

JAAKOBIN ÄÄNI VAI EESAUN KÄDET - NATO:N MONIULOTTEINEN LAAJENEMINEN

Yleisesikuntamajuri Mika Kerttunen

1 Johdanto

Ensimmäisessä Mooseksen kirjassa kuvataan tapahtuma, jossa Jakob saa Eesaun asemesta isältään Iisakilta esikoiselle kuuluvan siunauksen. Iisak oli sokea, joten Jakob harhautti häntä esiintymällä Eesauna. Hyväuskoisen Iisakin vika oli se, ettei hän esittänyt riittävästi kysymyksiä, hän ei problematisoinut siunauksensa perusteita.

Pohjois-Atlantin sopimusjärjestön laajeneminen on hallinnut uutisotsikoita pari viimeistä vuotta. Keskustelu ja väittely on keskittynyt lähinnä pohtimaan, mitkä maat ovat uusia jäseniä ja miten Venäjä reagoi koko hankkeeseen. Keskustelua ovat värittäneet osapuolten poikkeavat käsitykset turvallisuuden edistämisestä yleensä ja NATO:n olemuksesta erityisesti. Kriisinhallinnan menestys on usein sokeuttanut tarkkailijat, mutta nykyistä NATO:a ei toisaalta haluta nähdä kylmän sodan aikaisen haamun läpi.

Tutkimus jakaantuu ajatuksellisesti kahteen osaan. Aluksi tarkastellaan toiminnallista laajenemista. Tarkoitus on luoda tästä näkökulmasta katsoen yleiskuva 1990-luvun kehityksestä ja tämän jälkeen keskittyä uusimpien yhteistyömuotojen ja -foorumien tarkasteluun. Tutkimuskysymyksenä on, miten Euro-Atlanttinen kumppanuusneuvosto sekä NATO:n ja Venäjän suhteita määrittelevä sopimus vaikuttavat liittouman alkuperäiseen perusajatukseen ja siten myös sen tulevaisuuteen. Erityisenä mielenkiintona on kysymys, onko tulevaisuudessa nähtävissä NATO:n kehittymistä sotilas- tai puolustusliitosta laajemmaksi turvallisuusregiimiksi. Liittouman tulevaisuuden kehitys vaikuttaa aivan olennaisesti Euroopan ns turvallisuusarkkitehtuuriin ja Yhdysvaltojen ja eri järjestöjen rooliin siinä. Teoreettinen ja käsitteellinen viitekehys muodostuu kansainvälisen politiikan teorioiden varaan. Niiden keskeisiä oletuksia ja lähtökohtia käyte-tään valintojen ja johtopäätöksien, siis tekijän tulkintojen, perustana. Ajatuksena on tutkia turvallisuusarkkitehtuuria ja regiimejä NATO:n viimeaikaisen kehityk-sen suhteen. Tutkimuksen toisessa osassa arvioidaan maantieteellisen laajenemi-sen kustannuksia. Tutkimuskysymyksenä ei ole niinkään se, mitä laajeneminen maksaa, vaan mitkä tekijät vaikuttavat kustannusten muodostumiseen. Johtopää-tökset muodostetaan induktiivisella päättelyllä, jonka perustana ovat laajenemi-sesta ja sen kustannuksista tehdyt selvitykset ja tutkimukset. Kummankin osan välittömät johtopäätökset esitetään itse asian yhteydessä; tutkimuksen lopussa tarkastellaan laajenemisen problematiikkaa laajemmassa kontekstissa. Liittouman

johtamis- ja komentojärjestelmän muutoksia ei työssä käsitellä. Valitettavasti tätäkin tutkimusta vaivaa tyypillinen natottuminen, kovin runsas lyhenteiden käyttö.

Pekka Sivonen (1993) viittaa Richard Rosecrancen esittämiin kolmeen rauhan säilyttämisen ja kaaoksen estämisen perusmalliin, voimatasapainoon, ydinasepelotteeseen ja keskuskoalitioon, ja toteaa meneillään olevan yrityksen rakentaa kansainvälinen koalitio¹. Voidaan myös puhua regiimistä, jolla yleisesti ymmärretään hallintajärjestelmää, joka perustuu yhteisistä säännöistä, normeista, periaatteista ja myös päätöksentekomenettelyistä ja joka keskittyy tietyille (kansainvälisen politiikan) osa-alueelle. Esimerkkejä tällaisista ovat Reinin saastumista estävä kansainvälinen komissio tai Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö. Kysymys NATO:sta laajempaa turvallisuusregiiminä tarkoittaisi hajautuneen eurooppalaisen järjestelmän integrointia sen ympärille, mutta myös laajentuneen agendan mukaisten sääntöjen ja periaatteiden ja mukautetun päätöksenteon noudattamista. Tämä tarkoittaisi myös valtioiden suvereniteetin korvaamista ylikansallisella päätösvallalla, ainakin joillain aloilla.

Institutionalisoitua järjestelyä edistävän kehityksen tunnusmerkkejä olisivat Sivosen mukaan:

- institutionalisoidut toimintasäännöt, ml sopimusverkosto
- yhteistoimintaorganisaatioiden kattavuus ja toimintakyky
- sotilaallisten uhkien ja riskitasojen madaltaminen
- kansallisten asevoimien provokatiivisuuden vähentäminen
- vakauttavat, funktionaaliset liittoutumisen järjestelyt
- rauhanomaisen muutoksen soveltaminen.

Sen sijaan ongelmia ovat:

- toimiva palkkio- ja sanktiokäytäntö
- hierarkian hyväksyminen
- keskipakoisvoimien voittaminen nopealla toiminnalla
- paineet pitää keskuskoalitovaihehtakin välivaiheena.

Nykyisessä tilanteessa nousee erityisesti esille rauhanomaisen muutoksen strategian soveltaminen sekä provosoimattoman aggression uskottava sanktioiminen. Sivonen jatkaa viittaamalla Robert Axelrodin, Robert O. Keohanen ja Kenneth Oyen töihin, joissa on tutkittu tekijöitä, jotka edesauttavat yhteistoimintajärjestelmien rakentamista. Niitä ovat etujen yhteisyys, tulevaisuuden usko ja odotukset, toimijoiden lukumäärä ja hierarkia, yhteinen uhka ja johdonmukainen vastavuoroisuus.²

Kenneth N. Waltzin (1986) mukaan järjestelmä koostuu rakenteesta ja vaikutussuhteesta olevista yksiköistä. Kansainvälisessä politiikassa tärkeimmät toimijat ovat yksittäiset valtiot, jotka ovat suvereenieja, perustoiminnaltaan samankaltaisia ja joiden perustavoitteena on olemassa olo ja sen turvaaminen. Rakenne määrittyy kolmen näkökulman avulla: i) järjestävät periaatteet, millä Waltz tarkoittaa lähinnä jakoa hierarkisen, määritetyn, ja anarkisen, ei selkeästi määritetyn tai organisoidun, rakenteen välillä; ii) toimijat, niiden luonne ja vuorovaikutus ja iii) toimijoiden kykyjen jakautuminen.³ Ottamatta kantaa Waltzin kansain-

välisen politiikan teorian vahvuuksiin tai heikkouksiin, voidaan hänen ajatustaan rakenteesta soveltaa Euroopan turvallisuusarkkitehtuurin tutkimiseen. Tässä sil- lä ymmärretään instituutioiden keskinäistä jäsentymistä, luonnetta, tehtäviä ja voimavaroja. Vaikka tarkastelun painopiste onkin järjestöissä, on myös yksit- täisten valtioiden merkitys huomattava. Järjestöt eivät ole autonomisia.

Yhdysvaltojen ulkopoliittikka vaikuttaa ratkaisevasti kansainvälisen politiikan käytäntöön. Michael Mastandunon (1997) mukaan Yhdysvaltojen kylmän sodan jälkeisen ulkopoliittikan strategiana on maan valta-aseman säilyttäminen ja mui- den maiden uhkaavan nousun estäminen. Hänen argumenttinsa perustuu ulkopo- liittikan analysointiin realistisen koulukunnan eri oletusten avulla. Jos kylmän sodan aikana on ollut tärkeää voimatasapainon ylläpito ja säilyttäminen, niin nyt kyse on uhkien tasapainottamisesta, hallinnasta. Mastanduno viittaa esimerkiksi vuonna 1992 vuodatettuun puolustus suunnittelun ohjeistukseen, jossa todetaan "our strategy must now refocus on precluding the emergence of any future global competitor".⁴ Yhdysvaltojen sotilaallisessa suunnittelussa pyritään noudattamaan "unity of command" -periaatetta. Sillä tarkoitetaan kaikkien joukkojen ja toi- mintojen kuulumista yhden komentajan käskyvaltaan, ja jolla vältetään niin sa- notut "dual-key"-tapaukset. Valtioiden mahdollisuus harjoittaa systemaattista ja suunnitelmallista ulkopoliittikkaa on kyseenalainen, mutta Yhdysvaltojen "unity of command" kansainvälisessä politiikassa antaa tarkastelulle yhden perspektii- vin.

2 Toiminnallinen laajeneminen

Laajenemisessa on erotettavissa kaksi ajallisesti päällekkäistä vaihetta. Niistä ensimmäinen alkoi 1990 luvun alun kiivaimpien muutosten aikana, ja sen tämän- hetkinen huipentuma oli Berliinin huippukokous kesäkuussa 1996. Tämän toi- minnallisen laajenemisen tärkeimmät virstanpylväät olivat liittouman uuden stra- tegisen konseptin hyväksyminen Roomassa marraskuussa 1991, Pohjois-Atlan- tin yhteistyöneuvoston, NACC:n perustaminen joulukuussa 1991⁵, rauhanturva- kumppanuusohjelman aloittaminen vuoden 1994 aikana sekä päätökset euroop- palaisen puolustusidentiteetin tukemisesta. Näiden neljän järjestelyn hyväksymi- nen on merkinnyt koko järjestön periaatteiden ja perusrakenteiden radikaalia uu- delleen arviointia.

Tämä ilmenee ensinnäkin liittouman sotilaallisten rakenteiden järjestelyinä: johtosuhteiden ja komentorakenteiden muutoksina sekä strategisen konseptin mukaisten joukkojen kehittämisenä "uusiin tehtäviin". Samalla Varsovan liiton suurhyökkäyksen torjuntaan valmistautunut liittouma on laskenut valmiuttaan ja joukkojensa ja aseistuksensa määrää⁶. Nykyisin korostetaan asevoimien käytet- tävyyttä monipuolisiin tehtäviin ja liittolaisvahvennusten merkitystä. Tämä aset- taa haasteen kehittää kansallisia asevoimia, vahvennusten vastaanottovalmiuksia sekä etenkin ilma- ja merikuljetuskykyä. Toisaalta kyky tavanomaisten tehtävien toteuttamiseen on laskenut. Joukko- ja johtosuhderakenteen uudistukset tai uusi- en tehtävien painottaminen eivät ole kantavia argumentteja uuden NATO:n puo-

lesta. Ne ovat pikemminkin keinoja vastata vallitseviin ongelmiin, niin institutionaalisiin kuin koviin turvallisuusongelmiinkin. Molemmilla tasoilla kyse on keinosta parantaa etujen yhteisyyden havaittavuutta ja siten estää liittouman hajoaminen tilanteessa, jolloin sen asema ja tulevaisuus asetettiin koetukselle.

