koska niiden avulla Natoa kehitetään poliittis-sotilaalliseksi liittokunnaksi, joka ei rajoitu maantieteellisesti sen enempää operaatioidensa kuin kumppanuusiensa puolesta.

Yhdysvallat patistaa eurooppalaisia liittolaisiaan ottamaan yhä enemmän vastuuta maailmanlaajuisista turvallisuushaasteista niin Afganistanissa kuin muuallakin. Eurooppa on kuitenkin melko haluton suuntaamaan resursseja tällaisen vastuun kantamiseen. Mikäli Eurooppa ei investoi merkittävästi itsenäisiin tai Yhdysvaltojen kykyjä täydentäviin voimavaroihin, Nato-suhde muodostuu USA:lle yhä selkeämmin vain poliittiseksi.

Epävarmuustekijöistä huolimatta Nato on arvokas Yhdysvalloille, sillä Eurooppa on USA:n sotilaallisissa suunnitelmissa merkittävä maailmanlaajuisen operaatioiden välietappi. Osapuolista riippumattomat tapahtumat ovat vahvistaneet transatlanttisen suhteen poliittista ulottuvuutta. Atlantin molemmilla puolilla tunnustetaan Pohjois-Atlantin neuvoston kaltaisen yhteisistä turvallisuusongelmista keskustelun mahdollistavan kiinteän foorumin tärkeys. Nato tulee olemaan jatkossakin Yhdysvalloille keskeisin monenkeskinen turvallisuusasioiden instituutio.

Pitkällä tähtäimellä monet kehitystrendit vaikuttavat USA:n Nato-politiikkaan. Kaksi näistä ansaitsee erityismaininnan: Ensimmäinen on USA:n liittolaisille säilytetty kasvava rooli yhdysvaltalaisen sotaoperaatioiden laillistajina. Toinen on ”post-atlanttisen” poliittisen eliitin nousu valtaan Yhdysvalloissa.

Ensimmäinen trendi on jo itsessään useiden kehitysvaiheiden tulos. Kuten edellä ounasteltiin, liberaalihaukkojen ja primasistien välinen kahtiajako näyttää olevan pienenemään päin. Yhdysvaltain poliittinen eliitti näyttää lukeneen läksynsä: 1990-luku osoitti, että eurooppalaisten liittolaisten halu ja kyky tukea USA:n sotilaallisia väliintuloja on rajallinen – silloinkin, kun kyseessä ovat Euroopan omat intressit. Uusin läksy on, että toimien legitimiisyys on aidosti tärkeää ja että unilateralistinen strategia käy USA:n johtajille niin kansainvälisesti kuin kotimaassakin poliittisesti todella kalliiksi.

Ensin mainittu kehityskulku saattaa ajan myötä kehittyä ”hybridisuurstrategiaksi”, johon sisällytetään elementtejä sekä prima-

sismista että aktiivisesta monenkeskisyydestä. Viittauksia uudesta strategiasta on jo nähtävissä amerikkalaiskeskustelussa. Ajatus siitä, että kaikilla valtioilla on alueillaan kehittyvien uhkien ”ehkäisyvastuu”, saattaa nousta universaaliksi normiksi perinteisemmän suojeluvastuun rinnalle. Mikäli keskeiset valtiot hyväksyvät ehkäisyvastuusäännön, se voisi luoda laajan yksimielisyyden ehdoista, jotka oikeuttaisivat ennaltaehkäisevän voimankäytön. Venäjän ja Kiinan autoritaarisen hallintotavan vuoksi YK:n turvallisuusneuvosto pysyy todennäköisesti jakaantuneena tässä kysymyksessä. Tämän vuoksi ei ole todennäköistä, että turvallisuusneuvosto antaa lähivuosina sotilaallisille väliintuloille siunauksensa ehkäisyvastuusääntöön nojaten.

YK:n valtuutuksen puuttuessa demokraattisten valtioiden yhteisön tuki on Yhdysvalloille houkutteleva vaihtoehto. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että Natosta voi tulla tärkeä kaupanhieroja, kun demokraattisten maiden yhteisö neuvottelee sotilaallisten väliintulojen laillisuudesta YK:n turvallisuusneuvoston ollessa toimintakyvytön. Suurelle osalle muuta maailmaa YK on kuitenkin ainoa järjestö, joka voi laillistaa kansainvälisen sotilasoperaation. Tämän vuoksi pelkästään Naton tai EU:n valtuuttama operaatio synnyttäisi vääjäämättä poliittisen vastareaktion. Yhdysvaltain harmiksi tämä voi hillitä joidenkin jäsenvaltioiden intoa kehittää Natolle roolia, jossa se voi oikeuttaa sotilaallisia väliintuloja. Joka tapauksessa välttämätön edellytys amerikkalaisten halukkuudelle kallistaa korvansa Euroopalle on luonnollisesti, että eurooppalaisliittolaiset voivat tarjota operaatioihin konkreettisia kykyjä.

Toinen trendi on, että viime vuosina Yhdysvaltain ulkopoliittikkaan yhä vahvemmin vaikuttaneet uudet poliittiset voimat vahvistunevat jatkossakin. Nämä voimat eivät edusta itärannikon ulkopoliittista eliittiä, vaan ne koostuvat Yhdysvaltain nopeasti kasvavien etelä- ja länsiosien vaikuttajista. Mukana on myös tärkeitä painostusryhmiä, kuten uuskonservatiivit, sekä maanlaajuisia ruohonjuuriliikkeitä, kuten uskonnollinen oikeisto.

Koska uudet poliittiset vaikuttajat eivät ole integroituneet vuosikymmenien aikana luotuun länsieurooppalaisten ja Yhdysvaltain itärannikon poliittisen eliitin epäviralliseen yhteistyöverkostoon, ne asettavat haasteita Natolle ja transatlanttiselle yhteistyölle. Lähivuosina Euroopan poliittisen eliitin taitotestinä on Yhdysvaltain uusien poliittisten voimien pitäminen aisoissa rakentavan dialogin ja viisaan verkottumisen avulla.

Nato ja muut toimijat

Eurooppalaisia näkemyksiä Natosta ja Nato-EU-suhteesta

Yhtä ja ainutta ”eurooppalaista” Nato-näkemyistä tai ”eurooppalaista Natoa” ei ole olemassa. Naton eurooppalaiset jäsenmaat jakaantuvat tiettyihin ryhmittymiin, ja tällaisten enemmän tai vähemmän pysyvien ”kuppikuntien” olemassaolo osittain selittää Naton eri rooleja koskevien mielipiteiden kirjon. Ryhmittymien mielipide-erot kuvaavat osin myös Euroopan unionin ja Naton virallisten suhteiden nykytilaa.

Nato eurooppalaisesta näkökulmasta. Kahta maata lukuun ottamatta Naton jäsenvaltiot sijaitsevat Euroopassa. Eurooppalaisilla jäsenmailla on erilaisten maantieteellisten asemiensa sekä historiallisten kokemustensa vuoksi hyvin monenlaisia käsityksiä Natosta organisaationa sekä Nato-jäsenyyteen liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista. Jäseniä voidaan ryhmitellä hyvin monen määrään nojalla, mutta jos halutaan tutkia näkemyserojen vaikutuksia liittokunnan tulevaisuuteen, seuraavat neljä kysymystä ovat erityisen kiinnostavia:

- (a) Arvottaako valtio enemmän Naton sotilasliittoroolia (artikla 5:n yhteinen puolustus) vai turvallisuusmanageriroolia (ensisijaisesti ei- artikla 5 kriisinhallinta)?
- (b) Ovatko valtion uhkakuvat paikallisia/alueellisia vai maailmanlaajuisia?
- (c) Mieltääkö valtio Naton maantieteellisen ulottuvuuden transatlanttiseksi, eurooppalaiseksi, globaaliksi vai minkä tahansa edellisten yhdistelmäksi?
- (d) Mikä on Naton merkitys jäsenmaalle monikansallisena instituutiona verrattuna kahdenväliseen suhteeseen Yhdysvaltain kanssa?

