

NATO Bukaresti tippkohtumine

Märts 2008

Maria Mälksoo

2.–4. aprillil 2008 kogunevad Rumeenia pealinnas Bukarestis NATO liitlaste riigipead ja valitsusjuhid alliansi järjekordsele tippkohtumisele, mis oma ambitsioonika agenda õnnestumisel võib kujuneda NATO arengus teedrajavaks. Bukaresti tippkohtumisele on lisaks liitlasriikidele kutsutud ka enamik NATO arvukaist partnereist, sealhulgas NATO-Vene Nõukogu kohtumise raames Venemaa veel ametisolev president **Vladimir Putin**. Osalema oodatakse ka teiste rahvusvaheliste organisatsioonide, nagu ÜRO, Maailmapanga ja Euroopa Liidu (EL) esindajaid. Alliansi Bukaresti tippkohtumise näol on tegemist ka esimese NATO korraldatud suure riigipeade tasemel toimuva Afganistani-teemalise kohtumisega ning see on ühtlasi USA presidendi **George W. Bushi** presidentuuri ja tema administratsiooni demokraatia levitamise agenda lõppakordiks NATOs.

Seega on tippkohtumise päevakord tiine keerukatest teemadest. Bukarestis arutlusele tuleva probleemideringi kirjusus kätkeb endas ühtlasi mitmeid võimalikke komistuskohti liitlastevahelise koostöövaimu õonestamiseks. Eri vaatelejate hinnanguil võib ennustada nii mõnelegi sõlmküsümusele lahenduse leidmist alles Bukarestis kohapeal – bürokraatide klassikalise õudusunenäo kohaselt riigijuhtide endi öötundideni ulatuvates tulistes debattides.

Käesolev taustapaber annab ülevaate NATO Bukaresti tippkohtumise põhiteemadest ja esitab ettevaatliku prognoosi kohtumise võimalike tulemuste kohta.

I NATO operatsioonid

1.1. Afganistan

Afganistani missioon on NATO ajaloos unikaalne: tegu on alliansi esimese niisuguse ulatusega maismaaoperatsiooniga. Afganistani missioon on NATO jaoks ühtlasi pretsedenditult keerukas, kontrollides praktikas liitlaste tegelikku valmisolekut tulla toime oma sõjaliste võimete ja ressursside koordineeritud jaotamisega. Viimasel ajal üha valjenenud kriitika liitlaste Afganistani-panuste ebaühtluse ja riigile antava abi vähese koordineerituse aadressil on rõhutanud vajadust üldise poliitilis-strateegilise ning tsiviil-militaarkoostööd täpsustava plaani järele alliansi tegutsemise tarvis Afganistanis.

Esiteks on mitmete kõrgete NATO sõjaväelaste hinnangul alliansi väekontingendi suurendamine Afganistanis vältimatu. Kuigi nii USA kui mõnedki Euroopa liitlased on oma osalust Afganistanis suurendanud, ei ole sealsed liitlasjõud tänini vajalikul tasemel. Suureks liitlastevahelisi pingeid külvavaks probleemiks on ka ebavõrdne tööjaotus liitlasvägede vahel: nii on näiteks Saksamaa ja Itaalia jäänud väljapoole Afganistani tulisemaid lahingupiirkondi, jättes nii raskemad riigi osad „katta“ ameeriklastele, brittidele, hollandlastele ja kanadalastele. Lisaks pärsivad liitlaste proportsionaalset panustamist liitlasvägede erinevad osalusreeglid ja operatsioonilised piirangud. Üldiseks kitsaskohaks on ka NATO juhitud rahvusvaheliste julgeolekujõudude liialt provintsikeskne lähenemine julgeoleku tagamisele Afganistanis: kiputakse keskenduma vaid oma tegutsemisalal toimuvale ning kaotatakse nii silmist suurem pilt olukorrast riigis tervikuna. Jätukvalt on probleeme ka liitlaste helikopteritega varustatuse, manööverpataljonide, eri lahingupiirkondade vahelise transpordi sujuvuse ja Afgaani Rahvusarmee väljaõppe osas.