Nykyisen NATO:n suorituskyvyn vertaaminen kylmän sodan ajan tilanteeseen antaa vääristyneen kuvan. Kuten Pekka Visuri (1997) huomauttaa, voimavara-analyyseissa on pidettävä mielessä seuraavat kapasiteetin ja resurssien ominaisuudet: i) tilannekohtaisuus ii) suhteellisuus ja iii) dynaamisuus. Tilannekohtaisuus tarkoittaa voiman käyttökelpoisuutta joissain erityisessä tilanteessa, ajassa ja paikassa. Tässä on vielä otettava huomioon käyttövalmiin ja potentiaalisen voiman mahdollisuudet ja rajoitukset. Suhteellisuuden periaate korostaa voimavarojen arviointia suhteessa kilpailijoihin tai vastustajiin; voima ei ole siis absoluuttista. Dynaamisuus ilmentää voimavarojen ja niiden käytettävyyden jatkuvaa muutosta; se mikä oli tarpeen eilen, ei välttämättä ole sitä huomenna.⁷ Asevoimien muutokset idässä ja lännessä ovat pitkällä aikavälillä samankaltaisia. Käyttövalmiin voiman määrä on vähentynyt, mutta sen laatua on pyritty nostamaan. NATO-maat ovat näillä molemmilla osa-alueilla edeneet Venäjää nopeammin. Vaikka liittouman joukkojen kokonaismäärä on vähentynyt ja ne ovat keskittyneet uusiin tehtäviin, niiden kokonaispotentiaali vastannee nykyisiä tarpeita. Suurten liittolaisvahvennusten keskittäminen vaatii tosin enemmän aikaa ja irrotettavia resursseja kuin aikaisemmin. Tämä korostaa poliittisen päätöksenteon ja tiedustelun merkitystä. Puolustussuunnittelun avoimuus ja muu läpinäkyvyys on yksi keino hallita uutta tilannetta.

Toinen sekä periaatteellinen että konkreettinen ilmenemismuoto liittyy kriisinhallintatehtäviin. Pohjois-Atlantin sopimuksessa tehtävät ja velvoitteet rajataan jäsenvaltioiden poliittis-sotilaallisen turvallisuuden ylläpitämiseen ja edistämiseen ja toiminta-alue niiden valtioalueisiin ja pohjoiseen Atlantiin⁸. Entisen Jugoslavian kriisin hallinta edellytti NATO:lta aluksi valmiutta antaa joukkojaan ja toimintojaan toisten järjestöjen käyttöön. Periaatepäätökset tehtiin vuoden 1992 aikana, ja NATO osallistui Yhdistyneiden kansakuntien aseidenvientikiellon ja muiden sanktioiden tukemiseen valvomalla merialueita ja ilmatilaa. Myöhemmin tehtävät laajenivat YK-joukoille annattavaan lentotulitukeen. Lopulta liittouma vastasi Daytonin rauhansopimuksen toteutumisen valvonnasta aluksi IFOR-joukon voimin ja edelleenkin sen seuraajan SFOR:n avulla. Kysymys on ollut enemmän liittouman kuin Bosnian kohtalosta. NATO:ssa on entisen Jugoslavian operaatioista rakennettu menestystarinaa, jolla pyritään lujittamaan eri osapuolten uskoa tulevaisuuteen. Tarinaan kuuluu korostaa, että entisessä Jugoslaviassa liittouma toimeenpani ensimmäisen todellisen operaationsa, kävi ensimmäiset taistelunsa, johti myös ulkopuolisten maiden joukkoja ja oli operatiivisen tason yhteistyössä Venäjän kanssa. Jos nämä ovat toiminnan ja tehokkuuden kriteerejä, niin vanha Varsovan liitto oli monessa kohtaa parempi. Kysymys on ollut myös Yhdysvaltojen poliittisesta ja sotilaallisesta valta-asemasta. Merkittävää on kuitenkin, että NATO:n operaatiot toteutettiin Washingtonin sopimuksen määrittelemän alueen ulkopuolella. Jäsenten poliittis-sotilaallisen turvallisuuden edistä-

minen tulkittiin suoranaista hyökkäystä laveammaksi. Antaako Washingtonin sopimus juridista oikeutusta out-of-area -operaatioihin, on tulkintakysymys.

Eurooppalaisen puolustusidentiteetin tukeminen tarkoittaa konkreettisesti NATO:n valmiutta antaa voimavarojaan kriisinhallintaoperaatioihin. Länsi-Euroopan unionille ja mahdollisesti myös Euroopan unionille osoitettaisiin ns "Combined Joint Task Force" (CJTF) -joukkoja. Tarkoituksena on, että ne tapahtuisivat "WEU:n poliittisessa valvonnassa ja strategisessa johdossa"⁹. Järjestely tarkoittaa monikansallisten ja useita puolustushaaroja käsittävän osaston kokoamista valmiussuunnitelmien perusteella. CJTF-operaation johtoesikunnan on määrä olla ytimeltään valmiina, mutta suurin osa henkilöstöstä olisi normaaleissa rauhanajan tehtävissään liittouman tai osallistuvien maiden esikunnissa ja joukot kansallisessa komennossa. Järjestelyn hitautta kuvastaa se, että kun ajatus CJTF:stä esitettiin syksyllä 1993 ja periaatepäätös joukkojen ja esikuntien muodostamisesta tehtiin Brysselin huippukokouksessa tammikuussa 1994, niin lähtökohdat linjattiin Berliinissä kesäkuussa 1996 ja "Combined Joint Planning Staff" (CJPS) perustettiin 24.4.1997 suunnittelemaan esikuntien muodostamista.¹⁰ WEU:n ja EU:n rooli jää operaatioissa hyvin vähäiseksi, sillä Pohjois-Atlantin Neuvosto päättää operaatioihin ryhtymisestä ja osallistumisesta ja CJTF-esikunta suunnittelee ja johtaa operaatiot ja niihin käytetään liittouman voimavaroja. Yhdysvalloilla on siten merkittävä sanansa eurooppalaisissakin operaatioissa. Järjestely mahdollistaa kuitenkin myös NATO:n ulkopuolisten maiden osallistumisen sekä suunnitteluun että toteutukseen.

Rauhankumppanuusohjelma (Pfp) tarkoitettiin alunperin hillitsemään Itä- ja Keski-Euroopan maiden jäsenyysspyrkimyksiä ja siten vakauttamaan alueen kehitystä. Maat eivät olleet NACC:n rooliin tyytyväisiä, mutta NATO, erityisesti Yhdysvallat, ei ollut vielä valmis ottamaan uusia jäseniä. Kumppanuus on keino vahvistaa suhteita NATO:n kanssa, ja myös mahdollisuus neuvotteluihin, mikäli osallistuvien maiden alueellista koskemattomuutta, poliittista itsenäisyyttä tai turvallisuutta uhataan¹¹. Järjestely ei anna turvatakuita, mutta pelkkiä sotilaallisia toimenpiteitä laajempaan antaa epäsuoraa poliittista tukea. Tällainen tuki asettaa kaikki osapuolet epävarmuuden tilaan ja sen vakauttava vaikutus on kyseenalainen. Henry Kissingerin kriittinen argumentti on, että Pfp erottaa maat kahteen ryhmään, niihin joilla on turvatakuut ja niihin joilta ne on evätty¹² ja siten tosiasiallisesti tunnustaa ne Venäjän vaikutuspiiriin kuuluviksi. Suomessa ja Ruotsissa Pfp:n on tulkittu tai toivottu pikemminkin poistavan tällaisia rajalinjoja ja asetelmia. Tästä osoituksena on esimerkiksi maiden ulkoministerien artikkeli, missä he varoittavat uusista rajalinjoista ja antavat tukensa rauhankumppanuudelle ja sen laajentamiselle ja kehittämiselle¹³. Kissinger korostaa realismin perinteen taivon sotilaallista suorituskykyä ja selkeää valta-asemaa; ulkoministereillä taas idealistisempi kriisinhallintayhteistyö ja muskettisotureiden henki hallitsee ajattelua. Pfp-järjestelykään ei ole absoluuttinen suure vaan tilannekohtainen ja dynaaminen. Hillitsevistä tai lykkäävistä tarkoituksiperistä huolimatta rauhankumppanuutta on käytetty jäsenyyden käytännön valmisteluun. Sen avulla on parannettu asevoimien yhteensopivuutta ja on pyritty sitouttamaan kandidaatteja

yhteisiin arvoihin ja periaatteisiin. Yhteensopivuuden mittana ovat olleet nimenomaan NATO:n standardit ja vakiintuneet toimintamenetelmät. Käytännön toiminta on keskittynyt sotilaallisen suorituskyvyn kehittämiseen, ja PFP-ohjelmaan kuuluvilla etsintä- ja pelastustoimilla on sisäpoliittista ja paikallista merkitystä.

Uusien jäsenten ottaminen jakaa KIE-maat kahtia. Ulkopuolelle jääviä maita hyvitetään kehittämällä rauhankumppanuusohjelmaa, mihin viitattiin jo vuoden 1995 laajenemisselvityksessä¹⁴. Keskinäistä yhteistyötä ja vuoropuhelua pyritään lisäämään. Tarkoitus on myös tehostaa jäseneksi otettavien maiden valmistelua.¹⁵ Uusina toimintamuotoina ja -alueina ovat kumppanien puolustusjärjestelmien perusrakenteiden ja infrastruktuurin mukauttaminen liittouman mittapuihin. Tekninen valmius tiedustelu- ja johtamisjärjestelmien yhteensovittamiseen ja avun vastaanottamiseen paranee. Kriisinhallintakykyä parantavat suoranaisesti IFOR/SFOR-joukkojen toimissa tai varusteissa havaittujen puutteiden paikkaaminen ja NATO:n toimintamenetelmien kouluttaminen entistä laajemmin.

3 Maantieteellinen laajeneminen

Laajenemisen toinen ulottuvuus käynnistyi, kun NATO ilmoitti tammikuussa 1994 periaatteellisen valmiutensa ottaa uusia jäseniä. Uusi linjaus perustui Yhdysvaltain kannanmuutokseen, johon on ollut vaikuttamassa useita tekijöitä. Peter Rudolf (1997) nostaa esille Yhdysvaltojen sisäpoliittiset tekijät. Kyse ei ole vain presidentinvaalien vaalivaltista vaan myös ulko- ja puolustushallinnon poliittisen johdon ja ylimpien virkamiesten henkilökohtaisista käsityksistä. Keskeisiä hankkeen ajajia olivat presidentin turvallisuuspoliittinen neuvonantaja Anthony Lake, varaulkoministeri Strobe Talbott ja apulaisulkoministeri Richard Holbrooke. Laajenemistarvetta perusteltiin sekä liberaalin institutionalismin että vankan realismin hengissä.¹⁶ Tavoitteina olisivat tällöin joko kattavan ja multilateraalisen turvallisuusyhteisön muodostaminen tai perinteisen voimaan ja valtaan keskittyvän politiikan jatkaminen erityisesti suhteessa Venäjään. Heikki Patomäki (1997) asettaa koko NATO:n laajempaan taloudelliseen kontekstiin. Tällöin Yhdysvaltain tavoitteissa korostuisi oikeus ja mahdollisuus sotilaallisiin interventioihin eri puolilla maailmaa yhteisten arvojen, identiteetin tai vapaan kaupan turvaamiseksi¹⁷. Aloitteen ottaminen Euroopan turvallisuusarkkitehtuurin kehittämisessä vahvistaa Yhdysvaltojen vaikutusvaltaa suhteessa Euroopan unioniin ja Venäjään ja helpottaa strategisesti tärkeän Lähi-Idän alueen valvontaa. Poliittikan muutos yllätti joka tapauksessa liittolaiset¹⁸.