Vertailtaessa Naton jäsenmaita edellisten kriteerien perusteella saadaan tulokseksi eri ryhmittymiä.

Ensimmäinen ryhmä mieltää Naton ensisijaisesti sotilasliitoksi ja haluaa liittokunnan keskittyvän yhteiseen puolustusvelvoitteeseen. Näillä jäsenmailla on alueellinen turvallisuuskäsitys ja ne näkevät Naton transatlanttisena liittokuntana. Tämän ryhmän valtiot eivät siis halua Naton laajentavan toimiaan tai laajentuvan liittokuntana maailmanlaajuiseksi. Kaikesta huolimatta tässä maaryppäessä ymmärretään, että USA:n Nato-mielenkiinnon ylläpitämiseksi liittokunnan turvallisuusmanageri-roolin kasvattaminen on tärkeää. Koska viidennen artiklan turvallisuustakuut ovat tälle maaryhmittymälle niin tärkeät, ne suhtautuvat skeptisesti eurooppalaisten jäsenmaiden kykyyn tarjota todellista sotilaallista apua. Täten ne korostavat myös kahdenvälisen Yhdysvaltain-suhteiden merkitystä. Tämän ryhmittymän ytimen muodostavat Puola, Viro, Latvia, Liettua, Romania sekä Bulgaria.

Toinen ryhmittymä näkee, että ylläpitääkseen merkitystään Naton täytyy parantaa kykyään toimia maailmanlaajuisena turvallisuusmanagerina. Tämä maaryhmittymä ei usko, että varteenotettavia perinteisiä uhkia voisi kehittyä paikallisesti tai alueellisesti ainakaan lyhyellä tai keskipitkällä tähtäimellä. Maat luokittelevat riskit ja uhkat laajan turvallisuuskäsityksen perusteella ja tämän vuoksi ne suosivat Naton maantieteellisen aseman ulottamista maailmanlaajuiseksi. Ryhmän maat mieltävät transatlanttisen yhteyden Nato-ulottuvuuden ulkopuolellakin ensiarvoisen tärkeäksi, jotta jäsenvaltiot voisivat yhdessä käsitellä tulevaisuuden turvallisuusuhkia. Britannia, Hollanti ja tietyissä määrin myös Norja ovat esimerkkejä tästä maaryhmittymästä.

Kolmannen ryhmän valtiot eivät koe lainkaan perinteistä sotilaallista uhkaa ja näkisivät mielellään, että turvallisuusmanageri-roolia painotettaisiin Naton sotilasliittoroolia vahvemmin. Nämä pohjimmiltaan eurosentriset maat ovat sitä mieltä, että vaikka EU onkin Natoa kykenevämpi käsittelemään turvallisuuskysymysten laajaa skaalaa, Nato on ainoa realistinen vastaus yhteisen puolustuksen turvallisuuskysymyksiin. Maat näkevät Yhdysvaltain Nato-mielenkiinnon säilyttämisen tärkeäksi, mutta panevat vähemmän painoarvoa kahdenväliselle sotilasyhteistyölle USA:n kanssa. Ryhmän maat haluavat kehittää Euroopan sotilaallisia kykyjä ja ovat halukkaita tähän joko EU:n tai Naton kautta. Mikäli EU päättäisi kehittää itselleen itsenäisen puolustuskyvyn, kolmannen ryhmän

maat olisivat todennäköisesti hankkeen innokkaimpia kannattajia. Esimerkkeinä voidaan mainita Belgia, Slovenia ja Saksa.

Turkki ja Kreikka muodostavat neljännen ryhmittymän. Molemmilla on korostunut alueellinen turvallisuuskäsitys ja – paradoksaalisesti – molemmat mieltävät toisensa turvallisuusuuhkaksi itselleen. Tämän vuoksi maat käyttävät muihin Nato-maihin verrattuna (Yhdysvaltoja lukuun ottamatta) suhteellisesti huomattavan paljon enemmän varoja asevoimiinsa. Nato ei voi taata kummankaan turvallisuutta, koska molemmat ovat sen jäsenvaltioita, ja liittokunta on luvannut olla puolueeton maiden välisissä konflikteissa.

Ranska ei istu hyvin mihinkään edellisistä ryhmittymistä. Jätettyään Naton sotilaallisen rakenteen vuonna 1966, maa on korostanut itsenäistä sotilaallista kykyään. Aina tilaisuuden tullen Ranska on usuttanut Eurooppaa kehittämään itsenäistä sotilaallista kriisinhallintakykyään, ja vuodesta 1998 lähtien se on kuulunut tällaisen kehityksen vetureihin. Ranska harkitsee kuitenkin – jälleen kerran – palaavansa Naton integroituun sotilaalliseen rakenteeseen. Tämä viestittää siitä, että maa lähentyy kolmosryhmää.

Naton ja EU:n välinen suhde. Naton ja Euroopan unionin välinen suhde keskittyy lähinnä kriisinhallintayhteistyön kehittämiseen. Molemmat järjestöt omaksuivat kriisinhallinnan tehtäväkseen hyvin poikkeavista näkökulmista ja taustoista huolimatta. Natolle kriisinhallinta on uusi olemassaolon oikeutus kylmän sodan jälkeisessä maailmassa, missä perinteisen hyökkäyksen uhka jäsenvaltiota kohtaan on lähes olematon ja missä monet jäsenmaat ovat luopuneet yksinomaan alueelliseen turvallisuuteen keskittyvistä turvallisuusnäkemyksistään. EU kokee kriisinhallinnan osaksi Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa (ETPP), minkä vuoksi se nähdään tärkeäksi yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa kehittäväälle unionille.

Nato ja EU ovat samanaikaisesti pyrkineet kehittämään omia kriisinhallintakykyjään 1990-luvulta lähtien. Näkymät Euroopan sotilaallisesta identiteetistä sekä unionin yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta sisältyivät jo vuoden 1992 Maastrichtin sopimukseen, mutta konkreettisten voimavarojen kehittämiseksi oli vain vähän kiihokkeita. Vuonna 1998 Britannia ja Ranska sopivat keskenään Euroopan kriisinhallintakyvyn parantamisesta, koska Eurooppa ei kyennyt estämään Bosnian verilöylyjä ennen kuin

Yhdysvallat suostui ottamaan johdon käsiinsä. Päätös Helsingin joukkotavoitteista (*Helsinki Headline Goals*) tehtiin vuonna 1999. Joukkotavoitteiden mukaisesti EU:lle kehitettäisiin kyky sijoittaa lähes 60 000 vahvuinen joukko vuoden kestäväan operaatioon. Tämä viittaa kouriintuntuvaan voimavarojen kehittämiseen.

Samoihin aikoihin Nato julkisti strategisen konseptinsa ja alustavat ohjeensa erityisesti eurooppalaisille jäsenvaltioilleen siitä, miten niiden tulisi kehittää asevoimiaan paremmin kriisinhallintaoperaatioihin soveltuviksi. Samanaikaisesta kehityksestä ja kriisinhallinnan ulkopoliittisen merkityksen kasvamisesta huolimatta EU:n ja Naton strategisen tason yhteistyön parantamiseen ei juuri paneuduttu.