Sellel taustal on ilmne, miks **NATO juhitud Afganistani operatsiooni tulevikuperspektiiv on Bukaresti tippkohtumise agenda olulisim küsimus, iseäranis muidugi Ameerika Ühendriikide jaoks. Bukaresti tippkohtumist peaks kroonima strateegiline teekaart liitlaste eesmärkide saavutamiseks Afganistanis viie aasta perspektiivis.**

Vastava dokumendi tööpealkiri on silmatorkavalt kõikehõlmav – *Comprehensive Strategic Political Military Plan* – ja dokumendi suunitlus samuti pigem üldist visiooni andev kui väga konkreetseid samme sõnastav. Strateegiapaberis püütakse anda hinnang alliansi senistele

jõupingutustele Afganistanis ning esitada realistlik perspektiiv liitlaste eesmärkide saavutamiseks riigis lähiaastail.

Kavandataval Afganistani strateegiapaberil on seega ennekõike funktsionaalne väärtus operatsiooni enda edendamise seisukohalt, kuivõrd püütakse tekitada konkreetne raamistik, millest juhindudes oleks alliansil võimalik Afganistanis edaspidi oma eesmärgede tulemuslikumalt saavutada ning ühtlasi saavutatut üksmeelsematel alustel hinnata. Teisalt tahetakse Afganistani teekaardi selge ja fokuseeritud sõnastamisega anda signaal rahvusvahelisele avalikkusele, et NATO Afganistani missioon tugineb läbimõeldud strateegilisele visioonile, mitte juhuslikele *ad hoc* otsustele, mida liiati kammitseb liitlaste peataolek loodetava lõppeesmärgi osas ning lahendamata vastuolud sõjaliste panuste proportsioonide küsimuses. Samas püütakse mõistagi vältida eksliku mulje jätmist, nagu oleks NATO senini töötanud Afganistanis ilma igasuguse sidusa strateegiata.

Alliansi operatiiveesmärkide määratlemise kõrval püütakse täpsustada ka rahvusvaheliste julgeolekujõudude (ISAF – *International Assistance Force in Afghanistan*) rolli Afganistanis julgeoleku loomis- ja tagamispüüete juures tervikuna. Kui senini on NATO juhitud ISAF olnud keskendunud pigem Afganistani armee ülesehitamisele, siis tänaseks on põhitähelepanu pöördumas kohalike politsei jõudude loomisele ja tugevdamisele. Siinkohal on alliansil selge puutepunkt ELiga. Paraku on aga ELi võime saata politseinikke Afganistani osutunud väga tagasihoidlikuks: vastavaid ambitsioone on pidevalt vähendatud ning tänaseks räägitakse juba pigem politsei väljaõpetajate väljaõpetajatest kui Afganistani politseile vahetult väljaõpet jagajaist endast. Bukarestis arutatakse ilmselt ka pikka aega õhus olnud ideed afgaanide endi osaluse suurendamisest riigi kaitses, näiteks ühe kõrge afgaani ohvitseri toomist ISAFi staapi, mis on hetkel veel afgaanidele täielikult suletud. Samas on siin tegu suure julgeolekulise vaidlusküsimusega, et vale inimese valik ei viiks kokkuvõttes tulemusele, mis on soovitud vastupidine.

Kõikehõlmava lähenemise (NATO *argos* – *comprehensive approach*) olulisel Afganistani ülesehitamisel saab kavandatavas strateegiadokumendis erilise tähelepanu osaliseks: rõhutatakse sõjaliste ja poliitiliste vahendite vältimatut läbipõimitust ning tihendatud tsiviil-militaarcomponentide kooskõlastamise vajadust Afganistani ülesehitamise kontekstis. Lõppeks on selge, et alliansi Afganistani missioonil ei ole puhtsõjalist lahendust: NATO saab küll maandada ja hallata teatud traditsioonilisi julgeolekuriske, ent põhiline ülesehitustöö sõltub siiski pigem Afganistanis tegutsevate tsiviil- ja militaarjõudude efektiivsest koostööst.