NATO tarkensi jäsenyyden edellytyksiä joulukuussa 1994 ja vuonna 1995 julkaistussa Study on NATO Enlargement -selvityksessä. Sen tärkeimmät periaatteet ovat Washingtonin sopimuksen velvoitteiden, kuten kollektiivisen päätöksenteon periaatteen ja yhteisen puolustuksen sekä uusien tehtävien hyväksyminen. Selvitys edellyttää osallistumista hankkeiden rahoittamiseen. Konkreettisesti edellytetään mm seuraavia poliittisia ja sotilaallisia sitoumuksia:

i) poliittisia sitoumuksia

- Washingtonin sopimus on hyväksyttävä ilman muutoksia

- kollektiivinen puolustus
- sitouduttava PfP-puiteasiakirjan periaatteisiin
- pyrittävä edistämään Allianssin sisäistä konsensusta
- osallistuttava konsultaatioihin ja päätöksentekoon, ml henkilöstön sijoittaminen järjestön palvelukseen
- katettava sovittu rahoitusosuus
- hyväksyttävä Allianssin politiikkaa määrittävät asiakirjat; (mm "The Strategic Concept", julkilausumat ja päätökset)
- uusien jäsenten ei haluta estävän myöhempien jäsenten ottamista; tästä voidaan vaatia erillisiä vakuutuksia.
- ii) sotilaallisia sitoumuksia
- hyväksyttävä yhteisen turvallisuuden ja kollektiivisen puolustuksen aiheuttamat roolit, riskit, vastuut sekä edut ja haitat
- "Strategic Conceptissa" määritetty ja myöhemmin tarkennettu liittokunnan strategia on hyväksyttävä
- yhteistoimintakyvyn kehittäminen ja välineiden ja menetelmien standardointi.¹⁹

Washingtonin sopimuksen ja muiden velvoitteiden korostamisella pyritään ylläpitämään käsitystä yhteneväisestä NATO-jäsenyydestä. Tosiasiallisesti jäsenten osallistuminen, vastuut ja velvoitteet poikkeavat suuresti toisistaan. Espanja ja Ranska ovat vasta integroitumassa sotilasorganisaatioon, siis ne olivat pitkään vain Pohjois-Atlantin sopimukseen allekirjoittajia, Tanskalla ja Norjalla on omat rajoituksensa ydinasepolitiikassaan, Islannilla ei ole omia asevoimia ja Turkin sisäisestä vakaudesta ja demokratiasta voi esittää kysymyksiä. Jakamaton jäsenyys on sekä uusille jäsenmaille tarkoitettu velvoite että keino estää vain poliittisten jäsenten mukaantulo. Nimenomaan Venäjä on argumentoinut tällaisen järjestelyn puolesta. Käytännössä uudet ja vanhat jäsenet tulevat olemaan kovinkin erilaisia sotilaalliselta suorituskyvyltään. Suurimmillaan ero on korkean teknologian aseissa ja järjestelmissä, tällöin voidaan hyvinkin puhua "maatalous- ja tietoyhteiskunnan" asevoimista ja niiden suorituskyvystä. Uusissa jäsenmaissa onkin ryhdytty modernisoimaan asevoimia, ja niissä on tavoitteita siirtyä ainakin osittain ammattiarmeijoihin.

Koko ajan on korostettu laajenemisen jatkuvan. Uusi laajeneminen ei ole kovin pian todennäköinen, koska sekä sisäiset että ulkoiset muutokset on syytä saada valmiiksi ja maksetuksi. Itä-Euroopan maiden kohdalla voi asettaa 5-10 vuoden odotusajan. Entisten puolueettomien maiden jäsenyys voisi toteutua nopeammin, koska niiden yhteiskunnat ja asevoimat ovat jo nyt "NATO-kelpoisia", joten niiden jäsenyys vaatisi vähemmän muokkausta eikä maksaisi niin paljon kuin KIE-maiden. Nopeat sisäpoliittiset muutokset näissä maissa mahdollistavat niille oman jäsenyyskierroksen. Itävallan ja Ruotsin jäsenyys voisi toteutua tulevien parlamenttivaalien seurauksena ja Suomen uuden tilanteenarvionnin seurauksena. Näiden kolmen maan jäsenyys myös vahvistaisi NATO:n ja EU:n välistä kytettä.

4 Uudet yhteistyömuodot ja -foorumit

Euro-atlanttinen kumppanuusneuvosto

Rauhankumppanuusohjelmaa on toteutettu 16+1 -periaatteella eli kukin osallistujamaa on käynyt vuoropuhelua ja päättänyt osallistumisestaan kahdenkeskisesti NATO:n kanssa. Yhteistä poliittisen tason foorumia ei ole ollut. Tähän on nykyisessä tilanteessa kaksi tarvetta; ensinnäkin jatkaa ja laajentaa rauhankumppanuutta Madridin kokouksen jäsenyyspäätöksen jälkeenkin ja toiseksi tehostaa käytännön kriisinhallintatoimien ylimmän tason suunnittelua ja päätöksentekoa. NACC:n jäsenmaat ja PfP:n osallistujat perustivat 30.5.1997 Euro-atlanttisen kumppanuusneuvoston (EAPC). Sen tehtävät ovat perusasiakirjan mukaan seuraavia:

- toimia laajennetun kumppanuuden yhteistyömekanismina sekä poliittisellä että käytännön tasolla
- tarjota jäsenille konsultaatiomahdollisuus poliittisissa ja turvallisuusky-symyksissä
- mahdollistaa jäsenten ja liittouman välisten suhteiden kehittämisen
- lisätä jäsenten päätöksentekomahdollisuuksia heitä koskevissa asioissa
- alkuvaiheessa se ottaa molempien aikaisempien järjestelyjen tavoitteet ja periaatteet sellaisenaan käyttöön, mutta tarkoituksena on laatia omat työmenetelmät ja asialistat.²⁰

Käytännön toimintamenetelmät jakaantuvat seuraavasti:

- yleiskokoukset, joka toimii yhteisten asioiden ja tiedonvälityksen fooru-mina
- toiminnallisiin tai ad hoc -kysymyksiin keskittyvien maiden ryhmät
- rauhanturvaoperaatioihin, PARP-prosessiin tai muihin järjestelyihin osallistuvien maiden ryhmät
- yksilölliset kysymykset 16+1 -periaatteella.²¹

EAPC:n perusasiakirja muodostaa vain viitekehyksen, jonka puitteissa toimitaan. Yksi merkitys on edistää rauhanomaisen muutoksen strategiaa; tehtävä jonka se peri NACC:lta ja jonka se on ottamassa ETYJ:lta. Käytännön saavutukset jäävät suurelta osin sen varaan, kuinka paljon NATO on valmis ottamaan EAPC-jäseniä mukaan esimerkiksi kriisinhallintaoperaatioiden suunnitteluun ja päätöksentekoon. Kumppanuusneuvoston perustaminen ei muuta päätöksentekomenetelyjä. Liittoumaa koskevat päätökset tehdään Pohjois-Atlantin neuvostossa ja kansalliset päätökset kussakin jäsenmaassa. Operaatioiden perustaminen voi EAPC:n avulla nopeutua ja rauhankumppanuusohjelman suunnittelu ja toimeenpano tehostua. EU:n tai WEU:n kanssa ei tällaista foorumia ole, vaikka juuri niille pitäisi osoittaa CJTF-joukkoja. Ongelma johtunee yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan selkiytymättömyydestä, kyse on hallitusten välisestä asiasta, ei ole puhelinta jonne Yhdysvalloista voisi soittaa. Toistaiseksi on siis päällekkäiset järjestelyt kriisinhallintaoperaatioita varten; on puhtaasti NATO-johtoinen CJTF-mekanismi, on EAPC:n mekanismi sekä jatkossa käsiteltävän NATO:n ja

Venäjän sopimuksen tarjoamat mekanismit. Tulevaisuus näyttää, mikä muodostuu käytetyimmäksi, mutta kovin paljon tilaa itsenäiselle eurooppalaiselle "identiteetille" ei jää.

EAPC:n lähes kaikkia turvallisuuden osa-alueita syleilevä asialista on puolestaan päällekkäinen Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön, ETYJ:n kanssa. Järjestöä on kritisoitu konsensusmenettelyn takia heikoksi, mutta on muistettava NATO:n päätöksenteon perustuvan samaan periaatteeseen. On totta, että ETYJ:n rauhanturvaoperaatioiden toteuttaminen on osoittautunut vaikeaksi²², mutta järjestöt eivät sinänsä ole sen heikompia tai vahvempia kuin mitä jäsenmaat haluavat niiden olevan²³. Jos todella halutaan vahvistaa ETYJ:n merkitystä ja toimintaa, niin eikö silloin olisi luontevinta toimia sen piirissä ja sen järjestelmillä? Nyt halutaan yrittää NATO-johtoisesti.

NATO:n ja Venäjän välinen sopimus

Venäjä on vastustanut nimenomaisesti NATO:n maantieteellistä laajenemista. Taustalla on geopolitiikkaan ja kansalliseen etuun pohjautuvia ajatuksia uhkaavan sotilasliiton ja sen voimien siirtymisestä kohti Venäjän rajoja sekä samanlaisesta oman vallan ja voiman heikentymisestä. Liittouma nähdään edelleenkin sotilasliittona ja laajeneminen nollasummapelinä. Huolta on myös tunnettu Venäjän eristämisestä ja sen vaikutuksista maan sisäiseen tilaan ja taloudelliseen kehitykseen. Laajeneminen asettaa siten koko Venäjän suurvaltidentiteetin kyseenalaiseksi.

Käytännön mahdollisuuksia vastustaa laajenemista loppuun saakka ei ollut. NATO kieltäytyi johdonmukaisesti antamasta Venäjälle minkäänlaista veto-oikeutta päätöksiinsä. Taloudelliset uhkaukset eivät ole muuttaneet jäsenyyttä tavoittelevien maiden pyrkimyksiä. Kiinan kanssa Venäjä sai aikaan julkilausuman, jossa NATO:n ja Yhdysvaltojen hankkeet tuomittiin implisiittisesti viittaamalla "hegemoniapyrkimysten" vastustamiseen. Pragmaattinen lähestyminen osoittautui välttämättömäksi. Helsingin huippukokous maaliskuussa 1997 antoi suuntaviivoja Venäjän politiikasta sekä Yhdysvaltojen vastauksesta siihen. Presidentti Clinton painotti tukevansa Venäjän pääsyä G7-maiden ryhmään, OECD:hen ja maailmankauppajärjestö WTO:hon. Nämä ovat taloudellisia ja kaupallisia asioita, joissa Yhdysvaltojen vaikutusvalta on rajallinen; kyse on asioista joita Venäjä tarvitsee, mutta joiden toteutuminen ei ole Yhdysvaltojen vastuulla. Venäläisen identiteetin kannalta oli tärkeää, että presidentti Jeltsin esiintyi neuvostojohtajien tapaan huippukokouksessa Yhdysvaltojen presidentin kanssa. Mikä tärkeintä, molemmat osapuolet kykenivät esittämään huippukokouksen menestykseksi. Huippukokouksen konkreettiset tulokset jäivät vähäisiksi, mutta ilmeisesti presidentit pääsivät yhteisymmärrykseen varsinaisen sopimuksen solmimisesta, ei sen sisällöstä.