Järjestöjen keskinäistä suhdetta häiritsee pääasiassa kaksi seikkaa: Ensimmäinen on Ranskan perinteinen into kehittää EU:ta Natosta riippumattomaksi kansainväliseksi toimijaksi. Toinen on poliittinen haluttomuus ratkaista Kreikan, Turkin ja Kyproksen ongelmavyöhyt. EU:n ja Naton strategisen tason yhteistyö tulee jäämään vain *ad hoc* -tasolle, kunnes jälkimmäinen solmu saadaan selvitettyksi.

Molemmilla järjestöillä on samanlainen, laaja, turvallisuuskäsitys. Siksi molemmat ovat kehittäneet pitkälti samantapaisia ratkaisuja kriisinhallintaoperaatioihin valmistautuessaan ja ovat tarvittaessa jopa jäljitelleet toistensa valintoja. Molemmat ovat perustaneet omat nopean toiminnan joukkonsa, joilla on selvästi suuruusluokkaerosta huolimatta yhdenmukaiset tehtäväprofiilit. Yhteisen jäsenpohjan vuoksi molempien valmiusjoukot käyttävät Nato-standardeja koulutuksen, operatiivisen valmiuden, kaluston sekä esimerkiksi johtamistoiminnan arviointiin. Tämä merkitsee, että jäsenvaltioiden kehittäessä kriisinhallintakykyään sekä EU:n että Naton käyttöön uusia voimavaroja kohdennetaan järjestöille useimmiten ”nopeat syövät hitaat” -periaatteella. Jos esimerkiksi Alankomaat kehittää kriisinhallintaan soveltuvat erikoisjoukot, maa saattaa sijoittaa kyseisen kyvyn sekä Naton että EU:n voimavararekisteriin. Se järjestö, joka ensimmäiseksi aloittaa hollantilaisjoukolle soveltuvan operaation, voi saada joukon käyttöönsä.

Asialla on myös kerrannaisvaikutus, josta saatiin käytännön esimerkki, kun EU otti Naton SFOR-operaatiolta johtovastuun ja käynnisti operaatio Althean. Johtovastuun vaihdos vapautti vain vähän joukkoja käytettäväksi muualla, koska suuri osa operaatioon osallistuneista vaihtoi vain univormunsa olkamerkkiä (Naton

SFOR:ista EU:n Altheaksi). Tämä on Naton kannalta huolestuttavaa ajatellen esimerkiksi lisäjoukkojen haalimista Afganistanin operaatioon.

Berlin + ja Käänteinen Berlin +

Naton ja Euroopan unionin kesken vuosina 2002-2003 solmittujen "Berlin Plus" (Berlin +) -sopimusten keskeinen sisältö liittyy Naton voimavarojen lainaamiseen EU-johtoisin operaatioihin. Sopimusten päätarkoituksena oli välttää voimavarojen tarpeetonta päällekkäisyyttä erityisesti kriisinhallintaoperaatioiden suunnittelussa ja johtorakenteissa. Sittenmin EU on kehittänyt itsenäistä johtamiskykyä. Sopimuksesta on esitetty liuta tulkintoja, minkä vuoksi sekä EU:n ja Naton jäsenet ovat eri mieltä Berlin plussan tulkinnasta. Viime aikoina kannatusta saanut uutta tulkintaa voidaan kutsua nimellä "käänteinen Berlin +". Sen mukaan Nato voisi puolestaan lainata EU:n resursseja omiin operaatioihinsa.

Jotta Euroopan kriisinhallintakykyä voitaisiin aidosti kehittää ja parantaa, rajalliset poliittiset, sotilaalliset ja taloudelliset resurssit tulisi koordinoida ja yhdistää entistä tehokkaammin. Merkkejä tällaisesta on jo ilmassa, mainittakoon esimerkiksi Ranskan presidentin Nicholas Sarkozyn esitys Euroopan puolustustarvikeviraston (*European Defence Agency*, EDA) ja Naton suunnitteluelinten keskinäisen koordinaation lisäämiseksi. Koska EDA:n asema koko Euroopan kattavana puolustusvälineiden kehittämisen ja hankinnan koordinoijana kasvaa kasvamistaan, se kykenee merkittävästi vaikuttamaan voimavaroihin, joita kansallisille asevoimille hankitaan tulevaisuuden kansainvälisiä operaatioita varten. Kriisinhallintaoperaatioissa tarvittavan yhteistoimintakyvyn ja puolustusbudjettien vaikuttavuuden parantamiseksi EU:n ja Naton johtajat pyrkivät varmistamaan, että EDA konsultoi molempia järjestöjä niistä voimavaroista, joita kansallisten asevoimien pitäisi hankkia. Naton dominoivan aseman vuoksi on todennäköistä, että EU:n/EDA:n toteuttamassa voimavarakehityksessä noudatetaan Naton standardeja.

Alustavasti tällainen yhteistyö keskittyy ensisijaisesti kriisinhallintakyvyn parantamiseen, mikä on tietysti johdonmukaista, sillä 21 EU:n jäsenmaata toteuttaa yhteisen puolustusveloitteensa Naton kautta. Tämä tarkoittaa sitä, että Nato luo näille 21 jäsenmaalle puitteet yhteisen puolustuksen vaatimalle yhteistyölle sekä tuottaa tarvittavat lailliset puitteet. Yksikään EU:n jäsenvaltio ei

edes suunnittele esittävänsä todellisen yhteisen puolustuskyvyn edellyttämää suurten esikuntien tai standardi- ja tiedustelukapasiteetin kahdentamista. Unioni on kylläkin perustanut oman operatiivisen esikuntansa, jolla se kykenee tukemaan kriisinhallintaoperaatioiden johtamista.

Koska sekä EU että Nato kehittyvät edelleen, syntyvät muutokset vaikuttavat molempien jäsenyyksien luonteeseen. Yksittäiset jäsenvaltiot tuovat debattiin oman näkökulmansa riippumatta siitä, käydäänkö keskustelu Natossa vai EU:ssa. Vaikka Nato-EU-yhteistyön tulevaisuus ei ole vielä täysin jäsentynyt, samankaltaiset turvallisuushaasteet kohtaavat molempien järjestöjen jäseniä. Jäsenvaltioiden on lopulta itse päätettävä millaisilla mekanismeilla ne vastaavat haasteisiin.

Nato ja Venäjä

Kylmän sodan päättymistä ja Neuvostoliiton romahtamista seuranneella vuosikymmenellä Naton ja Venäjän suhteet olivat erittäin epävakait. Suhteet vaihtelivat valikoivasta ja usein julistuksenomaisesta yhteistyöstä avoimiin kriiseihin. Vuonna 1992 Venäjä, yhdessä monien entisten neuvostotasavaltojen kanssa, liittyi Neuvostoliiton seuraajana Pohjois-Atlantin yhteistyöneuvostoon, joka muuttui sittemmin Euro-Atlanttiseksi kumppanuusneuvostoksi. Vuonna 1994 Venäjä liittyi hieman empien Naton rauhan-kumppanuusohjelmaan. Vuosikymmenen puolivälissä Venäjän ja Naton joukot toteuttivat yhteistyössä Bosnian rauhanturvaoperaatiot (SFOR ja IFOR). Venäjän sotilasosasto Bosniassa oli kuitenkin virallisesti alistettu suoraan Naton Euroopan joukkojen komentajalle, paikallisen Nato-johtoportaalle asemasta.