Afganistanile antava tsiviil- ja militaarabi kooskõlastamine on sestap ühtlasi katsekiviks NATO ja ELi tänini veel mitte nii sujuvalt kulgevale koostööle. Teisalt peab aga kavandatav strateegiapaber arvestama tõsiasjaga, et NATOl ei ole võimalik teistele organisatsioonidele nende tegevuskavu ette kirjutada.

Alliansi Afganistani strateegia peaks puudutama ka muutunud taktikalist situatsiooni Afganistanis, kus Taliban on seniselt frontaalselt rünnakutaktikalt üle läinud enesetapurterrorismile – sarnaselt Iraagis viljeldavaga. Samas on kujunenud olukorra sõnastaminegi liitlaste jaoks vastuoluline, sest osa alliansi liikmeid eelistaks nende kohta, kes vastustavad allianssi Afganistanis, kasutada termini "terroristid" asemel neutraalsema sisuga sõna „vastupanuvõitlejad“ (ISAFi roll määratletaks siis vastavalt kui *counterterrorism* või kui *counterinsurgency*). Kuivõrd terminikasutus on üldise poliitika indikaator, viitab suutmatuse nimetamise küsimustes kokkuleppele jõuda paratamatutele raskustele liitlaste ühise Afganistani-poliitika formuleerimisel. Kuidas täpselt Afganistani teema lõpuks strateegiadokumendiks vormub, näeme küll alles Bukaresti kohtumise järel.

1.2. Kosovo

Kosovo on NATO ajaloo teine murrangulise tähendusega operatsioon. Tänapäevaks, kui Kosovo on end iseseisvaks kuulutanud, on NATO endiselt Kosovos jõuliselt „kohal“, juhtides ÜRO Julgeolekunõukogu poolt antud mandaadi alusel tegutsevat rahuvalvejõudu KFOR (*Kosovo Force*). Bukarestis toimuvat arutelu edaspidise NATO poolt Kosovole antava abi küsimuses mõjutab palju konkreetne olukord riigis tippkohtumise toimumise ajal. Arvestada tuleb ka sellega, et allianss annab peatselt volitused üle ELile, kes on Kosovosse omapoolse ulatusliku missiooniga sisenemas: et julgeolekuolukord Kosovos on

hetkel piisavalt keeruline, ei ole täna veel täpselt selge, kui lihtne või komplitseeritud see volituste üleandmine reaalselt olema saab.

Alliansi tänase Kosovo-mandaadi seisukohalt on problemaatiline ka olukord serblastega asustatud Kosovo põhjaosas, kus on toimumas nn pehme eraldumisprotsess (*soft partition*). Kuna NATO ülesandeks on kaitsta rahu ja julgeolekut kogu Kosovo territooriumil, aidatakse serblaste enklaavis rahu tagades *de facto* paratamatult kaasa serblaste vaikselt eraldumispuüle, mis vältimatult veelgi komplitseerib piirkonna üldist julgeolekuolukorda.

Kindlasti annab Kosovo küsimus aruteluainest ka NATO-Venemaa suhete kontekstis. Et aga kiire läbimurre selles vallas on ebatõenäoline, ei ole ka Kosovo kohta eraldi deklaratsiooni Bukarestist oodata. Küll aga võib Bukaresti lõppkommunikatsiooni prognoosida NATO tagasipilku Balkanis saavutatule üldiselt, samuti Kosovo kogemusele hinnangu andmist ja järelduste tegemist NATO tulevaste rahutagamisoperatsioonide tarvis.