NATO:n ja Venäjän välinen keskinäistä suhdetta, yhteistyötä ja turvallisuutta käsittävä sopimus allekirjoitettiin Pariisissa 27.5.1997. Sopimuksen johdannossa määritetään lähtökohdat: osapuolet haluavat "rakentaa pysyvän rauhan demokra-

tian ja yhteistyönvaraisen turvallisuuden periaatteiden pohjalta” eivätkä ne pidä toisiaan vastustajina. Samoin johdannossa luetellaan NATO:n ja Venäjän läpikäymiä muutoksia. Tällä ikäänkuin tunnustetaan NATO:n muodonmuutos ja Venäjän demokratisoituminen. Varsinaiset pääluvut käsittelevät I) sopimuksen yleisperiaatteita II) NATO:n ja Venäjän pysyvää yhteisneuvostoa konsultaation ja yhteistyön mekanismina III) konsultaation ja yhteistyön alueita ja IV) muita poliittis-sotilaallisia kysymyksiä.²⁴

Yleisperiaatteet tukeutuvat voimakkaasti ETYJ:n varaan. Yhteiset arvot, sitoutuminen ja käyttäytymisnormit ovat osapuolten toiminnan perustana. ETYJ:n ensisijainen merkitys ja rooli tunnustetaan ennalta ehkäisevässä diplomatiassa, konfliktien ehkäisyssä, kriisinhallinnassa ja konfliktien jälkihoidossa sekä alueellisen turvallisuusyhteistyön alalla. Järjestön toimintaa luvataan vahvistaa.

Tavoitteisiin pyritään seuraavien periaatteiden ja toimien avulla:

- yhteistyötä kehitetään
- tunnustetaan demokratian, moniarvoisuuden, lakien, ihmisoikeuksien, kansalaisvapauksien ja vapaan markkinatalouden merkitys hyvinvoinnin ja turvallisuuden edistymisessä
- pidättäydytään uhkaamasta tai käyttämästä voimaa
- kunnioitetaan kaikkien valtioiden itsemääräämisoikeutta, alueellista koskemattomuutta ja poliittista itsenäisyyttä
- ratkaistaan kiistat rauhanomaisesti YK ja ETYJ:n periaatteiden mukaisesti
- tuetaan YK:n tai ETYJ:n rauhaa tukevia operaatioita.²⁵

Sopimuksen konkreettisin ja uusin sisältö on pysyvän yhteisneuvoston (The NATO-Russia Permanent Joint Council) perustaminen. Tarkoituksena on taata foorumi ja mekanismit keskinäistä konsultaatiota, koordinaatiota, yhteispäätöksiä ja yhteistoimintaa varten. NATO:n, sen jäsenmaiden tai Venäjän sisäiset asiat eivät kuulu neuvoston toimivaltuuksien piiriin. Osapuolten itsenäiseen päätöksentekoon tai toimintaan ei kajota; veto-oikeutta ei ole. Yksityiskohtainen koostumus jää sopimuksessa auki. Neuvosto keskittyy toiminnassaan seuraaviin kolmeen osa-alueeseen: konsultaatiot poliittis-sotilaallisista asioista, yhteiset aloitteet sekä yhteiset päätökset ja toimet.²⁶

Sopimuksen kolmannessa luvussa määritetään konsultaation ja yhteistyön alueet. Ne voidaan kiteyttää seuraavaan neljään osa-alueeseen:

- i) konfliktien estäminen, ml ennaltaehkäisevä diplomatia ja kriisinhallinta, mikä sisältää mahdollisuuden yhteisiin operaatioihin esimerkiksi CJTF-joukoilla
- ii) aseistukseen liittyvät asiat kuten aseiden rajoituskysymykset, puolustusteollisuuden konversio ja joukkotuhoaseiden non-proliferaatio
- iii) puolustus suunnitelun ja -hallinnon tiedonvaihdon, läpinäkyvyyden ja yhteistyön lisääminen sekä
- iv) pelastus- ja poliisihallinnon yhteistyö.²⁷

Poliittis-sotilaallisia asioita käsittelevässä luvussa määritetään edellisen asiailistan ulkopuolisia, mutta laajenemisen esille nostamia asioita, TAE-sopimusta

sekä NATO -joukkojen ja aseistuksen ryhmittämisestä. Euroopan tavanomaista aseistusta käsittelevä TAE-sopimus solmittiin 1990 tilanteessa, jossa Euroopassa oli kaksi vastakkaista sotilasliittoa. Varsovan liiton hajoaminen ja KIE-maiden "uudelleenitsenäistyminen" on muuttanut sopimuksen perustan. NATO ja Venäjä haluavat päästä pian sopimukseen uuden TAE:n peruseriaatteista. Keskeisenä periaatteena pidetään, että uusi TAE-sopimus vähentää entisestään aseistuksen määrää. Tähän viitataan myös Clintonin hallinnon laajenemisselvityksessä, jossa tuodaan myös esille, ettei vuonna 1996 sovittujen sivustasäännöksiä kiintiötä ainakaan nosteta²⁸. Osapuolet sitoutuvat olemaan lisäämättä aseistusta ja joukkojaan neuvotteluiden aikana. Sopimusjärjestelyä on määrä arvioida uudestaan vuonna 2001 ja sen jälkeen viiden vuoden välein.²⁹

NATO-joukkojen ja aseistuksen ryhmittämisestä kirjataan liittouman usein esittämä periaate, ettei sillä ole aikomusta, suunnitelmaa eikä tarvetta ryhmittää ydinaseita uusien jäsenten maaperälle³⁰. Tämä on sopusoinnussa liittouman ydinaseistuksen viimeaikojen kehityksen kanssa. Läntisessä Euroopassa on Iso-Britannian ja Ranskan strategisten ydinaseitten lisäksi muutamia satoja vapaasti pudotettavia ydinräjähdettä. Tavanomaisesta aseistuksesta todetaan, että kollektiivisen puolustuksen velvoitteeseen ja muihin tehtäviin vastataan yhteensopiavuuden ja vahvennusten avulla eikä ryhmittämällä pysyvästi suuria taistelujoukkoja.

Sopimuksen suurin merkitys on sen olemassa olo. Auki olevat kysymykset esimerkiksi tavanomaisten aseiden rajoittamisesta ja ohjustentorjuntajärjestelmistä siirretään sivuun laajenemisen tieltä. Venäjä tunnustaa ainakin implisiittisesti laajenemisen oikeutuksen, mutta ilman kasvojen menetystä. Välttämättömyys muutetaan hyveeksi. Venäjä pääsee vaikuttamaan kriisinhallintaoperaatioiden suunnitteluun ja toteutukseen, mihin se on turhaan pyrkinyt ETYJ:n kautta³¹. Yhdysvallat saa puolestaan sopivan kanavan edistää joukkotuhoukseiden non-proliferaatiota ja venäläisen puolustusyhteisön läpinäkyvyyttä. Tärkeää on ollut luoda foorumi, joka vahvistaa suurvaltojen käyttäytymisen johdonmukaista vastavuoroisuutta.

5 Laajenemisen kustannuksia

Ensimmäisiä julkisia kustannuslaskelmia oli syyskuussa 1996 ilmestyneen *Survival*-lehden artikkeli, jossa yhdysvaltalaisen Rand-tutkimuslaitoksen kolme tutkijaa esittivät konkreettisia kustannusarvioita. Samoin julkisuuteen on tullut Yhdysvaltain kongressin budjettitoimiston (CBO) laatima selvitys. Näistä kahdesta Randin tutkimus ottaa ehkä paremmin huomioon vallitsevan poliittisen ja sotilaallisen tilanteen, kun taas kongressin tutkimus lähtee enemmän kylmän sodan kaltaisen suurvaltojen vastakkainasettelun tarpeista. Tämän jälkeen on ilmestynyt sekä puolalainen selvitys että Yhdysvaltojen ulkoministeriön raportti kongressille, joissa molemmissa on uusia näkökulmia kustannuskysymykseen. Näissä molemmissa on saatu kokonaissummat suhteellisen alhaisiksi tinkimällä tavoitetasosta ja jakamalla kustannuksia eri vaiheisiin. Yhteisinä periaatteina voidaan

pitää kustannusten jakautumista usealle vuodelle, useiden maiden kesken ja hintatason määräytymistä haluttavien toimien perusteella. Ne taas määräytyvät poliittis-sotilaallisen tilanteenarvion perusteella.

Taulukossa 1 on yhdistelmä kolmesta kustannuslaskelmasta. Niiden perusrakenne on suurelta osin samanlainen; erot syntyvät poliittisista valinnoista, mitä on haluttu esittää kustannusten perusteiksi, minkälainen tilannemalli on laskelmien takana ja miten kustannusten arvioidaan tai halutaan jakautuvan.

	CBO 3/1996	RAND 9/1996	DoS + DoD 24.2.1997
kustannukset mrd USD	61-125	10-110	27-35
laskentaperuste ja kustannukset (mrd USD)	I puolustusjärjestelmät (60) II + ilmavoimien keskittäminen (19) III + maavoimien keskittäminen (30) IV + kaluston varastointi (1.2) V + joukkojen ryhmittäminen (14.2)	1. kansallisen puolustuksen vahventaminen (10-20) 2. ilmavoiman keskittäminen (10) 3. maavoiman keskittäminen (22) 4. pysyvä ryhmittäminen (58)	- puolustusjärjestelmät (10-13) - vahvennukset (8-10) - suorat kustannukset (9-12) 1. välittömät 2. myöhemmät
vahvennusten määrä	9 divisioonaa ja 2 prikaatia	10 divisioonaa ja 10 lennostoa	4 divisioonaa ja 6 lennostoa
jakautuminen ajallisesti	13 vuotta	10-15 vuotta	13 vuotta
jakautuminen maittain		uudet 19-55 % vanhat 61 % investointirahasto 20 %	uudet 35 % suorista USA 24 % muut 50 %
huom	rakennetaan nopeasti länsimainen ja kylmän sodan kaltainen puolustusjärjestelmä		muiden kustannusten jakautuminen käsittelemättä

Taulukko 1: Kustannuslaskelmien yhdistelmä.

Lähteet: Jane's Defense Weekly 26.2.1997; Asmus, Kugler & Larrabee; DoS.

Taulukossa 2 on esitetty jäsenyyden kustannuksiin vaikuttavia tekijöitä. Perustana on käytetty edellä esitettyjä kustannuslaskelmia ja *Study on NATO Enlargement* -asiakirjaa. Vasemman puoleisessa sarakkeessa on neljä osa-alueita, jotka kattanevat kaikki jäsenyyden kustannukset, niin välilliset kuin välittömätkin. Oikealla on esimerkkejä näiden osa-alueiden yksityiskohtaisemmasta jakaantumisesta. Niiden sisältö poikkeaa eri maissa huomattavasti toisistaan. Taulukolla on tarkoitus antaa yleiskuva ja arviointimalli jäsenyyden mahdollisesti mukaan tuomista käytännön tehtävistä ja sitä kautta kustannusten laskemisesta.

