

Vene Föderatsiooni heidutamine Balti riikides: NATO võimalused ja dilemmad



VILJAR VEEBEL
Balti Kaitsekolledži teadur



ILLIMAR PLOOM
Kaitseväge Ühendatud
Õppeasutuste dotsent

Venemaa heidutamine Balti regioonis on võimalik, aga see nõuab lisaks senistele pingutustele oluliselt enam leidlikkust, heidutuse esiplaanile seadmist ja regionaalset strateegilist koostööd teiste Balti riikidega.

Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni (NATO) kollektiivkaitse nurgakiviks on heidutus (*deterrence*). Just seda ütleb ka NATO strateegiline kontseptsioon: „Keegi ei tohiks kahelda NATO otsusekindluses, kui mõne tema liikme julgeolek ohtu satub” (NATO 2012). Nõnda peab Põhja-Atlandi Liidu tavarelvastusalane ja tuumavõimekus veenma oponente, et agressiooni kulud ületavad võimalikke tulusid või on piisavalt suure riskiga ründajale endale.

Usutav heidutus toimibki regiooni rahu ja stabiilsuse garantiina.

Hoolimata eelöeldust on hiljutised sündmused Ukrainas ja 2008. aastal toimunud konflikt Gruusias toonud välja võimalikud mõrad heidutuse mudelites. Vene Föderatsioon (VF) on neil kahel juhul planeerinud peenekoelised operatsioonid ning viinud need ellu sihikindlalt ja suure paindlikkusega, üles pole näidatud ei hirmu võimaliku kättemaksu ees ega moraalselt kõhklust (Veebel, Markus 2015). Lisades eelnevatele näidetele veel Süüria konflikti, on VF algatanud mitmel tasandil toimuva ja üha laieneva hübriidsõja laine. Nii saame kokkuvõtlikult öelda, et otsides vähese intensiivsusega võimalusi naabrite või endiste sõltlasterritooriumite destabliseerimiseks, kontrollib VF järjekindlalt tänapäeva rahvusvahelise julgeoleku- ja korralduse usaldusväärsust ja heidutuse pidavust.

Erinevalt Ukrainast ja Gruusiast on Eesti, Läti ja Leedu NATO liikmed, kellele laienevad NATO julgeolekugarantiid. Kuigi ühelt poolt tuleb mõelda siit tulenevat erinevust heidutuse tugevuses, siis teisalt on VF-il otsese kontakti puhul NATOga seda enam põhjust testida vastastikku võimekust ning saata strateegilisi sõnumeid.

Alates alliansiga ühinemisest 2004. aastal on Eesti, Läti ja Leedu kui täieõiguslike NATO liikmesriikide julgeoleku tagatiseks

NATO kollektiivkaitse põhimõtte, mille kohaselt on relvastatud rünnak ühe liikmesriigi vastu käsitletav rünnakuna alliansi vastu tervikuna. Tsiteerime Põhja-Atlandi lepingu artiklit 5: „*Lepinguosalised lepivad kokku, et relvastatud rünnakut neist ühe või mitme osalisriigi vastu Euroopas või Põhja-Ameerikas käsitletakse rünnakuna nende kõigi vastu ning sellest tulenevalt lepivad kokku, et niisuguse relvastatud rünnaku korral asub igaüks neist, rakendades Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni harta artiklis 51 sätestatud õigust individuaalsele või kollektiivsele enesekaitsele, sel viisil rünnatud lepinguosalist või lepinguosalisi abistama, rakendades üksi ja koos teiste lepinguosalistega abinõusid, mida ta peab vajalikuks, sealhulgas relvajõudude kasutamist, eesmärgiga taastada ja säilitada Põhja-Atlandi piirkonna julgeolek*” (Välisministeerium 2015). NATO juhtfiguur Jens Stoltenberg on

Heidutus võib olla psühholoogiline nähtus, mis võtab kuju n-ö osaliste peas.

mitut puhku kinnitanud alliansi pühendumist senise artikkel 5 täitmisele¹, mis annab tuge ka Balti riikidele Venemaast lähtuvate ohtude vastu seismisel. NATO lepingu artikkel 5 täitmisele ja alliansi kohustusele toetada kõiki liitlasi on viidanud ka lääneriikide juhid, näiteks Angela Merkel.