II Laienemine ja MAP

2.1. Balkani riigid

Asjatundjate hinnangul on just NATO laienemisega seonduvale küsimusteringile vastuse leidmine lakmuseks alliansi arenguperspektiivide ambitsioonikuse kohta – ja seega ühtlasi kaaluks Bukaresti tippkohtumise lõpp-plaanis õnnestunuks või ebaõnnestunuks lugemisel. NATO eelmise laienemisringi ühe peaarhitekti **Ronald Asmuse** sõnu laenates kujuneb Bukarestist alliansi laienemisambitsioonide elluviimise tasemele vastavalt kas 1990ndate visiooni („Läänemerest Musta mereni“) lõppvormistus – kuivõrd oma kohale NATO mosaiigis loodetakse kukkuvat hetkel veel „lahtised“ Lääne-Balkani „tüki“ Horvaatia, Albaania ja Makedoonia – või siis esimene tippkohtumine, mis markeerib alliansi strateegilist nihet laiema Musta mere regiooni suunas, mille käigus süvendatakse koostööd Ukraina ja Georgiaga.¹

Bukaresti tippkohtumise edu üheks eeltingimuseks peetakse analüütikute seas üsna üksmeelselt nn Aadria kolmikule liitumiskutse esitamist. NATO kavatseb Bukarestis töepoolest liitumiskutse anda Horvaatialle, Albaanialle ja Endisele Jugoslaavia Vabariigile Makedooniale (FYROM). Viimasele liitumiskutse esitamist komplitseerib ja võimalik, et lõpp-plaanis halvabki Kreeka visa vastuseis FYROMi nimetamisele Makedooniaks, põhjendades seda oma samanimelise ajaloolise maakonna puutumata säilitamisega.

Hetkel näikse FYROMi nime küsimuses valitsevat ummikseis. Kui aga FYROMi uut nime ei suudeta enne Bukaresti kohtumist kokku leppida, on tõenäosus, et kreeklased blokeerivad FYROMi liitumiskutse, väga suur. Ühtlasi võib prognoosida vastavasisuliselt teravaid vaidlusi kohapeal. Kui aga Bukarestiski otsusele jõutama ei peaks, jääb alliansi liikmesriigi (Kreeka) sõna ikkagi liikmekspürgija (FYROMi) sõnale peale. Olukorra järelelmid Balkani julgeolekule tervikuna on ilmselt destabiliseerivad – FYROMi puhul on tegu noore, mitmest rahvusgrupist kokku pandud mosaiikriigiga, mis juba oma olemuselt on küllalt ebastabiilne. ÜRO vahendatud läbirääkimised Kreeka ja FYROMi vahel aga jätkuvad ning lootus sureb (kui üldse) alles Bukarestis.

Bosnia ja Montenegro osas on Bukarestis tõenäoline edasimineku intensiivistatud dialoogiga, mis on järjekordseks eelastmeks NATOga koostöö tihendamise teel, millele võiks omakorda perspektiivis loogilise jätkuna järgneda liikmelisuse tegevuskava (MAP – *Membership Action Plan*) andmine ja lõpuks täisliikmelisus alliansis. Kuigi Serbia on sise-Balkani riikidest sõjaliselt ja strateegiliselt panustamisvõimelisem kui Bosnia ja Montenegro, on vähetõenäoline, et NATO pakuks Serbiale koostöölahendusi viimase valimistsükli keskel – iseäranis arvestades Serbia vastuolulist suhtumist NATOsse.

2.2. Ukraina ja Georgia

Nii Ukraina kui Georgia on NATO peasekretärile ametlikult väljendanud oma soovi saada alliansilt liikmelisuse tegevuskava ehk MAP (*Membership Action Plan*). Mõlemad riigid on

¹ Vt Ronald D. Asmus (2008) „Europe's Eastern Promise: Rethinking NATO and EU Enlargement“, *Foreign Affairs* 87(1) (January/February).

juba ammu viinud lõpule oma individuaalsed partnerlusprogrammid (IPAP – *Individual Partnership Program*) ning pidanud alliansiga liikmelisuse osas intensiivistatud dialoogi. Ukraina ja Georgia endi hinnangul on nad NATOga liitumiseks juba nii pikalt valmistunud, et valdav enamik sõjalis-tehnilisi reforme, mille läbiviimine harilikult alles MAPi-protsessi raames paika pannakse, on tänaseks juba läbi viidud ning nende väed väidetavalt sisuliselt juba koostöövõimelised NATO jõududega. Samas ei ole Ukraina ja Georgia kriitikute arvates viimastel aastatel individuaalse dialoogi raames pakutavast maksimumi võtnud ning lisaks kulutas Georgia Lääne silmis hulga usalduskrediiti eelmise aasta novembrisündmustega seoses.