Yhteinen budjetti on viime vuosina ollut suuruudeltaan noin 1.8 miljardia dollaria. Siviilibudjetti, noin 190 miljoonaa dollaria, käytetään suurimmalta osin esi-

kuntien henkilöstö-, kiinteistö- ja toimintamenoihin. Sotilasbudjetin noin 800 miljoonaa dollaria menevät pääosin johtamisjärjestelmän ylläpitoon ja kehittämiseen sekä ennakkovaroitussaston menoihin. Investointirahaston 840 miljoonaa käytetään erilaisen infrastruktuurin rakentamiseen. Näitä ovat esimerkiksi lentokentät, varastot ja esikuntatilat. Uusien jäsenmaiden osuudet yhteisbudjetista ovat todennäköisesti korkeintaan muutaman prosentin luokkaa. Esimerkiksi kahden prosentin osuus on noin 36 miljoonaa dollaria, noin 190 miljoonaa markkaa. Puolustusjärjestelmien uudistamisen kustannukset ovat huomattavasti monimutkaisempia määrittää. Osa toimista on sellaisia, jotka tehtäisiin ilman jäsenyyttäkin. Osa on myös sellaisia, joita on tehty ja tehdään PFP-ohjelman piirissä. Puolustusjärjestelmän menoja voidaan sisäpoliittisista syistä esittää jäsenyyksymyksestä irrallaan. Liittolaisvahvennusten vastaanoton ja toimintakyvyn menojen jakaminen eri maiden kesken aiheuttaa varmasti ongelmia. Samoin esimerkiksi siviilikäyttöönkin soveltuvan infrastruktuurin, satamien, tiestön ja viestijärjestelmien, rahoittaminen on vaikeaa jakaa. Tulevia yksityiskohtaisia neuvotteluja varten useat maat ovatkin teettäneet omia kustannuslaskelmiaan³². Ongelma on siinä, että huomattava osa kustannuksia aiheuttavista tekijöistä on muita kuin kollektiivihyödykkeitä.

Osa-alue	Sisältää
osallistuminen yhteisen budjetin rahoittamiseen	- siviilibudjetti - sotilasbudjetti - investointiohjelma
puolustusjärjestelmien uudistaminen	- johtamis- ja hallintojärjestelmä - tiedustelu- ja johtamisjärjestelmä - asevoimien kaluston modernisointi - varustaminen - koulutus - käytettävyyys liittouman tehtäviin
liittolaisvahvennukset	- vastaanottojärjestelyt - uudelleenvarustaminen - koulutus - harjoittelu
infrastruktuurin rakentaminen	- liikenneyhteydet - viestiliikenneyhteydet - huolto ja logistiikka - tilat

Taulukko 2: Kustannusten muodostumiseen vaikuttavia tekijöitä.

Uudet jäsenet

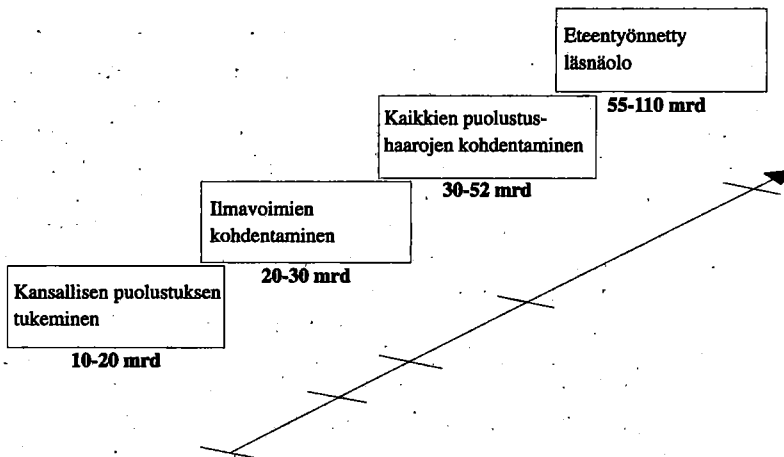
Seuraavaksi tarkastellaan laajentumisen kustannuksia Puolan, Unkarin ja Tsekin tapauksissa. Tarkoituksena on konkretisoida edellä esitettyä kustannusten muodostumisen mallia. Maaryhmän käsittely on perusteltua, koska siten kyetään

hahmottamaan kaustannusten jakautumisen problematiikka yksittäisen maan tarkastelua paremmin. Kokonaisrahasumma ei ehkä olekaan ratkaisevin tekijä vaan poliittisiin päätöksiin vaikuttanee enemmän sekä kustannusten maksuaikataulu että kustannusten jakautuminen uusien ja vanhojen jäsenten kesken ja niiden välillä. Samoin on myös ratkaisevaa, mitä lasketaan laajentumisen kustannuksiksi; välittömästi liittymisen jälkeisiä toimia, jolloin summat voivat olla suhteellisen pieniä, vai ottaen huomioon laajempien järjestelmien aiheuttamat kustannukset. Kyse on viimekädessä siitä, mitä on NATO:n jäsenyys - pelkästään Washingtonin sopimuksen allekirjoittaminen vai myös tarpeiden mukainen integrointi 50 vuoden aikana hioutuneeseen sotilaalliseen rakenteeseen? Selvyyden vuoksi kaikki esitetyt rahasummat ovat Yhdysvaltain dollareissa ja kaikki tilastoaines on viimeisimmästä *The Military Balancesta (1996/97)*.

Laskelmien käsitteellisenä viitekehyksenä ovat *Study on NATO Enlargement*-asiakirja sekä edellä mainittu Randin tutkimus. Tähän malliin suhteutetaan kahta muuta laajaa laskelmaa. Lähtökohtana ovat liittouman jakamaton jäsenyys, tehokkuuden säilyttäminen sekä ydinaseiden sijoittamisen tarpeettomuus. Asmus, Kugler ja Larrabee esittävät kuvassa 1 olevat neljä erilaista ja kumulatiivista suunnittelumallia, joilla voitaisiin kattaa liittouman tarpeet.³³ Korostettakoon, ettei esitettyjen rahamäärien oikeellisuus ole tässä tutkimuksessa ratkaisevaa.

Alimmaisena tasona on maan oman puolustuksen tukeminen ("self-defence support"), jolloin toimet kohdistuisivat interoperabiliteetin kehittämiseen, infrastruktuurin parantamiseen sekä varastojen luomiseen. Käytännön toimet käsittäsivät mm liittymisen NATO:n johtamisjärjestelmään, rauta- ja maanteiden parantamista sekä ilmatorjunnan kehittämistä. Kustannukset olisivat noin 10-20 miljardia.

Puolustussuunnittelun vaihtoehtoja Naton laajentuessa



Lähde: Asmus, Kugler & Larrabee: What will NATO enlargement cost?, Survival, vol 38, no. 3, 1996.

Seuraavat toimet käsittäisivät ilmavoiman tukeutumisedellytysten parantamiseen ("air-power projection"). Nämä pitäisivät sisällään myös liittouman koneiden harjoittelun kohdemaassa. Kun lennostokohtaiset (wing, á 30 konetta) kustannukset ovat yhden miljardin suuruiset, kymmenen lennoston tukipaketin luominen maksaa kaikenkaikkiaan 20-30 miljardia.

Astetta tukevampi kokonaisuus muodostuu, jos myös muiden puolustushaarojen joukkoja kohdennetaan alueelle ("joint-power projection"). Käytännössä kyseeseen tulevat lähinnä maavoimien joukot. Tällöin kehitettäisiin uusien jäsenten tykistöä, ilma-asetta ja syväiskukykyä sekä valmisteltaisiin 5-10 divisioonan vastaanotto- ja toimintaedellytyksiä. Yhden divisioonan uudelleen varustaminen ja kouluttaminen maksaisi noin 2 miljardia; reilulla miljardilla saataisiin olennaimpiin toimintoihin keskittyvä "päivitys". Kokonaiskustannukset olisivat noin 30-52 miljardia. Clintonin hallinnon laskelmat vastaavat tätä ajatusmallia, mutta poikkeavat vahvennusten määrässä sekä ajallisessa että maittaisessa jakaantumisessa.

Järein sotilaallinen ja poliittinen toimi olisi vieraiden joukkojen pysyvä ryhmittäminen uusiin maihin ("forward presence"). Lisäkustannuksia aiheuttaisivat tällöin mm pysyvien johtamis- ja logistiikkajärjestelyiden sekä varuskuntien, tukikohtien ja harjoitusalueiden rakentaminen. Hintahaarukka on verraten laaja 55:sta 110:een miljardiin sen mukaan mitä halutaan. On huomattava, että vasta viimeisessä mallissa ryhmitetään taistelujoukkoja pysyvästi.³⁴ Keskeisimpiä vaihtoehtoja voisi luonnehtia "Norjan malliksi", onhan Norjaan suunnitellut liittolaisvahvennukset olleet suuruudeltaan muutaman divisioonan ja noin kymmenen laivueen luokkaa³⁵. Viimeisimpään vaihtoehtoon löytyy vertailupohja Länsi-Saksan tilanteesta kylmän sodan aikoihin. Kongressin ilmoittama 125 miljardin kokonaisuus tarkoittaa asevoimien varustamisen, infrastruktuurin rakentamisen ja kaluston varastoinnin lisäksi juuri tämän kaltaista joukkojen pysyvää ryhmittämistä.

Arvioitaessa erilaisten vaihtoehtojen toteutumista on otettava huomioon nähtävissä oleva kehitys ja sekä NATO:n että jäsenkandidaattien tarpeet. Suurvaltojen vastakkainasettelun tarpeista lähtevä sadan miljardin molemmin puolin oleva ratkaisu voidaan sulkea lähemmältä tarkastelulta. Vieraiden joukkojen pysyvä läsnäolo ei ole Visegrad-maiden toiveena³⁶. Samoin NATO on Venäjän kanssa tekemässään sopimuksessa asettanut yhteistoimintakyvyn ja vahvennukset pysyvän sijoittamisen etusijalle³⁷. Halvin vaihtoehto ei taasen täyttäne kandidaattien turvallisuustarpeita, koska siinä tehtävät toimet kehittäisivät vain omaa puolustusta ja yhteistoimintakykyä ilman liittouman tosiasiallista taloudellista ja sotilaallista sitoutumista. Tämä ei vastaa NATO:nkaan tarpeisiin ylläpitää ja kehittää suorituskykyään ja "kansainvälistä kriisinhallintaa". Todennäköisin ratkaisu löytynee 30-50 miljardin dollarin tasosta. Tätä pienemmät kustannukset ovat mahdollisia, jos tyydytään esimerkiksi Clintonin hallinnon esittämiin vahvennusjoukkojen määrään. Tähän on perusteita, koska muutaman divisioonan ja lennoston kokoinen voimaryhmä vastaa nykyisen liittouman nykyistä kykyä.

Kokonaisuusjakautuminen on kovan poliittisen kädenväännön kohteena.