Praktilisest vaatenurgast on aga omaette küsimus, mida alliansi tugi liitlastele endas hõlmab. NATO esmane eesmärk pole mitte allianssi ohustavate rünnakute võitmine, vaid hoopis nende vältimine.

¹ Ehkki hübriidkonfliktide valguses on eksperdid kutsunud viimastel aastatel üles kollektiivkaitse käivitamisega seonduvaid aspekte üle vaatama (vt näiteks Chriss Donnelly või Nick Harvey avaldusi aastatest 2015–2016), on küsimus pigem kollektiivkaitse põhimõtte laiendamises sellistele olukordadele, kus oht NATO liikmesriigile ei hõlma relvastatud rünnakut. Seega arutuse all ei ole olnud kollektiivkaitse üldise põhimõtte muutmine.

Seega on NATO eesmärk arendada alliansi käsutuses olevaid võimeid sel määral, et need tagaks heidutuse iga agressori vastu. Alliansi strateegiadokumentide kohaselt on heidutus tagatud NATO tavavõimekuse (ehk tavavägede) ja tuumavõimekuse ühendamisega (NATO 2017).

Ülaltoodud kontekstis ongi eluliselt oluline hinnata NATO heidutuse usutavust Balti riikides VF-i võimaliku agressiooni vältimisel. Selleks toovad autorid välja võimalikud VF-i poolt Balti riikide vastu planeeritavad ründestsenaariumid ning otsivad vastuseid, mida saaks ja peaks tegema, et suurendada NATO heidutusstrateegia toimimist.

TOIMIVA HEIDUTUSMUDELI

LOOMISE DILEMMAD. Heidutust saab defineerida kui püüdu veenda vastast hoiduma agressioonist kätemaksu pelguses (heidutuse kätemaksu- või karistusemudel) või rikkudes vastase tegevusplaani ja lootust võidule (heidutuse eituse-mudel). Hirm suure riskiga ebameeldivate tagajärgede ees ning jõu kasutamise oht peaks sundima vastast ettevaatusele ja ennetama või takistama tegevust, mida vastane kavatseb, kuid pole veel jõudnud. Teised osalised veenavad sel moel võimalikku ründajat, et konflikti potentsiaalne kasu ei kompenseeri agressiooni põhjustatavaid kulusid ja riskid jäävad alla tagajärgede tõsidusele. Seega on heidutus seotud ratsionaalse kulude ja tulude analüüsiga. Ometigi pole need piiratud materiaalsete kuludega ega pruugi saabuda kohe. Selles mõttes võib kuluna võtta ka väärrikuse või usalduse kaotust ja seda lisaks olevikule ka tulevikus. Niisamuti võib see tugineda hirmul mingi sündmuse juhtumise ees või lootusetusel millegi saavutamisel. Heidutus võib olla seotud isegi emotsionaalse võimetusega kord algatatud konfliktist lahkuda. Seega võib heidutus olla psühholoogiline nähtus, mis võtab kuju n-ö osaliste peas.

Heidutuse usutavuse tagavad mitmed faktorid. Näiteks Van der Putten,

Meijnders ja Rood (2015) väidavad: „tõhusa heidutuse saavutamiseks on lisaks rahvusvahelisele koostööle vaja mitmeid teisi tingimusi. Ettevõetud sammud peavad olema usutavad, heidutuse sõnum peab olema selgelt võimalikule üleastujale edastatud, oht ja selle allikad peavad olema vastasele teada ning heidutus peab tuginema tegelikele võimekustele ning lõimitud lähenemisele”.

Selline arusaam kattub olulisel määral Leedu teadlase Paulauskase seisukohaga NATO suhtes: „Liidu usutavust võib kirjeldada kui kolmejalget taburetti, mille jalgadeks on sidusus, võimekus ja kommunikatsioon, kusjuures mistahes jala eemaldamine paneb tabureti kindlasti kukkuma” (Paulauskas 2016).