Teisalt on täiesti selge, et Ukrainale ja Georgiale liikmelisuse tegevuskava andmise või mitteandmise küsimuses mängivad võtmerolli pigem poliitilised kui sõjalis-strateegilised kaalutlused. Nii mõnegi olulise Euroopa liitlase vastuseis Ukrainale ja Georgiale MAPi andmisele Bukarestis on tingitud nii ettevaatlikkusest Venemaa võimaliku reaktsiooni suhtes kui ka nn laienemisvõime katteloori taha peidetud ksenofoobilis-rassistlikust hoiakust uute liikmekandidaatide suhtes.

Probleemiks Ukrainale ja Georgiale liikmelisuse tegevuskava andmisel Bukarestis on ka liitlaste erinevad arusaamad liikmelisuse tähendusest ja ultimatiivsusest MAPi mõistes. Liitlaste seas näikse tõepoolest valitsevat peataolek selle suhtes, mida MAP tänaseks täpselt tähendab: kas see on juba sisuline lubatäht allianssi või pigem vahendite pakett abiks kandidaatidele reformide lõpuleviimise teel, mis muudaks võimalikuks nende lõpp-plaanis NATO täisliikmeks kvalifitseerumise. Kirjatähe järgi sisaldub nii intensiivse dialoogi kontseptsioonis kui ka MAPis viide liikmelisuse perspektiivile, ent kummalgi juhul ei ole tegu tingimusteta liikmelisuse-lubadusega. MAP ei ole liikmelisuse automaatne garantii, ehkki liitumisperspektiiv MAPi kontseptsioonis – nagu ka MAPi raames tehtud jõupingutuste kroonimine liitumiskutsega alliansi eelmise laienemisringi riikidele – laeb tänased MAPi kandidaadid arusaadavalt legitiimse ootusega nendegi NATO täisliikmeks saamise suhtes kaugemas tulevikus.

MAP tähistaks üht kõrget NATO ametnikku tsiteerides seega kihlust, mille puhul tuleks – erinevalt abielust – otsustada pigem kiiresti kui aeglaselt. Enne liikmelisuse „abielulepingu“ sõlmimist peaksid aga kandidaadid ja liitlased üksteise suhtes täiesti kindlad – ja MAPi reformitsükkel tegelikkuses seda eesmärki just teenima peakski.

Üks tunnustatumaid siirdedemokraatiade eksperte ja transatlantiliste suhete asjatundjaid USAs on MAPi tabavalt „eelkooliks“ ristinud – ja seda mitte pelgalt NATO laienemise kontekstis, vaid ka ELi liitumisperspektiivi silmas pidades. MAPi protsess kulgeb ses mõttes rööbiti (ehkki arusaadavalt ei kattu) ELi naabruspoliitikaga. Teine prominentne transatlantiliste suhete tuleviku visionäär on omakorda väljendanud seisukohta, et tänaseid strateegilisi vajadusi arvestades võinuks NATO Ukraina ja Georgia spetsiifikat arvestades MAPi tähendust pool aastat enne Bukaresti tippkohtumist täpsustada: ühisel kokkuleppel tulnuks Ukraina ja Georgia liitumisperspektiivi MAPis sedastatud reformide läbiviimise kroonina ehk ajalises mõttes kaugemalegi nihutada, ent samas muutnuks see oluliselt tõenäolisemaks kokkuleppe saavutamise selles, et liitlased väljendavad Ukrainale ja Georgiale Bukarestis selget põhimõtetlist valmisolekut neid riike üldse kunagi alliansi liikmena endi hulgas näha.