Laskennallisena jakoperustana voitaneen pitää kustannusten jakamista samankaltaisessa asemassa olevien maiden kesken niiden kansantuotteen suhteessa. Tämä on perusteltavissa, jos samoilla, esimerkiksi Puolassa tehtävillä järjestelyillä voidaan tukea Tsekin puolustusta ja päinvastoin. Baltian maita voitaisiin tarkastella samanlaisena ryppäänä, ja Itävalta ja Slovenia muodostaisivat kolmannen maakokonaisuuden. Sen sijaan selvästi erillään olevan maan olisi vastattava lähinnä juuri sitä maata palvelevista toimista. Tässä mallissa on lähdetty siitä, ettei Unkarin erillinen maantieteellinen asema aiheuta ratkaisevasti erilaisia järjestelyitä. Joten kustannukset on jaettavissa kollektiivihyödykkeen tavoin maiden kansantuotteen perusteella. Puolan osuus on tällöin 55 %, Unkarin 24 % ja Tsekkin 21 %. Puolan selvästi suurimmalle osuudelle ovat perusteina myös sen asevoimien koko ja maan pinta-ala.

Tämän lisäksi kustannukset jaetaan uusien ja vanhojen jäsenmaiden kesken. Randin tutkijoiden mukaan yhtä maata palvelevista toimista maa maksaa 55 %, sen sijaan koko liittoumaa hyödyttävästä paketista vain 19 %. Tällöin esimerkiksi 20 miljardin dollarin kustannuksista kohdistuisi Puolalle $20 \times 0,55 \times 0,55 = 6,05$ miljardin dollarin lasku. Vastaavasti 50 miljardin ilma- ja maavoimakomponentti aiheuttaisi $50 \times 0,55 \times 0,19 = 5,23$ miljardin kustannukset. Loput tulisivat vanhoilta NATO-mailta (61 %) ja NATO:n infrastruktuurirahastosta (20%).³⁸ Kalliimpi vaihtoehto olisi sekä halvempi että poliittisesti ja sotilaallisesti tukevampi.

Rakenteita, joukkoja ja niiden valmiuksia parantavia toimia ei tehdä hetkessä. Niitä ei myöskään makseta yhdessä vuodessa. Nykyisiä puolustusbudjetteja korottava vaikutus saadaan laskettua kun maakohtaiset kustannukset suhteutetaan sekä maksuaikaan että nykyiseen budjettiin. Yllä kuvattu laskentamalli voidaan esittää kaavana $dbx = e k (gx/g1..gn) / t bx$, missä b = maan x nykyinen puolustusbudjetti, e = vaihtoehdon kustannukset, k = maan osuus koko liittouman kustannuksista, g = kansantuote ja t = tarkastelu-aika. Puolan, Unkarin ja Tsekin tapaukset neljässä vaihtoehdossa kymmenen vuoden periodilla on esitetty taulukossa 3.

	Rand 1: e = 20 mrd, k = 55 %	DoS: 35 mrd, 35 %	Rand 3: 52 mrd, 19 %	CBO: 125 mrd, 19 %
Puola g = 55 %, b = 3,4 mrd	+ 18 %	+ 20 %	+ 15 %	+ 38 %
Unkari 24 %, 0,52	+ 51 %	+ 57 %	+ 45 %	+ 109 %
Tsekki 21 %, 1,30	+ 18 %	+ 20 %	+ 16 %	+ 38 %

Taulukko 3: Kolmen Visegrad-maan puolustusbudjetin muutokset laajentumisen erilaisissa vaihtoehdoissa. Tilastolähde: *The Military Balance 1996/97*. IISS, Lontoo 1996

Taulukko kertoo, millä tasolla maan puolustusbudjetin pitäisi keskimäärin olla kymmenen seuraavan vuoden aikana suhteessa nykyiseen budjettiin. Taulukko

ei siis kuvaa jatkuvaa korotustarvetta. Todennäköisissä 30-50 miljardin dollarin kustannuksissa korotuspaine on 20 prosentin luokkaa. Unkari muodostaa näissä maissa poikkeuksen, koska sen puolustusbudjetti on pieni verrattuna sen kansantuotteeseen. Myös unkarilaisten omien laskelmien mukaan korotuspaine on noin 50 %³⁹.

Poliittisten päätöksentekijöiden on ratkaistava, ovatko lisäkustannukset hyväksyttävissä. Esimerkiksi Puolassa on noin 65 prosentin kannatus NATO-jäsenyydelle, mutta samalla odotetaan, etteivät kustannukset nouse⁴⁰. Kansantuotteen kasvu tosin auttaa pitämään puolustusmenot samalla suhteellisella tasolla. NATO-jäsenyys saattaa olla joka tapauksessa taloudellisesti edullisin ratkaisu⁴¹. Visegrad-maiden asevoimia kuitenkin ryhdytään uusimaan, koska Varsovan liiton aikaisen kaluston käytettävyys laskee lähivuosina ratkaisevasti. Erityisesti tämä koskee maiden ilmapuolustusta, mikä on lähinnä Mig-21 ja -23 koneiden varassa. Ja osa kustannuksista on jo maksettu PfP-osallistumisen myötä, osa toimista on katettu saatuina lahjoituksina ja osa voidaan jättää kansalle ilmoittamatta.

Tulonsiirrot

Jäsenyys ei pelkästään aiheuta kustannuksia. Se mahdollistaa pääsyn NATO:n taloudellisen ja aseellisen avun ja yhteistyön piiriin. Esimerkiksi 1970-luvulla vauraammat jäsenet avustivat Kreikkaa, Portugalia ja Turkia niiden taloudellisissa vaikeuksissa. Apua ei tosin suunnattu NATO:n vaan esim OECD:n kautta.⁴² Tällainen menettelytapa saattaa olla nykyäänkin poliittisesti mahdollista. Visegrad-maiden aseellisuus ei ole kilpailukykyinen läntisillä markkinoilla, mutta saa ainakin mahdollisuuden kehittyä paikalliseksi tekijäksi jollain kapealla sektorilla. Tällaisia segmenttejä voisivat olla vanhan kaluston, esim panssarivaunujen, modernisointi tai käsiasetuotanto. Länsimaat ovat varmaankin halukkaita myös tukemaan aseellisuuden konversiota parantaakseen omia toimintaedellytyksiään.

Jos jäsenkandidaattien poliittinen ja taloudellinen kantokyky ei riitä kattamaan nykysääntöjen mukaisia kustannuksia, on vaihtoehtona, että vanhat jäsenet maksavat enemmän. Tässä onkin itäisen Keski-Euroopan maiden mahdollisuus, jota ne voivat hyödyntää neuvotteluissa. Sekä Saksa että Yhdysvallat ovat sitoutuneet niin voimakkaasti laajentumiseen, ettei sen anneta kariutua taloudellisten tekijöiden takia. Saksa ja Yhdysvallat kattavat jo nyt noin 80 % NATO:n sisäisistä tulonsiirroista⁴³, jolloin niiden taloudellinen vaikutusvalta riittänee saamaan laajentumisen hyväksytyksi. Vaikka muodollisesti liittouma tekee yksimielisiä päätöksiä, voi kullisten takainen debatti olla kovinkin kiivasta.

Sillä, jos liittouman tai yksittäisten jäsenmaiden menoja ei haluta kasvattaa, tulonsiirtoja nykyisin saavat maat joutuvat kärsimään. Taulukossa 4 on esitetty NATO-maiden suhteelliset tulonsiirrot vuonna 1994. Eniten rahaa saavat maat, Turkki ja Espanja, suhtautuvat myös kielteisimmin laajentumiseen. Kuinka paljon tässä on taustalla sotilasstrategiset ja kuinka paljon taloudelliset tekijät, onkin mielenkiintoinen kysymys. Voi myös kysyä, onko EU:n Välimeri-aktivitee-

tin takana on NATO-maiden huoli eteläisestä suunnastaan. Ja ostetaanko Turkin tuki lupaamalla rahaa EU:n ohjelmista tai myönteisellä suhtautumisella sen EU-jäsenyyteen?

Maa	prosenttiosuus	prosenttiosuus
Maksajat		
Alankomaat	0,88	
Belgia	1,23	
Kanada	4,13	
Norja	1,12	
Ranska	7,86	
Saksa	9,95	
Tanska	2,10	
Yhdysvallat	72,74	
Vastaanottajat		
Espanja		15,97
Iso-Britannia		8,09
Italia		7,93
Kreikka		7,02
Portugali		5,77
Turkki		55,22

Taulukko 4: NATO:n sisäisen rahoituksen jakautuminen vuonna 1994. Lähde: Huber & Davis: *Lastenteilung und Streitkräfteumfang der Atlantischen Allianz*. Europäische Sicherheit 11/1996, s 39.

Kokonaisuutta tarkasteltaessa näyttää liittoumalla olevan varaa maksaa vaikka itse kaikki laajenemisen kustannukset. Vuosittaiset kustannukset kymmenen vuoden tarkasteluajana eivät olisi kovinkaan suuria kun niitä verrataan nykyisten NATO-maiden puolustusmenoihin (taulukko 5).

	puolustus menot USD 1996/97	20 mrd/ 10 v	30 mrd/ 10 v	52 mrd/ 10 v	110 mrd/ mrd/ 10 v	125 mrd mrd/ 10 v
NATOeur	161 mrd	1,2 %	1,9	3,3	6,8	7,8
NATO	447 mrd	0,4	0,7	1,2	2,5	2,8

Taulukko 5: Vaihtoehtojen vuosittaiset kustannukset suhteessa NATO-maiden puolustusmenoihin. Tilastolähde: *The Military Balance 1996/97*. IISS 1996.

Taulukossa ei ole otettu huomioon korko- ja muita pääomakustannuksia, muttei uusien jäsenten maksettavaksi ole laskettu senttiäkään. Todennäköisimmät vaihtoehdot ovat alle prosentin vuosittaisista puolustusmenoista, ja ne eivät aiheuta budjettien korotuspaineita. Vastaavat säästöt saadaan varmasti tehtyä, koska nykyajan asevoimat ovat tottuneet huomattavasti rajumpiin supistusvaatimuk-

siin. Laajeneminen saadaan sisäpoliittisesti hyväksytyä, jos uudet jäsenet maksavat kuitenkin osan kustannuksista. Todennäköisiä ovat nimelliset korotukset, joiden kattamista helpottavat sekä kansantalouksien kasvu että Saksan ja Yhdysvaltojen monimuotoinen ja monikanavainen taloudellinen tuki.

Tarkasteltaessa suuria kokonaisuuksia menetetään yksityiskohtien selitysvoimaa. Paljonko yksittäinen maa joutuu maksamaan tai miten kustannukset jaetaan, selviää vasta tarkemmassa analyysissä ja joka tapauksessa vasta konkreettisten päätösten jälkeen. Päätöksiin vaikuttavina tekijöinä ovat muiden joukossa uhkakuva- ja suorituskykyanalyysit, joiden avulla myös kustannusten laskentamalleja voitaisiin kehittää. Tällöin selittävien tekijöiden määrä nousee niin suureksi, ettei niiden tarkastelu ole tässä mahdollista. Tietotekniikan avulla uhka- tai tilannemallit, suorituskyvyn parametrit ja mallinnetun jäsenyyden kustannusarviot ovat yhdistettävissä. Makrotason tarkastelulla saadaan kuitenkin suuntalinjat selville, mikä on rehellisempää kuin poliittisesti sopivien puhtaiden lukujen esittäminen.