Naton valmistellessa ensimmäistä itälaajentumistaan jatkoyhteistyötä horjutti Venäjän oivallus, että rauhankumppanuus ei olekaan vaihtoehto Naton laajentumiselle, jota Venäjä piti vain etujaan vastaan suunnattuna geopolitiittisten rajalinjojen siirtämisellä. Kiistaan saatiin alustava kompromissiratkaisu Helsingin USA-Venäjä-huippukokouksessa maaliskuussa 1997. Ratkaisu sisälsi taloudellisen tukipaketin Venäjälle sekä turvallisuutta ja luottamusta parantavien toimien listan. Saman vuoden toukokuussa allekirjoitettiin Naton ja Venäjän suhteiden perustan luova perusasiakirja¹⁹. Kyseinen asiakirja on sittemmin toiminut Venäjä-Nato-

¹⁹ *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security.*

suhteiden juridisluonteisena viitekehyksenä. Bilateraalinen pysyvä yhteisneuvosto (*Permanent Joint Council, PJC*) perustettiin aluksi 16+1-kokoonpanoon ja myöhemmin 19+1-kokoonpanoon. Järjestelyn ilmiselvät heikkoudet veivät siltä kuitenkin uskottavuuden. Suhteiden perusasiakirjassa julistettiin Naton tiettyjä aikoimuksia Venäjän pelkojen lievittämiseksi (ei ydinaseita eikä etupainoisia joukkosijoituksia uusien jäsenvaltioiden alueelle); nämä eivät kuitenkaan sitoneet Natoa laillisesti. Blokkien eturistiriitojen perinne ilmeni PJC:n kokoonpanossa (jota venäläisessä keskustelussa kutsuttiin usein termillä ”yhdeksäntoista miinus yksi”). Ei liene yllättävää, että suhteet hyytyivät vuonna 1999, kun PJC-mekanismi ei suonut Venäjälle todellista sananvaltaa Jugoslaviaa vastaan toteutetussa pommitusoperaatiossa.

Muutokset Venäjän johdossa vaikuttivat suhteiden uudelleen-viriämiseen. Vuonna 2001 Moskovassa avattiin Naton tiedotustointo ja jo seuraavana vuonna Naton edustusto. Vuonna 2002 Venäjän ja Nato-maiden johtajat allekirjoittivat Roomassa asiakirjan, jossa mainostettiin 9/11-terroriuhkäästen jälkeen parantuneita suhteita. Nato-Venäjä-neuvosto (*NATO-Russia Council, NRC*) korvasi PJC:n. Uusi neuvosto on erilainen väline pysyvien konsultaatioiden järjestämiseen, ja se perustuu kansalliseen osallistumiseen (”kahdenkymmenen Nato”, jonka tarkoituksena oli häivyttää blokkiperinne ja korostaa jäsenvaltioiden täyttä suvereenisuutta), konsensuspäättökseen sekä kansainvälisen lain ensisijaisuuteen (YK:n peruskirja, Helsingin päätöisasiakirja, Etyj – Euroopan turvallisuuden peruskirja). Neuvosto ei keskustele jäsenvaltioidensa sisäisistä asioista eikä poliittisista arvoista, mikä tekee siitä Venäjälle muita institutionaalisia mekanismeja, kuten Etyjiä, houkuttelevamman välineen vuoropuheluun lännen kanssa.

NRC:n toiminta sekä Venäjä-Nato-suhteiden kehitys on edennyt melko myönteisesti. Neuvosto ei kuitenkaan ole saavuttanut sitä suhteiden korkeaa tasoa, jota eräät alkuvaiheen optimistiset analytytikot toivoivat. NRC kesti USA-johtoisen Irakin miehityksen ristiriidat ja Naton toisen itälaajentumisaallon (tämän seurauksena muun muassa muiden Nato-maiden lentoyksiköt vartioivat Baltian maiden ilmatilaa, mikä Venäjällä tulkittiin epävirallisesti suhteiden perustan luovan perusasiakirjan vastaiseksi toiminnaksi). Neuvosto toimii myös Venäjän ja lännen suhteiden törmäyskurssin käsittelyfoorumina Ukrainan oranssin vallankumouksen aikoihin; siinä missä Etyj-huippukokous Sofiassa 2004

ei kyennyt aikaansaamaan minkäänlaista julkilausumaa, NRC tuotti yhteisen tiedonannon.

Tämän lisäksi NRC onnistui järjestämään eri alojen käytännön yhteistyötä. Helmikuussa 2003 Venäjä ja Nato allekirjoittivat meripelastusyhteistyösopimuksen, jonka perusteella Britannian asevoimat auttoi Venäjää pelastaen sen minisukellusveneen Kaukoidässä elokuussa 2005. Valtaosa käytännön yhteistyöstä on liittynyt terrorismin torjuntaan. Joulukuussa 2004 osapuolet hyväksyivät Brysselissä kattavan terrorismin vastaisen toimintaohjelman. Venäjä päätti osallistua Naton merioperaatio Active Endeavourin yhteispartiointiin. Kyseisellä operaatiolla torjutaan terrorismia Välimerellä. Sarja hätätilanneharjoituksia järjestettiin Moskovan lähellä sekä Kaliningradin ja Murmanskin alueilla. Huhtikuussa 2005 NRC:n ministerikokouksessa valmistui ns. PfP-SOFA²⁰, eli sopimus joukkojen asemasta. Sillä säädetään asevoimien laillisesta statuksesta toisen valtion maaperällä. Viimeksi Venäjä ja Nato ovat käyneet syvällisiä keskusteluja niinkin aroista asioista kuin Theater Missile Defence -ohjustentorjuntajärjestelmistä.

Kuluvan vuosikymmenen alussa Venäjän asenne Natoa kohtaan muuttui positiivisemmaksi kolmesta syystä: Ensimmäinen liittyi Venäjän yleiseen länsisuhteiden linjan tarkistukseen (”Venäjän eurooppalainen valinta”). Presidentti Putinin uskotaan noudattaneen tätä linjaa presidenttikautensa alkuvuosina niin kauan kuin hänen hallintonsa mielsi lännen Venäjän talouskasvun ja modernisaation mahdollistajaksi. Tällainen näkemys Venäjän tulevaisuudesta edellytti jännitteiden sijasta yhteistyötä lännen johtavien instituutioiden kanssa. Toiseksi, Venäjän johto piti maataan terroristien uhkaamana ja hyökkäyksen kohteena, minkä vuoksi se näki maansa turvallisuusintressit samansuuntaisina tai jopa yhteisinä lännen etujen kanssa. Venäjän mielestä oli järkevää liittyä lännen käymään terrorismin vastaiseen sotaan, minkä vuoksi se taipui USA:n sotilaalliseen läsnäoloon Keski-Aasiassa. Kolmanneksi, Venäjällä ei ollut mahdollisuuksia estää Naton toista itälaajentumisaaltoa. Yhdysvaltain uusi hallinto ilmoitti selväsanaisesti, että se jättäisi Venäjän aiemman ”ehdottomasti lopullisen rajan” -retoriikan huomiotta Baltian maiden Nato-jäsenyyden kohdalla ja laajentuminen toteutuisi Venäjän mielipiteistä huolimatta. Näissä olosuhteissa olisi ollut Venäjän etujen vastaista esittää, että laajentumisen pysäyttäminen olisi yhteistyön välttämätön edellytys. Oli

²⁰ *Status of Forces Agreement.*

huomattavasti järkevämpää pyrkiä hankkimaan länneltä etuuksia ja Naton laajentumisesta tarjottavia hyvityksiä.