Hetkeseis on nii eri vaatelejate kui ka NATO kõrgete diplomaatide hinnanguil endiselt lahtine: **keegi ei tea kindlalt, kas Ukraina ja/või Georgia saavad Bukarestis alliansiga liitumise tegevuskava või tuleb neil seda veel mõnda aega oodata.** MAPi andmise või mitteandmise küsimus Ukrainale ja Georgiale on sestap veel üks võimalikke viimase-hetke-otsustusi Bukarestis. USA on küll viimastel nädalatel lõpuks formuleerinud oma toetava hoiaku Ukrainale ja Georgiale Bukarestis MAPi andmise suhtes, ent siiski on tõenäoline, et aega enne tippkohtumist mõnede oluliste Lääne-Euroopa liitlaste, nagu Saksamaa ja Prantsusmaa, skepsise murdmiseks Ukrainale-Georgiale MAPi andmise osas Bukarestis jääb liiga väheks. Enamik Ida-Euroopa liitlasi, sealhulgas Balti riigid, Poola, Rumeenia, Bulgaaria ja Tšehhi Vabariik, toetavad mõlemale kandidaadile MAPi andmist Bukarestis. Eesti on selgelt väljendanud ka oma vastuseisu mingi järjekordse vaheastme konstrueerimisele Ukrainale ja Georgiale MAPi aseainena (nagu näiteks NAP – *NATO Action Plan* – seda oleks).

Skepsist Ukrainale ja Georgiale MAPi andmise suhtes on analüütikute seas sünnitanud ka **Putini** kindel Bukaresti tuleku plaan, mida tõlgendatakse Vene eriti just Ukraina võimaliku liikmelisuse-perspektiivi terava vastustamise kontekstis signaalina selle kohta, et Bukarestist kandidaatidel MAPi siiski veel oodata ei maksa. Vastasel juhul, nagu mõned analüütikud väidavad, Putin ei tuleks – või siis tühistaks oma Bukaresti tuleku kava alliansi poliitiliste tuulte pöördumisel viimasel minutil. Samas on olnud signaale, et juhul, kui Ukrainale ja Georgiale Bukarestis MAPi ei anta, võidakse neile seda alternatiivina pakkuda aasta lõpus toimuval NATO välisministrite kohtumisel.

Juhul, kui Ukrainale ja Georgiale Bukarestis MAPi ikkagi ei pakuta, on siiski tõenäoline mingisugune otsustus ja ajakava nende riikide ja NATO vaheliste koostööformaadidega edasiminek osas. Väga oluline on praktilise koostöö jätkamine ja süvendamine alliansi ning MAPi kandidaatide vahel. Ühe kõrge NATO diplomaadi hinnangul valitsevat NATOs hetkel MAPi mõiste täpse määratlemise osas konsensuse puudumisele vaatamata siiski selge hoiak, et ei Ukraina ega Georgia liikmelisusele ei saa olla määravaks mingisugune Venemaa-poolne „punane joon“ – ning Euroopa julgeolek on jagamatu. Küsimus aga on, *millise* Euroopa? MAPi andmise dilemma Ukrainale ja Georgiale on seega klassikaline probleem Euroopa piiridest ja sellest, kellel õieti on õigus neid piire määrata.

III Raketikaitse

Raketikaitse küsimust peetakse asjatundjate hinnangul üheks tulemuseküpsemaks teemaks Bukaresti tippkohtumise päevakorras. Esiteks on tegemist ameeriklaste jaoks ühe Bukaresti olulisema teemaga, ehkki neile ei ole NATO tehniline osalemine raketikilbi projektis sisuliselt kuigi oluline – puudub ju NATO tegelikult vastav sõjaline võimegi. NATO kaasamine USA raketikaitse initsiatiivi aitaks aga sellele oluliselt rahvusvahelise legitiimsuse kaalukust lisada. Viimane asjaolu on eriti teretunud projektis osalevale Tšehhi Vabariigile, kellele oma avaliku arvamuse soosivamaks kallutamisel NATO kaasatus väga marjaks ära kuluks.