6 Laajenemisen vaikutuksia

1. Laaja-alaisen turvallisuusregiimin mahdollisuus on olemassa. Yleinen kehitys on edennyt johdannossa kuvattujen tunnusmerkkien mukaisesti. NATO:n ympärille on luotu suhteellisen kattava institutionaalinen ja sopimus pohjainen verkosto, sotilaallinen uhka on monin tavoin madaltunut ja rauhanomainen muutos etenee. Jopa hierarkia on osittain tunnustettu. Samalla NATO:n kehitys on muokkaamassa turvallisuusarkkitehtuuria uuteen uskoon. Anarkinen, siis organisoimaton rakenne muuttuu hierarkisemmaksi. Siirtymä on moninapaisesta rakenteesta kohti yhden järjestön tai valtion hallitsemaa toimintakenttää. Kehitys ilmenee tarkasteltaessa muiden Eurooppa-keskeisten turvallisuuden järjestöjen asemaa. Euroopan unionissa oli voimakkaita pyrkimyksiä rakentaa todellinen eurooppalainen puolustusidentiteetti. Sen kulmakivinä olisivat olleet Unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja mahdollinen puolustuspolitiikka. Toteuttajana olisi ollut Maastrichtin sopimuksen mukaisesti Länsi-Euroopan unioni, jonka itsenäistä toimeenpanokykyä oli määrä parantaa. Vaikkakin edelleen on ollut pyrkimyksiä yhdistää EU ja WEU, ja luoda "identiteetti", niin nyt painotetaan NATO:n ensisijaisuutta, ei sen korvaamista. Suomen Amsterdamin kokouksessa saama torjuntavoitto voi osoittautua Pyrrhoksen voitoksi.

Samalla kun yhteisen eurooppalaisen puolustuksen idea on vesittyä, on myös kriisinhallinta siirtynyt NATO:n valvontaan. Operaatioiden poliittiseen suunnitteluun on kolme tasoa, vuoropuhelu EU:n kanssa, yhteisneuvosto Venäjän kanssa ja EAPC kumppanien kanssa. Sotilaalliseen suunnitteluun ja toteuttamiseen on yksi mekanismi, NATO. Tältä kannalta on perusteltua kehittää Euroopan unionin kriisinhallintakyvyn mekanismeja, esimerkiksi yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätöksentekoa ja toimeenpanoa sekä WEU:n suunnittelukykyä. Täten voitaisiin varmistaa eurooppalaisten intressien tasaveroinen huomioonottaminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tyytyminen vain WEU:n suunnitte-

luelimen (WEU Planning Cell) vahventamiseen jättää Unionin toissijaiseksi toimijaksi. Kehitys viittaa toisaalta EU:n ja NATO:n yhdistämiseen ainakin turvallisuuden alalla. Amsterdamin sopimuksen perusteella tämä ei etene nopeasti EU:n sisäisen kehityksen kautta. Se voi nopeutua NATO:n laajenemisen takia. Voidaanko tällöin Yhdysvaltojen vaikutus rajata vain turvallisuuskysymyksiin, velvoittaako yhteinen puolustus kaikkia ja miten Venäjän osallistuminen tällöin ratkaistaan, jää nähtäväksi.

Toiminnallinen laajeneminen ja useiden valtioiden NATO-keskeinen turvallisuusajattelu heikentävät Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön merkitystä käytännön toimijana. ETYJ:n kriisinhallinta-asema keskittyy jatkossa entistä selvemmin alueellisen järjestön valtuuttavaan rooliin sekä siviilioperaatioiden toteuttamiseen. Järjestön merkitys säilyy rauhanomaisen muutoksen strategian taustavoimana; sen voimasta on olemassa ennakkotapaus, sosialistisen leirin sisäinen muutos. ETYJ:n asemaan itsenäisenä toimijana vaikuttavat tulevaisuudessa ensinnäkin NATO:n ja Venäjän yhteisneuvoston ja toiseksi kumppanusneuvoston toiminnan muotoutuminen. Yhteisneuvosto on varmaankin keskinäisen dialogin ensisijainen foorumi, jolloin vaarana on, että Yhdysvallat ja Venäjä pyrkivät ratkaisemaan asioita ympäristössä, jossa ne ovat tasa-arvoisia vain toistensa suhteen, eivät kaikkien kanssa. EAPC:n agenda mahdollistaa laaja-alaisen turvallisuuden asioiden käsittelyn kuten ETYJ:kin, mutta se sisältää myös tilaisuuden toimeenpanoon. Todennäköistä on, että kumppanusneuvostossa keskitytään alkuvaiheessa hoitamaan NATO-kysymyksiä kahdenvälisesti ja erityisten operaatioiden kysymyksiä tapauskohtaisissa ryhmissä.

Keskuskoalition syventyminen on suuressa määrin riippuvainen valtioiden halusta toimia olemassa olevissa instituutioissa. NATO:n ympärille rakennettu järjestelyjen kokonaisuus antaa teoreettiset mahdollisuudet täyttää johdannossa kuvatut edellytykset. Muutos ETYJ-keskeiseen järjestelmään verrattuna on Yhdysvaltojen valta-aseman implisiittinen tunnustaminen. Tämä voi johtaa toimivaan palkkio- ja sanktiojärjestelmän syntymiseen ja voi siten lujittaa järjestelmän koheesiota, tulevaisuuden uskoa ja toimintakykyä. Palkkiot voivat olla taloudellisia, teknologisia ja arvovaltahyötyjä ja sanktiot niiden epäamisistä järeämpiin pakotteisiin. Toimiva järjestelmä lisää johdonmukaista vastavuoroisuutta ja pidentää tulevaisuuden varjoa, mutta valtioiden saavutettavien hyötyjen odotusten on oltava kuitenkin suurempia kuin järjestelyistä jättäytymisen tai irtautumisen hyödyt.

2. Keskuskoalition, tai turvallisuusregiimin, syventyminen jatkuu, mutta sen kehittyminen kaiken kattavaksi on epätodennäköistä. Toisiaan vahvistavina perusteina tähän ovat:

- valtioiden suvereniteti säilyy eikä mikään järjestely ole sitä horjuttamassa; kyse on kansainvälisen järjestelmän anarkisuuden perussyistä
- NATO:n perusolemus ei ole muuttunut: i) se on luonteeltaan edelleen puolustusliito; Artikla 5, kollektiivisen puolustuksen periaate, on säilynyt Pohjois-Atlantin sopimuksen keskeisenä ominaispiirteenä ja sisäpiiriä rajaavana tekijänä ii) päätöksenteko perustuu edelleen konsensukseen ja eri-

tyisesti valtioiden väliseen vuoropuheluun ja iii) uudet järjestelyt on rakennettu liittouman ympärille, ei sen sisään. Mikäli Washingtonin sopimusta tai liittouman päätöksentekojärjestelmää olisi muutettu, voitaisiin todella puhua uudesta NATO:sta, joka voisi kehittyä pohjoiseksi turvallisuusregiimiksi

- valtioiden kansallinen politiikka jatkuu, mikä estää toimivan pakkio- ja sanktiojärjestelmän syntyminen kaikkien osapuolien välille. Edes artikla 5 ei ole jäseniä velvoittava automaatio vaan sen täytäntöönpano perustuu lopulta kansallisiin päätöksiin. Yhteishankintojen vaikeudet viimeisten vuosikymmenien aikana kuvaavat hyvin päätöksentekijöiden preferenssejä

- heterogeenisillä mailla ei ole riittävää yhteistä etua eikä myöskään selkeää yhteistä uhkaa, joka toimisi työntävänä tekijänä. Ristikkäisten etujen ja riskien takia Kiinan tai islamilaisen maailman esittäminen vastapoolina ei ole uskottavaa, kun kylmän sodan aikainen politiikan osa-alueiden kumulatiivinen vastakkaisuus on ainakin toistaiseksi väistynyt

- positiivisen tulevaisuuden odotukset eivät ulotu pitkälle. Kehityksen uhkina ja regiimin suoranaisina esteitä ovat Venäjän sisäpolitiikan jyrkkeneminen, Yhdysvaltojen sisäpolitiikan kääntyminen voimakkaan isolationistiseksi, Venäjän ja Yhdysvaltojen suhteiden heikentyminen tai Euroopan ja Yhdysvaltojen välisen transatlanttisen erityissuhteen katkeaminen.

NATO:n ympärille muodostunut rakenne noudattaa tulevaisuudessakin ns muuttuvan geometrian periaatetta. Tässä jokin joukko valtioita on joillain osa-alueilla tiiviissä yhteistyössä joidenkin kanssa; toisella osa-alueella on osittain toisia toimijoita. Regiimi jää tällöin joko suppean piirin etuoikeudeksi tai keskittyy johonkin tiettyyn kysymykseen. Kriisinhallinnan hallinta ollaan ehkä saamassa aikaan.

3. Amerikkalaisten joukkojen mahdollinen vetäytyminen Euroopasta nähdään usein joko yksipuolisen isolationismin tai transatlanttisen yhteyden katkeamisen seurauksena. Tällöin voidaan korostaa tulevaisuuden kauppa- ja raaka-ainekiistoja Japanin, Euroopan ja Yhdysvaltojen muodostamien talousblokkien välillä. Myös NATO:n laajenemisen voidaan nähdä edistävän joukkojen kotiuttamista. Sotilaallisen läsnäolon vähentämiseen on neljä NATO:n kehityksestä johtuvaa perustetta: i) uudet järjestelyt ja liittouman laveampi agenda kasvattavat Yhdysvaltojen poliittisia vaikutusmahdollisuuksia ii) poliittinen sopimus ja kaikenpuolinen yhteistyö Venäjän kanssa vähentävät entisestään perinteisen uhkan todennäköisyyttä iii) liittouman sisälle muodostuu mm CJTF-järjestelyn myötä toimiva eurooppalainen pilari, joka on kuitenkin Yhdysvaltojen valvonnassa ja iv) liittouma korostaa muutenkin entistä enemmän vahvennusten ja nopean toiminnan joukkojaan. Yhdysvaltojen asevoimien tavanomaista komponenttia ei myöskään Euroopassa tarvita siinä määrin kuin kylmän sodan aikana. Eurooppalaisen pilarin sotilaallinen ja taloudellinen kyky vastaa Venäjän asettaman haasteeseen. Ydinasesateenvarjon ja pohjois-amerikkalaisten vahvennusten takaaminen uudessa tilanteessa asettaa liittouman uskottavuuden entistä suuremmalle koetukselle.

Tämä korostaa Ranskan ja Britannian strategisten aseiden merkitystä, jos ei suoranaisesti eurooppalaisena niin ainakin kansallisena voimana. Ulkopuolisia vetäviä tekijöitä ovat Yhdysvaltojen sisä- ja talouspoliittiset paineet sekä Aasian-Tyyntenmeren alueen kasvava merkitys maailmanpolitiikassa. Euroopan puolustusidentiteetin rakentaminen nousee täten tulevaisuudessakin esille, silloin tosin eri lähtökohdista kuin aikaisemmin. Yhdysvalloissa on tehtävä uusi päätös Eurooppaan sijoitettavista joukoista vuonna 1999, samana vuonna jolloin uudet jäsenet liittyvät virallisesti NATO:on. Seuraavana vuonna pidettävissä presidentinvaaleissa voi vaalivalttina ollakin voimankäytön asemesta voiman supistaminen ja rahojen säästö. Täydellinen vetäytyminen on kuitenkin epätodennäköistä, koska se ei ole kenenkään etu. Yhdysvaltojen tulevaisuuden ulkopolitiikan tärkeänä indikaattorina on sen toiminta EAPC:ssa ja NATO:n ja Venäjän yhteisneuvostossa.