Vuosikymmenen jälkipuoliskolla näyttää kuitenkin siltä, että yllämainittujen vaikuttimien lumo on hiipunut. Venäjän läntinen suunnantarkistus jäi lyhyeksi. Yhtäältä Venäjän ja läntisten demokratioiden välisen arvokuilun ja toisaalta energian korkeiden maailmanmarkkinahintojen vuoksi Venäjälle valuvat rahavirrat ovat luoneet Moskovassa vaikutelman – todellisen tai kuvitellun – mahdollisuudesta palauttaa maan suurvalta-asema. Suurvaltana Venäjä ei tarvitsisi pysyviä liittolaisia vaan ainoastaan tilapäisiä kumppaneita, ja suurvaltana se olisi myös johtoasemassa lähiympäristössään. Tätä visiota länsi tuskin jakaa. Venäläiseen retoriikkaan on palannut yleisesti lännenvastaisia lausumia sekä heittoja, joiden mukaan islamistiterroristit ovat lännen käyttämiä välikappaleita vahvan Venäjän vastaisessa toiminnassa. Tämän vuoksi enää ei tiedetä varmasti aikooko Venäjä taata turvallisuutensa ensisijaisesti lännen kanssa vai länttä vastaan.

Naton jatkolaajentumista ajatellen Venäjän ympärysvaltioiden ei vääjäämättä liity liittokuntaan. Valko-Venäjä tuskin hakee jäsenyyttä, Suomi ei ole virallisesti jäsenkokelas, Ukrainassa yleinen mielipide on jäsenyyttä vastaan ja Georgiassa sekä Azerbaidžanissa on yhä ratkaisemattomia etnisiä konflikteja. Venäjän politiikassa Naton laajentumisen vastustus nähdään houkuttelevana taktiikkana, joka symboloi maan kansainvälisen painoarvon kasvua.

Monet muutkin tekijät ennakoivat hankaluuksia Venäjän ja Naton yhteistyölle. Olennaisin on, että osapuolten keskinäinen luottamus on pohjalukemissa. Venäjällä ei uskota lainkaan Naton vakuutuksiin sen transformaatiosta, vaan liittokuntaa pidetään pitkälti kylmän sodan jäänteinä. Venäläisestä debatista huomaa herkästi, että Naton perinteinen alueellinen puolustustehtävä voi suuntautua – vaikka vain potentiaalisesti – ainoastaan Venäjää vastaan. Tätä ei tietenkään mainita virallisissa yhteyksissä. Lisäksi Venäjä kokee liittokunnan alueellisen puolustusulottuvuuden merkityksen vain kasvaneen itälaajentumisen myötä, kun Naton jäseniksi tuli Venäjää selkeästi pelkääviä valtioita, joilla on sen kanssa ongelmalliset suhteet. Toistuvien mielipidetutkimuksien mukaan vähintään kolmasosa venäläisistä mieltää Naton uhkaksi ja läntisen laajentumisen välikappaleeksi.

Kielteisten stereotyyppien häviämistä edesauttava ”kenttäyhteistyö” on edelleenkin liian vähäistä, erityisesti sen jälkeen, kun

Venäjä päätti vetää sotilasosastonsa Balkanilta vuonna 2003. Nato-Venäjä-neuvostosta ei ole muodostunut valtioiden aidon osallistumisen foorumia, eikä siitä todennäköisesti sellaista tulekaan. Tämä on toki johdonmukaista, sillä Venäjään liittyvissä kysymyksissä Nato-maat pitävät – aiheesta riippumatta – yhtä. Venäjälle saattaisi olla myös psykologisesti vastenmielistä keskustella tärkeistä turvallisuusasioista sellaisten Keski- ja Itä-Euroopan maiden kanssa, joiden kanssa sillä on ongelmalliset suhteet. Moskovan on helpompi toimia kahdenvälisesti Washingtonin kanssa. Toisaalta monet Nato-maatkaan eivät halua antaa Venäjälle todellista sanansijaa niiden kannalta tärkeissä kysymyksissä. Tämän vuoksi jopa institutionaalisesti tarkasteltuna Nato-Venäjä-neuvosto vaikuttaa enemmänkin keskustelukerholta kuin aidolta päätöksentekuelimeltä. On myös niin että mitä suurempia vastoinkäymisiä Nato kokee Euroopan ja maailman turvallisuuden tuottajan roolissaan sitä vähemmän se on merkityksellinen Venäjälle. Tämän vuoksi suhde ainoastaan jähmettyy ja byrokraatisoituu.

Venäjän ja Naton katsantokannat törmäävät kolmen keskeisen asian osalta. Pisimpään asialistalla ollut ongelma liittyy tavanomaisten aseiden sopeutetun rajoittamissopimuksen (Tavanomaiset aseet Euroopassa, TAE) voimaantumoon. Sopimus allekirjoitettiin vuonna 1999. Nato-maat kieltäytyvät ratifioimasta sopimusta ennen kuin Venäjä vetää joukkonsa Georgiasta ja Moldovasta. Venäjä ratifioi sopimuksen vuonna 2004 ja pitää edellä mainittua vaatimusta kaukaa haettuna tekosyynä. Sen sijaan Venäjä vaatii, että Baltian maiden ja Slovenian pitäisi liittyä sopimukseen siitä huolimatta, että ne eivät olleet sopimusosapuolia, kun alkuperäinen TAE-sopimus allekirjoitettiin vuonna 1990. Huhtikuussa 2007 presidentti Vladimir Putin ilmoitti, että Venäjä aikoo vetäytyä sopimuksesta mikäli sen vaatimukset asiakirjan voimaansaattamiseksi jätetään edelleen huomiotta. Kesän 2007 diplomaattiset ponnistelut eivät tuottaneet tulosta, minkä vuoksi Venäjän täydellinen vetäytyminen TAE-sopimusjärjestelmästä on täysin mahdollista. Venäjän kannalta olisi tietysti typerää vetäytyä vain sopeutetusta sopimuksesta ja noudattaa sille vähemmän edullista, alkuperäistä, sopimusrakennetta. Pelkästään sotilaallisesti tarkasteltuna tilanne ei ole niin dramaattinen kuin miltä se saattaa vaikuttaa. Osapuolten sotilaalliset voimavarat ovat sopimuksen kattorajoja paljon alhaisemmat, eikä niitä kyetä nopeasti

kasvattamaan. Venäjän täydellinen vetäytyminen tavanomaisten aseiden sopimusregiimistä saattaa kuitenkin romuttaa luottamusta ja turvallisuutta parantavan tarkastusjärjestelmän Euroopassa.

Toinen Venäjän huolenaiheista liittyy Yhdysvaltain joukkojen uudelleensijoitteluun Euroopassa. Aikaisemmin USA:n joukkoja on siirretty muualta Romaniaan ja Bulgariaan, mikä ei suuremmin huolestuttanut Venäjää. Sitä vastoin nykyiset suunnitelmat sijoittaa Yhdysvaltain ohjuspuolustuksen osia Puolaan ja Tšekin tasavaltaan aiheuttavat erittäin paljon närää. Vaikka tämä kysymys ei kuulukaan virallisesti Natolle, asiaa voidaan silti käsitellä Nato-Venäjä-neuvostossa. Todennäköisesti Yhdysvallat ja sen keskieuropallaiset liittolaiset eivät kuitenkaan suostu keskustelemaan aiheesta syvemmin tällä foorumilla.

Ehdottomasti tärkein yksittäinen kiista liittyy Naton mahdolliseen jatkolaajentumiseen idässä. Liittokunta noudattaa avoimien ovien politiikkaa ja tukee Georgian ja Ukrainan jäsenyyshaaveita. Molempien maiden Nato-jäsenyys onkin ajan mittaan mahdollinen. Tällä hetkellä on vaikeaa ennakoida Venäjän reaktiota tällaisiin tapahtumiin, sillä se riippuu paljolti Venäjän sisäisestä kehityksestä. Baltian maiden jäsenyyden kohdalla koettua hiljaista alistumista tosiasioihin ei kuitenkaan kannata odottaa. Pääinvastoin, Venäjän sotilaallisen läsnäolon voimistamista Mustanmeren alueella ja erityisesti Krimin alueella ei voida sulkea pois. Tämän suuntainen kehitys on tosin odotettavissa joka tapauksessa, ja siksi Venäjän potentiaalisten toimien merkitystä näillä alueilla ei kannata liioitella.