Tuumaheidutuse üle on teadusringkondades arutletud juba üle 70 aasta ning välja pakutud teooriaid, kuidas tuumaohuga ähvardamine võib rahvusvahelistes konfliktides olla vastase heidutamisel ratsionaalne valik (Geller 2017). Üks tuntumaid käsitusi on nn tuumarevolutsiooni teooria, mille järgi on tuumarelvad muutnud sõjapidamise olemust ning relvajõudude eesmärk ei ole mitte enam sõdade võitmine, vaid nende ärahoidmine (Brodie 1946), ning et tuumarelvastus on muutunud maailma turvalisemaks, kuna tuumarelvade tõttu ei ole võimalik saavutada sõjalisi võite ning seetõttu ei pea tuumarelvi omavad riigid või alliansid kartma, et neid rünnatakse (Jervis 1989). Tuumarelvastust peetakse koguni ülimaks heidutusmeetmeks, kuna see võimaldab ennast kaitsta ja tekitada vastasele märkimisväärset kahju ka väikestel ja suhteliselt nõrgemal positsioonil olevatel riikidel, kes jääksid teistele tavavõimekuste poolest alla. Seega hoiab hirm, et tuumarelvastust omav riik võib rünnakule vastata tuumarelvadega, ära üldise konflikti (Lieber, Press 2017).

Heidutuse teooria praktiline rakendamine sisaldab omakorda mitmeid dilemmasid, mis võivad kaasa tuua oodatule vastupidise tulemuse, vastase ennetavale

tegevusele provotseerimise või pingete kasvu.

Esimene oluline dilemma heidutuse suunaja seisukohalt seisneb valikus eska-leeriva ja rahustava strateegia vahel. Ühelt poolt võib liigne jõu näitamine vastast tegudele motiveerida, teisalt võib rahustav lähenemine paista vastasele nõrkuse ja hirmu märgina. Eskalatsioon võib pakkuda lisaväärtust vastase eksitamise, initsiatiivi haaramise ja vastase moraalse nõrgestamise puhul. Rahustav strateegia suurendab aga väärtuspõhiseid hinnanguid nii riigis endas kui ka teiste riikide silmis ning saab pingeid leevendada pakutava ettearvatava ja läbinähtava tegutsemismudeli kaudu.

Teiseks oluliseks valikuks on see, kas ja kui palju oma võimekusi vastasele demonstreerida. Ühelt poolt puudub täielikult salastatud võimekustel heidutusväärtus, teisalt sisaldab saladuskate teatud võimekuste puhul hirmutavat lisaefekti. Üldine reegel on, et heidutiseloomuga võimekusi ja nende kasutusvalmidust tuleb demonstreerida, see annab peaaegu käegakatsutava tõendi, et neid vahendeid on veel. Ehk näiteks tuumaheidutuse tekitamiseks tuleb ühelt poolt näidata ette tuumapomm, siis suutlikkus seda kasutada ja kolmandaks eksponeerida, et neid pomme on veel. Vastastikuste heidutavate signaalide saatmisel tuleb siiski vältida olukorda, kus heidutavate signaalide saatmine võtab n-ö eneseheidutuse vormi ja saatja võib saada heidutatud omaenese kujutlusvõime poolt (Jervis 1989).

Kolmas dilemma puudutab tasakaalu moraalsuse ja tõhususe vahel. Ebaõnnestunud valikud võivad siin viia ühelt poolt rahvusvahelise toetuse ja moraalse meelekindluse kaotamiseni või tuua teisalt kaasa otsustamatust ja initsiatiivi puudumist operatsioonide teostamisel. Hädaolukorras võivad väikeriigid end seega leida kahe keeruka valiku vahel, kus ühel pool on iseseisev, otsustava ja ennetava tegevuse sooritaja kuvand ja teisel pool passiivsele kaitsele orienteeritud ohvristaatus. Esimene valik võib

viia lühiajalise eduni, kuid tuua kaotuse konfliktis tervikuna rahvusvahelise toetuse puudumise tõttu. Teine võib tuua lühiajalisi kaotusi ebaefektiivsete taktikaliste valikute tõttu, kuid sellest hoolimata olla pikaajaliselt edukam, kuna võimaldab tagada liitlaste ja rahvusvahelise üldsuse toetuse.

Neljas dilemma peitub valikus territoriaalkaitse ja heidutuse vahel. Neid kahte valikut võib piiratud ressursside ruumis vaadelda kui nn nullsummamängu, kus ühe vahendite suurendamine võtab neid teise arvelt. Territoriaalkaitse edenemine tähendab enamasti panustamist nn eitavasse heidutusse. Sedavõrd vähem on võimalust investeerida vastast karistavatesse võimetusse. Heidutuse edendamisel on oluline mõista, et suuremad sõjalised jõud või kaitsekulutused ei pruugi tingimata kaasa tuua usutavamat heidutust (Andžāns, Veebel 2017).