Raketikaitse teema on ühtlasi üks olulisemaid küsimusi NATO-Vene kohtumise päevakorras. Teadupärast on ameeriklaste raketikilbi initsiatiiv sünnitanud Venemaal teravat vastuseisu. Ent mitte ainult seal: näiteks on ka Saksamaa rõhutanud, et alliansi territooriumil ei tohiks olla erineva julgeolekuga tsoone – ning toonitanud kombineeritud raketikaitse ehitamise vajalikkust, mis ühendaks USA kavad NATO omadega. **Bukarestis tulebki arutlusele NATO poliitika raketiründe ohu vastustamisel ning kokku leppimine USA juhitud raketikilbi initsiatiivi alliansi tarbeks kasutamise poliitiliste aluste osas.**

Putin on omakorda olnud aldis ära kasutama ameeriklaste raketikaitsekava külvatud vastuolusid liitlaste seas, pakkudes omalt poolt radaribaasina välja Tšehhi Vabariigi asemel hoopis Aserbaidžaan. Raketikilbi küsimus on olnud kokkuvõttes Vene-NATO suhetes viimaste aastate olulisimaks tüliõunaks Ukraina ja Georgia võimaliku liikmelisuse perspektiivi kõrval NATO. Optimistid loodavad siiski, et raketikaitsest kujuneb Bukarestis üks neist teemadest, mille üle võiks liitlaste ja Venemaa vahel kujuneda konstruktiivne ja tulemustele orienteeritud arutelu, sest usutakse, et Putini Bukaresti tulek viitab Venemaa huvitatusel talle sobiva kokkuleppe saavutamisel raketikaitse küsimuses. **Bushi** administratsioon ootab omakorda NATOlt avaldust, mis võimaldaks raketikaitsekavadega edasi liikuda.

Ühe NATO kõrge diplomaadi sõnul ei ole NATO-Vene Nõukogu kohtumise eesmärk Bukarestis seetõttu kindlasti pelgalt vormiline, vaid alliansi ja Venemaa suhteid püütakse tõsta konstruktiivsemale tasemele, puudutades vältimatute ja vastuoluliste teemade kõrval – nagu näiteks Ukrainale ja Georgiale liikmelisuse perspektiivi konkretiseerimise küsimus – ka neid valdkondi, kus liitlastel on Venemaaga jagatum ühisosa ja suuremad koostöövõimalused (sealhulgas Afganistan, raketikaitse ja koostööprogrammid taktikalisel tasandil). Lahtisi otsi ja võimalikke üllatusi kätkeb Putini osalemine Bukarestis aga küllaga.

IV Uued ohud

4.1. Küberjulgeolek

Küberjulgeolek on teema, mille osas prognoositakse Bukarestis suurimat edasiminekut võrreldes teiste alliansi ees seisvate uute julgeolekuküsimustega, nagu näiteks energiajulgeolek ja kriitiliste infrastruktuuride kaitse üldiselt. Bukarestist loodetakse NATO küberkaitsepoliitika formuleerimist, mis tegelikult ongi juba sisuliselt vastu võetud.

4.2. Energiajulgeolek

NATOs on ringelnud ettepanekuid moodustada liitlaste energiaküsimuste arutamiseks konsultatsiooni- ja infokogumismehhanismid ning seada arutamiseks sisse vastav konsultatsiooni- ja koostööplatvorm NATO partnerite ja teiste rahvusvaheliste organisatsioonidega.² Tõenäoliselt on energiajulgeoleku teema Bukarestis üsna teisejärguline, kuivõrd kõik liikmesriigid ei usu, et NATOI oleks energiavallas võimalik midagi olulist lisada.

Tippkohtumise lõppkommünikees on tõenäoline NATO üldise osaluse määratlemine nn uute julgeolekuväljakutsetega tegelemisel, sest vältimatu on NATO fookuse jätkuv nihe traditsioonilises mõttes vahetatult kaitseküsimustelt avaramate julgeolekuteemade haldamisele.