Yhteenvedona voidaan todeta, että Nato-Venäjä-suhteet ovat kiistanalaiset. Yhtäältä molemmat osapuolet vakuuttavat kumpuunuttaan, mutta toisaalta keskinäinen luottamus puuttuu tyystin eivätkä osapuolet useinkaan hyväksy toistensa linjanvetoja. Lyhyellä tähtäimellä ristiriitoja pyritään ratkaisemaan valikoivalla *ad hoc* -yhteistyöllä. Ajatellen Venäjän ja länsimaiden syvenevää arvokuilua ja toisistaan poikkeavia turvallisuuskäsityksiä, pitkällä tähtäimellä mielekkäiden tulosten saavuttaminen tulee kuitenkin olemaan yhä vaikeampaa.

Merkitys Suomelle

Edellä kuvatut Naton muutokset ovat jo vaikuttaneet Suomeen. Suomen ja Naton suhteen luonne muuttuu vääjäämättä riippumatta siitä, liittyykö Suomi Natoon vai ei. Ehkä keskeisin seuraamus on, että Naton jatkuvan muutoksen vuoksi Suomen Nato-jäsenyydestä päätettäessä on aina pidettävä mielessä oletusarvona, että Naton muutos jatkuu. Euroopan unioninkaan kehitys ei ole pysähtynyt sen jälkeen, kun Suomesta tuli sen jäsen. Sinä aikana, kun Suomessa on keskusteltu mahdollisesta Nato-jäsenyydestä, liittokunta on siirtänyt pääosan huomiostaan yhteisen puolustuksen valmisteluista kriisinhallintaan ja korostaa turvallisuusmanagerirooliaan sotilasliittoroolin kustannuksella.

Liittokunnan jäsenvaltiot eivät ole yksimielisiä sen turvallisuusmanageriroolin ja sotilasliittoroolin sopivasta tasapainosta. Jäsenmaiden erilaisten ja muuttuvien geopoliittisten asemien vuoksi numeerinen, prosenttilukuihin perustuva konsensus roolien tasapainosta ei ole todennäköinen. Mikäli maailmanlaajuisesta kriisinhallinnasta, mukaan lukien sotatoimien mahdollisuus, tulee Naton kasvava prioriteetti, Suomen on harkittava missä vaiheessa tulevaisuuden operaatioita sen pitäisi myötävaikuttaa niihin. Naton ulkopuolisena maana Suomi voi vapaasti päättää osallistua vain jälleenrakennustoimiin. Liittokunnan jäsenenä Suomeen kohdistuisi uusissa operaatioissa todennäköisesti kasvavia paineita osallistua joukko-muodostelmiin, jotka kykenevät sotilaallisesti vaativampiin tehtäviin. Riippumatta siitä, liittyykö Suomi Naton jäseneksi vai ei, uusi NRF-konsepti mahdollistaa sen, että Suomen kansallinen puolustussuunnittelu tulee suoraan hyötymään NRF:ään liittyvistä valmisteluista, joita tehdään Naton turvallisuusmanageriroolin mukaisesti. Tämä eroaa jyrkästi EU:n taisteluosastojen valmisteluun käytetyistä resursseista, joilla ei ollut minkäänlaista aitoa yhteyttä kansallisiin puolustusvalmisteluihin.

Konsensuksen puuttuminen roolien välisestä tasapainosta sekä siitä, miltä Naton pitäisi näyttää tulevaisuudessa, vaikuttaa suoraan keskeisiin kysymyksiin, joihin Suomen poliittisten päättäjien on otettava kantaa: Kuinka jäsenyys vaikuttaisi Suomen turvallisuuteen? Saavuttaisiko vai menettäisikö Suomi jotain pitäytymällä sotilaallisesti liittoutumattomana? Vastaukset kysymyksiin riippuvat osin siitä, minkälainen tulevaisuuden Nato on. Mahdollisiin kehitysvaihtoehtoihin kuuluu: (1) laajeneva, mutta silti ytimeltään transatlanttinen yhteisen puolustusvelvoitteen turvallisuusorganisaatio, (2) sotilaalliseen voimankäyttöön erikoistunut maailmanlaajuinen poliittinen järjestö tai (3) perustan luoja maailmanlaajuiselle demokraattisten valtioiden liittokunnalle. Vastaukset riippuvat myös Venäjän sisäisistä muutoksista sekä siitä, miten Euroopan unioni kehittyy.

Naton muutoksen vuoksi myös Nato-jäsenyyden luonne on jatkuvien muutosten kourissa. Keskustelu jäsenvaltioiden oikeuksista ja velvollisuuksista on alkamaisillaan, erityisesti solidaarisuuteen ja ei-artikla 5 -operaatioiden kuormituksen jakamiseen liittyvissä kysymyksissä. Vaikka Suomen tämänhetkinen osallistuminen Nato-operaatioihin ylittää jo joidenkin jäsenvaltioiden panoksen, mahdollinen Nato-jäsenyys kasvattaisi vääjäämättä paineita osallistua myös liittokunnan uusiin operaatioihin ja toimiin – joista se tietenkin jäsenenä olisi mukana päättämässä. Jos Suomi olisi liittokunnan jäsen, kasvaneita osallistumispaineita ei välttämättä koettaisi suorana poliittisena painostuksena, vaan pikemminkin yhteisöllisyyden tunteen seurauksena. Erona on, että toimet toteutettaisiin ryhmäsolidaarisuuden nimissä suoran painostuksen asemesta. Solidaarisuus viidennen artiklan operaatioiden suhteen on itsestään selvää. Sitä vastoin on vähemmän selkeää, millaisia seuraamuksia liittokunnalle on solidaarisuuden puutteesta ei-artikla 5 -operaatioissa, joissa Nato toteuttaa turvallisuusmanagerirooliaan.

Viidennen artiklan mukainen yhteinen puolustus säilyy yhtenä jäsenyyden oikeuksista ja velvollisuuksista. Jos Suomen poliittiset päättäjät tai kansalaiset eivät koe hyökkäystä Istanbuliin, Washingtoniin tai Tallinnaan niin merkittäviksi, että Suomen tulisi välittömästi tarjota apuaan mahdollisesti myös sotilasosastojen muodossa, Suomen ei pidä liittyä Naton jäseneksi. Siinä tapauksessa Suomen ei myöskään kannata odottaa muiden maiden saapuvan sen avuksi. Siitä huolimatta, että apua olisi muuten saata-

villa, ei-jäsenenä Suomi ei voi sisällyttää artikla 5:n mukaista apua oletusarvona puolustussuunnitelmiinsa ja -valmisteluihinsa.

Suomi asemoi itsensä mielellään länsieurooppalaiseksi valtioksi. Kuitenkin kun maatamme verrataan muihin valtioihin esimerkiksi (1) maailmanlaajuisen ja alueellisen turvallisuuskäsityksen, (2) puolustuksen ja kriisinhallinnan keskinäisen arvotuksen tai (3) ”pehmeiden” ja ”kovien” turvallisuusnäkemysten osalta Suomi vaikuttaa kummajaiselta. Erityisesti kahden viimeisimmän laajentumiskierroksen seurauksena syntynyt Nato-jäsenvaltioiden laaja kirjo merkitsee silti, että jäsenenä Suomi löytäisi varmasti muitakin jäsenmaita, joiden kanssa se voisi yhdessä edistää poliittisia päämääriään.