4. Laajeneminen vaikuttaa asevoimien rakenteisiin. Liittouman sisällä on jo ollut käynnissä joukkojen kategorisointi vuoden 1991 ajatuksen perustella. Joukkojen jakautuminen korostuu uusissa jäsenmaissa. Osa on nopeasti käytettävissä, hyvin varustettuja ja ehkä kansainvälisiin tehtäviin keskittyviä, suurin osa painottuu kansallisiin tehtäviin, mutta rahapulan takia ne ovat samalla heikommin varustettuja ja koulutettuja. Jakautuminen ja kansainväliset tehtävät aiheuttavat sisäpoliittisia ristiriitoja ja juridisia ongelmia. Toinen vaikutus on yleisen asevelvollisuuden väheneminen ja osittaiseen ammattiarmeijaan siirtyminen.

5. Helposti on ajateltavissa, että entistä laajemmassa liittoumassa pienemmille jäsenmaille syntyy kiusaus asettua vapaamatkustajan rooliin ja antaa suurempien kantaa vastuun ja kustannukset. Tämä pitää paikkansa kuitenkin vain selkeiden julkis- tai kollektiivihyödykkeiden kohdalla. Kylmän sodan aikana korostui erityisesti amerikkalainen ydinasesateenvarjo, joka oli kaikkien saatavilla, riippumatta siitä kuka sen oli tuottanut ja rahoittanut, eikä sen suojasta nauttiminen vähentänyt toisten jäsenten kuluttamismahdollisuuksia. Näin on toki edelleenkin. Tavanomaisen aseistuksen ja suorituskyvyn merkitys turvallisuuden tuottamisessa on kuitenkin kasvanut. Liittouman korostamat vahventamiskyky ja osallistuminen uusiin tehtäviin eivät ole selkeitä kollektiivihyödykkeitä. Niiden tuottaminen ei ole yhden jäsenmaan harteilla, ja niiden rajallisuus vähentää toisten kulutusmahdollisuuksia; entisessä Jugoslaviassa olevat joukot eivät voi osallistua kuvitteelliseen kriisiin jossain KIE-maiden sydämessä tai läntisellä Välimerellä. Mutta laaja-alaisen vaikutusten ja turvallisuuskäsityksen takia niitä ei ajatella tuottaa yksin, se ei olisi tarvittavan suorituskyvyn kannalta kovinkaan taloudellista. Maakohtaiset uhka-arviot, pikemminkin kuin rahallinen tai fyysinen koko, vaikuttavat halukkuuteen investoida yhteisiin, muttei kollektiivisiin, hankkeisiin. Onkin odotettavissa, että jäsenmaiden välilläkin uuden ja vanhan roolin ero kasvaa. Liittouman poliittinen päätöksentekokyky joutuu silloin koetukselle. Tätä voidaan ehkäistä tulonsiirtojen avulla ja korostamalla kriisinhallinnan merkitystä tavanomaisen puolustuksen tukena.

Toisin kuin kollektiivinen puolustus, kriisinhallintaan osallistuminen noudattaa selkeämmin muuttuvan geometrian periaattetta. Suunnittelu, päätöksenteko

ja toteutus toimeenpannaan ryhmissä, joissa kaikki ovat jokseenkin sitoutuneita ja jossa vapaamatkustamisen hyödyntäminen on epätodennäköistä, ellei maa halua jättäytyä myös hyötyjen ulkopuolelle. Sen sijaan niin jäsenyysneuvotteluissa kuin kriisinhallinnan parissakin on todennäköistä törmätä peliteorioista tuttuun "Chicken"-asetelmaan. Siinä yksittäinen pelaaja saa suurimman hyödyn kun vain toiset osallistuvat (maksavat); toiseksi suurin hyöty saavutetaan kun molemmat osallistuvat; toiseksi huonoin vaihtoehto on osallistua itse tois(t)en jäädessä sivuun ja huonoin vaihtoehto on molempien osapuolten jättäytyminen pois. Jos toinen osapuoli on vahvasti sitoutunut ratkaisuun (USA, NATO: laajeneminen; Puola: jäsenyys) tai kykenee vaikka itse hoitamaan kyseessä olevan ongelman (USA, vanhat jäsenet: kriisinhallinta, rahoitus), niin muilla on suuri houkutus katsoa kenen bluffi kestää parhaiten. Bluffi on molemminpuolinen, koska pahimpien uhkausten toteuttaminen ei ole uskottavaa.

Viitteet

¹ Sivonen, Pekka: *Institutionalisoitu yhteistyö eurooppalaisen turvallisuuden vahvistamisessa*, Strategian laitos, julkaisusarja 1, n:o 1, Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki 1993, s 13-14.

² Sama, s 15-20, 23-25.

³ Waltz, Kenneth N.: *Political Structures*, teoksessa Keohane, Robert O.: *Neorealism and its Critics*, Columbia University Press, New York 1986, s 70-97.

⁴ Mastanduno, Michael: *Preserving the Unipolar Moment*, *International Security*, vol 21, n:o 4, Spring 1997, ss 49-88.

⁵ Katso esim Salminen, Pertti: *Naton kehityksestä ja sopeutumisesta Euroopan muutoksiin*, Tiede ja Ase n:o 51 1993, Suomen Sotatieteellinen Seura, Helsinki 1993, ss 62-88.

⁶ Liittouman joukoilla ja aseistuksella tarkoitetaan tässä kaikkia käytettävissä olevia resursseja. Ne ovat itse asiassa kansallisia voimavaroja, joita voidaan osoittaa liittouman tehtäviin ja tarpeisiin. Joukkojen vähennyksistä katso esim "NATO lyhyesti", NATO Office of Information and Press, Brysseli 1997, s 17- 18.

⁷ Visuri, Pekka: *Strategian teoria ja käytäntö*, oppikirjan luonnos, tekijän hallussa, luku 2, s 2-3.

⁸ *NATO Handbook 1995*, NATO Office of Information and Press, Brysseli 1995, s 231-234.

⁹ *North Atlantic Council Communiqué*, Berliini 3.6.1996, esim NATO Review, July 1996.

¹⁰ Sivonen, Pekka: *Liittoutumisen uudet olosuhteet ja Suomen valinnat*, 2. painos, Strategian laitos julkaisusarja 1, n:o 4, Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki 1995, s 31-32; Cragg, Anthony: *The Combined Joint Task Force concept: a key component of the Alliance's adaptation*, NATO Review July 1996, s 7-10; Munk, Carsten: *The CJTF concept as a framework for PFP operations*, alustus pohjoismaisessa Pfp-seminaarissa Bodössä 29.5.1997, muistiinpanot tekijällä.

¹¹ *NATO lyhyesti*, s 26.

¹² Kissinger, Henry: *Diplomacy*, Simon & Schuster, New York 1994, s 825.

¹³ Halonen, Tarja ja Hjelm-Wallén, Lena: *Suomi, Ruotsi ja Naton laajeneminen*, Helsingin Sanomat 15.3.1997.

¹⁴ *Study on NATO Enlargement*, s 12.

¹⁵ Solana, Javier: Puhe The Center for Strategic and International Studies -tutkimuslaitoksessa Washingtonissa 13-15.11.1996, <http://www.vm.ee/nato/docu/speech>.

¹⁶ Rudolf, Peter: *Yhdysvallat ja Naton laajentuminen*, *Ulkopolitiikka* 1/97, s 43-44.

¹⁷ Patomäki, Heikki: *Naton laajenemisen aporia*, *Ulkopolitiikka* 1/97, s 34.

¹⁸ Sivonen 1995, s 48; Rudolf 1997, s 44.

¹⁹ *Study on NATO Enlargement*, s 23-25.

²⁰ *Basic Document of the Euro-Atlantic Partnership Council*, Press Release M-NACC-EAPC-1(97)65, (EAPC 1/97).

²¹ *EAPC 1/97*.

²² Vilén, Heikki: *ETYJ:n rooli rauhantoiminnassa ja Nystén-Haarala, Soili: Rauhanturvaamisen teoriaa ja käytäntöä Kaukasuksella kansainvälisen oikeuden ja politiikan ristitulesa, Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnan seminaari 13.3.1996.*

²³ Katso esim Patomäki 1997, s 34-35.

²⁴ *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation*, www.nato.int/docu/comm/m970527, s 1-2 (Founding Act). Asiakirjasta käytetään tässä tutkimuksessa nimitystä "sopimus". Peruskirja -nimityksen käyttö juridisesti sitomattomasta ja poliittisesti ratifioimattomasta sopimuksesta antaa siitä liian vahvan kuvan.

²⁵ Sama, s 2-3.

²⁶ Sama, s 3-5.

²⁷ Sama, s 6-7.

²⁸ Department of State: *Report to the Congress on the Enlargement of the North Atlantic Treaty Organization: Rationale, Benefits, Costs and Implications*, Bureau of European and Canadian Affairs, U.S. Department of State, February 24, 1997, www.state.gov (DoS).

²⁹ *Founding Act*, s 7-9.

³⁰ Sama, s 7.

³¹ Soininen, Mika: *ETYK:in konfliktinesto ja kriisinhallinta*, Strategian laitos julkaisusarja 1, n:o 6, Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki 1996, s 82-83.

³² *Defense News*, vol 12, n:ot 22 (June 2-8, 1997) ja 23 (June 9-17, 1997).

³³ Asmus, Ronald D.; Kugler, Richard L. ja Larrabee, F. Stephen: *What Will NATO Enlargement Cost?*

Survival, Autumn 1996, s 5-26, IISS.

³⁴ Sama, s 12-16.

³⁵ *The Military Balance in the Northern Europe 1995-1996 ja 1996-1997.*

The Norwegian Atlantic Committee, Oslo 1996 ja 1997.

³⁶ *Polish Attitudes Toward Poland's Integration with NATO.*

Public Opinion Research Center (CBOS) poll 1996.

³⁷ *Founding Act*, s 9.

³⁸ Asmus et al, s 23-24.

³⁹ Gazdag, Ferenc: *Hungary's Prepositions to join the Atlantic Alliance*, Cicero Foundationin seminaari, Pariisi 18.4.1997, muistuinpanot tekijällä. Professori Gazdag on johtajana Strategian ja puolustustutkimuksen laitoksessa, missä laskelmat on tehty.

⁴⁰ *CBOS ja NATO Review*, May-June 1997, s 17. Tutkimuksissa ei ole mitattu nykyisten jäsenmaiden kansalaisten mielipiteitä laajenemisen tapeellisuudesta.

⁴¹ Liittoutumisen idea perustuu mm. kustannusten jakamiseen, josta yleensä hyötyvät pienimmät jäsenmaat. Tästä kollektiivisen hyödyn teoriasta kts. esim.

Murdoch & Sandler: *A Theoretical and Empirical Analysis of NATO.*

The Journal of Conflict Resolution, vol 26, no. 2, June 1982.

⁴² *NATO Handbook 1995*, s 114-116.

⁴³ Huber & Davis: *Lastenteilung und Streitkräfteumfang der Atlantischen Allianz.* Europäische Sicherheit 11/1996, s 39.