4.3. Muud küsimused

Kindlasti arutatakse Bukarestis ka **NATO pikaajalise transformatsiooni agendaga** seonduvaid küsimusi. Näiteks on alliansil endiselt probleeme strateegilise õhukande võimega, ekspeditsioonijõududega, käsu- ja kontrolliliinide ühitamisega, kommunikatsioonide koostöövõimega ning poliitilisel tasandil, nagu ka ülalpool viidatud, teatud riiklike operatsiooniliste piirangutega. NATO on seni osalenud kolme tüüpi operatsioonidel: sõjalistel (Kosovo, Afganistan), konfliktijärgsetel stabiliseerimisoperatsioonidel (Bosnia, Kosovo, Afganistan) ja riikide ülesehitusoperatsioonidel (Bosnia, Kosovo, Afganistan, Iraak). Siiski on NATO tänini suutnud organiseerida vaid operatsioonide sõjalist faasi. NATOI puudub siiani adekvaatne tsiviil-militaarvõime stabiliseerimis- ja rekonstruktsioonioperatsioonideks. Isegi kui vastavate püsijõudude olemasolu ei olegi tingimata vajalik, peaks analüütikute hinnanguil ikkagi olema ette planeeritud teatud võimete pakett, mida organiseeritakse ja mida kandvaid vägesid treenitakse perioodiliselt koos. Need võimed nõuavad omakorda kokkuleppeid ressursside proportsionaalse panustamise osas liitlaste vahel, põhimõttelisi kokkuleppeid doktriinide osas, vastavaid käsu- ja kontrollimehhanisme, jätkusuutlikkuse kava ning ümberpaigutatavuse skeeme.³

Allianss vajab tervikuna hädasti **uut strateegilist kontseptsiooni**. Pärineb ju alliansi hetkel käibelolev strateegiline kontseptsioon 1999. aastast – ent enamik NATO ajaloos toimunut on tegelikult juhtunud just *pärast* seda. Muulhulgas peaks alliansi uus strateegiline kontseptsioon kindlasti täpsustama ka ELi ja NATO koostöömehhanisme, mille osas Prantsuse president **Sarkozy** kava tuua riik tagasi NATO sõjalistesse struktuuridesse loob väga hea aluse.

Parim, mida Bukarestis alliansi strateegilise kontseptsiooni küsimuses saavutada suudetakse, on ilmselt riigijuhtide esitatud poliitiline üleskutse alliansi järgmiseks, 60. juubeliaastapäeva tippkohtumiseks vastav kontseptsioon kujundada. Suured küsimused, nagu: milline peaks olema NATO tööd juhtiva Washingtoni leppe artikkel V sisu 21. sajandil, milline oleks õige tasakaal alliansi ekspeditsioonimissioonide ja oma elanikkonna kaitsmise vahel kodus ning missugune on NATO partnerlussuhete tulevik, jäävad seepärast Bukarestis veel kindlasti õhku.

² Vt nt Radoslav Sikorski kõnet 44. Müncheni julgeolekukonverentsil 09.02.2008; aadressil http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2008=&menu_konferenzen=&sprache=en&d=206&.

³ Vt Friis Arne Petersen and Hans Binnendijk (2007) „The Comprehensive Approach Initiative: Future Options for NATO“, *Defense Horizons*, 58 (September).

Kokkuvõtteks

Bukarest on üks keerukamaid ja väljakutsuvama teemaderingiga tippkohtumisi alliansi ajaloos. Nii mõnigi vaidlusküsimus jääb ilmselt tippkohtumiseni lahtiseks, ent ambitsioonide kordaminekul võiks Bukarestist saada optimistlike vaatejate hinnanguil alliansi arengu seisukohalt murranguline ning samasuguse sümbolse kaaluga tippkohtumine nagu olid NATO tippkohtumised Madridis 1997. ja Washingtonis 1999. aastal. Hetkel on sellega muidugi nii nagu endisel Hiina peaministril **Zhou Enlail** varastel 1970ndatel Suure Prantsuse Revolutsiooni pärandi hindamisega: *too early to tell*.