Tämä merkitsee myös sitä, että vaikka Suomi on perinteisesti yrittänyt olla eri järjestöjen ”mallioppilas”, jäsenvaltioiden mielialat vaihtelevat useiden eri asiakokonaisuuksien suhteen niin paljon, että osallistumisen tasoa on aidosti mahdollista vaihdella ilman leimatuksi tulemisen pelkoa. Vaikka Suomi vastustaisi suurempien Nato-maiden kannattamia suunnitelmia tai operaatioita, se ei todennäköisesti vastustaisi niitä aivan yksin. Sitä paitsi Baltian maiden kieltäytyminen TAE-sopimukseen liittymisestä osoittaa, että painostuksesta huolimatta pienetkin jäsenmaat voivat viivästyttää itsensä kannalta kielteisiä seuraamuksia. Tällaisesta vastustuksesta olisi tietysti vaikeasti ennustettavia seurauksia, mutta se kuuluu politiikan luonteeseen. Myönteisenä seikkana voidaan mainita, että esimerkiksi Viro onnistui merkittävästi kohottamaan tietoverkkoturvallisuuden profilia liittokunnan sisällä, vaikka onkin pieni jäsenvaltio.

USA:n mielenkiinnon painopisteen siirtyminen Euroopasta Aasiaan sekä sen suhtautuminen Eurooppaan kumppanina (poliittisen objektin asemasta) ei jää vaille seurauksia. Eurooppalaisten jäsenvaltioiden on entistä enemmän kannettava maanosansa puolustuksesta kumpuavaa taakkaa ja myös maksettava siitä aiheutuvat kulut. Sitä paitsi, ollakseen todellisia kumppaneita Yhdysvalloille, eurooppalaisten Nato- ja EU-jäsenten tulee kyetä selkeästi osoittamaan, mitä sotilaallisia ja siviilivoimavaroja niillä on tarjottavana. On selvää, että vaikka Nato säilyy Euroopan ja Yhdysvaltain suhteiden tärkeänä institutionaalisen rakenteena, kahdenvälisen suhteiden kehittäminen USA:n kanssa on entistäkin tärkeämpää.

Nato tulee jatkossakin säilymään välineenä, jonka kautta Eurooppa järjestää yhteisen puolustuksensa. Jos Ranska palaa Naton

sotilaallisiin rakenteisiin, Naton ensisijaisuus Euroopan yhteisen puolustussuunnittelun kulmakivenä korostuu entisestään. Vain Natolla on rakenteelliset valmiudet tukea jäsenvaltioitaan sotilaallisesti. Näihin valmiuksiin kuuluvat mm. koulutus-, kalusto- ja suunnittelumenetelmästandardit sekä esikunta- ja tiedustelukapasiteetit, jotka muodostavat puolustussuunnittelukyvyn peruspilarit. Euroopan unionilla ei ole minkäänlaista kykyä järjestää jäsenvaltioidensa yhteistä puolustusta. Niin kauan kuin valtaosa Naton ja EU:n kaksoisjäsenistä ei ryhdy kehittämään tällaista kykyä, unionin sotilaalliset turvallisuustakuut ovat lähinnä teoreettiset.

Euroopan unionin ja Naton suhteen tuleva luonne on vielä avoin. Keskeisiä kysymyksiä ovat, mihin eurooppalaiset maat perustavat (a) ulkopolitiikkansa, (b) turvallisuuspolitiikkansa ja (c) puolustuspolitiikkansa. Lopputulos riippuu siitä, miten maat painottavat omia kansallisia kykyjään, kahdenvälisiä suhteita sekä suhteita Natoon ja EU:hun. Nato ja EU tulevat yhä kehittymään, minkä vuoksi ne joutuvat jäsenvaltioidensa tavoin käsittelemään paljolti yhteisiä haasteita. Yhteistä puolustusta lukuun ottamatta jää nähtäväksi kumpi järjestöistä muodostuu foorumiksi, jossa valtiot mieluummin käsittelevät kansallisia ja globaaleja kysymyksiä, joilla on siviili- ja sotilaallisia seuraamuksia.

Venäjän ja Naton suhteella on tiettyjä vaikutuksia myös Suomeen, erityisesti jos Suomi päättää hakea Nato-jäsenyyttä. Vaikka Suomen ja Naton puolustus- ja turvallisuusyhteistyö on tiivistä, ilman jäsenyyttä se ei näytä suuremmin huolettavan Venäjää. Jos Suomi päättäisi liittyä Natoon, maiden väliset suhteet heikentyisivät lähes väistämättä joksikin aikaa, ja Venäjä saattaisi osoittaa ärtymyksensä toteuttamalla joitain (tällä hetkellä vaikeasti määriteltävissä olevia) rajoitettuja sotilaallisia toimia Suomen rajojen läheisyydessä. Virallisesti Venäjä voisi kysyä, ovatko maamme uhkaskenaariot kenties muuttuneet tai miksi sotilaallinen liittoutumattomuus ei enää riitä Suomelle.

Seuraukset olisivat kuitenkin todennäköisesti suhteellisen lyhytaikaisia, eivätkä ne välttämättä muodostuisi kovinkaan tuntuviksi. Jäsenyyden toteuduttua ne ajan mittaa häviäisivät. Moskovan ei ensinnäkään kannattaisi pitkittää konfliktia sellaisen maan kanssa, joka vaikuttaa merkittävästi Euroopan unionin Venäjän-politiikkaan, sillä taloudellinen suhde EU:n kanssa on maalle ratkaisevan tärkeä. Toiseksi Venäjän vastustus Naton laa-

jentumista kohtaan on suureksi osaksi psykologista ja perustuu Venäjän haluttomuuteen myöntää, että sen aikaisemmin yksinoikeudella hallitsema etupiiri kutistuu kutistumisistaan. Historiasta huolimatta Suomi sijoittuu Venäjän yleisen mielipiteen mukaan eri kategoriaan kuin Keski- ja Itä-Euroopan maat, entisistä neuvostovaltioista puhumattakaan. Suomi sinetöi kuulumisensa poliittisesti ”länteen” liittymällä Euroopan unioniin vuonna 1995. Tähän verrattuna Suomen Nato-jäsenyyden psykologiset vaikutukset Venäjällä olisivat paljon lievemmat. Kolmanneksi erittäin myönteisten kahdenvälisen suhteiden kokemusten perusteella Moskovan ei ole syytä olettaa, että Suomen Nato-jäsenyys vahvistaisi ”vanhaa Natoa” (lue: ”Venäjälle vihamielistä Natoa”) tai liittokunnan doktriinien ja käytäntöjen atlantistisia elementtejä, minkä Venäjä havaitsi tapahtuneen kahden viimeisimmän laajentumiskierroksen tuloksena.

Suomen Nato-suhde nyt ja tulevaisuudessa on poliittinen kysymys, erityisesti koska debatti koskee muutakin kuin pelkästään liittokuntaa. Keskustelu liittyy kysymykseen, kuinka me miellämme itsemme sekä millaisena me näemme ja haluamme nähdä Suomen roolin maailmassa. Näihin kysymyksiin ei ole objektiivisesti oikeita tai vääriä vastauksia vaan ainoastaan mielipiteitä, jotka pohjautuvat vankkumattomiin eettisiin kantoihin. Riippumatta itse kunkin Nato-kannasta aiheita on kuitenkin välttämätöntä tarkastella ajanmukaisesta ja aihepiirin vivahteet huomioivasta näkökulmasta. Keskustelua on käytävä, sillä Naton parempi ymmärtäminen on tärkeää, jotta organisaatio voitaisiin asemoida oikein Suomen laajempaan turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen kenttään. Välttämätöntä keskustelua turvallisuus- ja puolustuspolitiikan muutostarpeista ei näet voida käydä niin kauan kuin Nato on monille suomalaisille punainen vaate.

Lyhenteet

ACT	Naton transformaatioesikunta (<i>Allied Command Transformation</i>)
EAPC	Euro-Atlanttinen kumppanuusneuvosto (<i>Euro-Atlantic Partnership Council</i>)
EDA	Euroopan puolustusvirasto (<i>European Defence Agency</i>)
Etyj	Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö
EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisö
IFOR	Naton johtama monikansallinen kriisinhallintajoukko Bosniassa (<i>Implementation Force</i>)
INF-sopimus	Keskimatkan ydinasevoimasopimus (<i>Intermediate-Range Nuclear Arms Reduction</i>)
IPAP-ohjelma	Naton maakohtainen kehittämisohjelma (<i>Individual Partnership Action Plan</i>)
ISAF-joukot	Naton johtamat turvallisuusjoukot (<i>International Security Assistance Force</i>)
KFOR	Naton johtama monikansallinen kriisinhallintajoukko Kosovossa (<i>Kosovo Force</i>)
MAP-ohjelma	Naton jäsenyysohjelma (<i>Membership Action Plan</i>)
NACC	Pohjois-Atlantin yhteistyöneuvosto (<i>North Atlantic Cooperation Council</i>)
Nato	Pohjois-Atlantin puolustusjärjestö (<i>North Atlantic Treaty Organization</i>)
NPG	Naton ydinasepolitiikan suunnitteluryhmä (<i>Nuclear Planning Group</i>)
NRC	Nato-Venäjä -neuvosto (<i>NATO Russia Council</i>)
NRF-joukot	Naton nopean toiminnan valmiusjoukko (<i>NATO Response Force</i>)
NSC	Naton strateginen konsepti (<i>NATO Strategic Concept</i>)

PfP	Naton rauhankumppanuus (<i>Partnership for Peace</i>)
PJC	Pysyvä yhteisneuvosto (<i>Permanent Joint Council</i>)
SDI	Yhdysvaltain suunnittelema ohjustentorjunta-ohjelma (<i>Strategic Defense Initiative</i>)
SFOR	IFOR:n työtä jatkava monikansallinen kriisinhallintajoukko Bosniassa (<i>Stabilisation Force</i>)
TAE-sopimus	Sopimus Euroopan tavanomaisten aseiden rajoittamisesta (<i>Treaty on Conventional Armed Forces in Europe</i>)
USA	Yhdysvallat
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YYA-sopimus	Ystävyys-, yhteistyö- ja avunantosopimus

Aikaisemmin sarjassa ilmestyneet:

Christer Pursiainen & Sinikukka Saari: Et tu Brute! Suomen Nato-optio ja Venäjä. UPI-raportti 1/2002.

Christer Pursiainen & Sinikukka Saari: Et tu Brute! Finland's NATO Option and Russia. FIIA Report 1/2002.

Hiski Haukkala: Kohti ulottuvuuksien unionia. Itälaajentumisen vaikutukset pohjoiselle ulottuvuudelle. UPI-raportti 2/2002.

Hiski Haukkala: Towards a Union of Dimensions. The effects of eastern enlargement on the Northern Dimension. FIIA Report 2/2002.

Hanna Ojanen: EU:n puolustuspolitiikka ja suhteet Natoon: tervetullutta kilpailua. UPI-raportti 3/2003.

Arkady Moshes: Ukraine in tomorrow's Europe. FIIA Report 4/2003.

Arkady Moshes (ed.): Rethinking the Respective Strategies of Russia and the European Union. Special FIIA - Carnegie Moscow Center Report 2003.

Soile Kauranen & Henri Vogt: Piilopoliittisuudesta poliittisuuteen. Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden ja Euroopan unionin yhteistyön kehitys. UPI-raportti 5/2003.

Hanna Ojanen (ed.): Neutrality and non-alignment in Europe today. FIIA Report 6/2003.

Toby Archer: Kansainvälinen terrorismi ja Suomi. UPI-raportti 7/2004.

Toby Archer: International Terrorism and Finland. FIIA Report 7/2004.

Linda Jakobson: Taiwanin kiistanalainen asema. Tulevaisuuden näkymät ja niiden vaikutukset EU-Kiina-suhteisiin. UPI-raportti 8/2004.

Linda Jakobson: Taiwan's Unresolved Status: Visions for the Future and Implications for EU Foreign Policy. FIIA report 8/2004.

Hiski Haukkala & Arkady Moshes: Beyond "Big Bang": The Challenges of the EU's Neighbourhood Policy in the East. FIIA Report 9/2004.

Kristi Raik & Teemu Palosaari: It's the Taking Part that Counts: The new member states adapt to EU foreign and security policy. FIIA Report 10/2004.

Hu Angang, Linda Jakobson & Shen Mingming: China's Transforming Society and Foreign Policy. FIIA Report 11/2005.

Grzegorz Gromadzki, Raimundas Lopata & Kristi Raik: Friends or Family? Finnish, Lithuanian and Polish perspectives on the EU's policy towards Ukraine, Belarus and Moldova. FIIA Report 12/2005.

Hanna Ojanen: EU ja YK: Yhteinen tulevaisuus. UPI-raportti 13/2005.

Hanna Ojanen: The EU and the UN: A shared future. FIIA Report 13/2006.

Hanna Ojanen (ed.): Peacekeeping - Peacebuilding: Preparing for the future. FIIA Report 14/2006.

Sergei Medvedev: EU-Russian Relations - Alternative futures. FIIA Report 15/2006.

Toby Archer & Tihomir Popovic: The Trans-Saharan Counter-Terrorism Initiative: The US War on Terrorism in Northwest Africa. FIIA Report 16/2007.

Joidenkin puolustamisesta monen turvaamiseen

Naton tie puolustusliitosta turvallisuusmanageriksi

Charly Saloniuss-Pasternak (toim.)

Pohjois-Atlantin puolustusliitto Nato (North Atlantic Treaty Organization) on muuttunut ratkaisevasti kylmän sodan jälkeen. Samalla kun Nato on säilyttänyt jäsentensä yhteisen puolustusvelvoitteen, se on omaksunut uusia rooleja ja tehtäviä, kasvattanut jäsenmääräänsä sekä luonut kumppanuusvaltioiden verkoston. Naton pyrkimys vahvistaa jäsentensä ja kumppaniensa turvallisuutta tekee siitä yhä merkityksellisen jäsenilleen. Monenkirjavan jäsenistön toiminta ohjaa Naton jatkuvaa muutosta.

Myös Suomen suhde Natoon muuttuu edelleen riippumatta siitä, liittyykö Suomi Natoon. Suomen on päätettävä itse kansallisesta puolustus- ja turvallisuuspolitiikastaan. Tätä keskustelua ei kuitenkaan voida käydä eikä siihen pohjautuvia päätöksiä tehdä ennen kuin Natoa, Euroopan ja transatlanttisen puolustusjärjestelmän tärkeää toimijaa, ymmärretään maassamme paremmin.

ISBN-10: 951-769-200-5

ISBN-13: 978-951-769-200-7

ISSN: 1458-994X



Ulkopoliittinen instituutti
Utrikespolitiska institutet
The Finnish Institute of International Affairs
www.upi-fiia.fi