Kokkuvõttes peaks heidutuse tõhusus olema ratsionaalse kaalutluse objekt. See ei välista siiski olukorda, kus agressori veenvalt justkui irratsionaalne käitumine

(mis mänguteooriate põhjal võib pikaajalises plaanis osutada ratsionaalseks) muudab keerukaks vastase taluvuse määra hindamise tulevikus tekkivate kulude või üldse karistava heidutuse korral. Näiteks Balti riikide ja VF-i vastasseisu korral võib meie kohalikust vaatepunktist irratsionaalsena paistev valik olla Kremli vaatepunktist strateegilises plaanis osana vastuseisust NATOga täiesti ratsionaalne.

SÕJALISED JÕUD BALTI RIIKIDE HEIDUTUST MÕJUTAMAS.

Tavarelvastuses on Balti riikides olukord meie poolt vaadatuna mitte ainult keerukas, vaid kohati veenvalt Venemaa kasuks kaldu. Shlapaki ja Johnsoni (2016) hinnangul võib VF-i regioonis lühiajalises perspektiivis (10 päeva jooksul) välja panna 27 täisvalmiduses ning soomukitega varustatud pataljoni (30 000–40 000 sõdurit), ilma et peaks seejuures peatama oma tegevuse Ukraina või Süüria konfliktis.

NATO-l on võimekus sellele võimalikule ohule vastata Eesti, Läti ja Leedu kergsoomusjõudude ning liitlaste



NATO kirdekorpuse ülema kindralleitnant Wojciechowski visiit Eestisse 8.–9. oktoobril 2018.

Foto: Kaitseministeerium, <https://pildid.mil.ee>

eelpositioneeritud sõjaliste jõududega. Viidatud autorite arvates on NATO-l seejuures võimalik kasutada osa kolmandast õhudeessantbrigaadist, esimesest ründebrigaadist ning esimesest USA soomusbrigaadist. Eelneva põhjal on konflikti esimeses faasis VF-i eelis võimekuses järgmine: tankid (7 : 1), jalaväemasinad (5 : 1), ründehelikopterid (5 : 1), suurtükivägi (4 : 1), pikamaa ründeraketid (16 : 1), lühimaa õhukaitse (24 : 1) ja kaugmaa õhukaitse (17 : 1) (Shlapak, Johnson 2016). VF-il on samuti eelis suurtükiväe, raketiväe ning mitmelasuliste raketisüsteemide (MLRS) laskeulatuses.

Eeldades, et VF-i ja Balti riikide konflikti varases faasis tugineb operatsiooniline vastupanuvõimekus peamiselt Eesti, Läti ja Leedu kohapealsetele sõjalistele jõududele, tõuseb konventsionaalse sõjalise võimekuse tasakaalustamatus veelgi teravamalt esile. Rahuaegsetes Läti relvajõududes on 6500 elukutselist sõjaväelast, 800 kaitseliitlast ja 3000 reservväelast. Paraku võib Läti riigikontrolli 2015. aasta raporti järelduste ja reservistide vähese õppekogunemistele ilmumise põhjal hinnata võitlusvõimeliste kaitseliitlaste ja reservistide hulka nendest numbritest poole väiksemaks (Andžāns, Veebel 2017). Eesti relvajõudude poolt on panustamas 5700 elukutselist tegevväelast (sealhulgas ajateenijad), 37 800 registreeritud kohustusliku ajateenistuse läbinut ning 16 000 Kaitseliidu liikmest vabatahtlikku. Eesti sõjaaja relvajõudude suuruseks on hinnatud 60 000 sõdurit (Estonian Defence Forces 2016). Viimastel aastatel on Balti riikide kaitseväes pigem domineerinud idee, et „rohkem on parem”. See tähendab eelkõige rohkem ajateenijaid, rohkem kulutusi, rohkem liitlaste vägesid. Poliit- ja militaarringkondades eeldatakse, et selline lähenemine heidutab võimalikku vastast. Ometi, kuigi näiteks Eesti kaitsemudel võimaldab mobiliseerida suhteliselt suurt arvu sõdureid, on selline vägi olemuslikult mitteagressiivne. Sellel puudub võimekus ennetavateks löökideks, ekstraterritoriaalseks või

hübriidkonfliktiks. Lisaks eelnevale, kuna Balti riikide sõjaline võimekus ei sisalda iseseisvat karistusvõimekust konflikti käigus, võib see provotseerida VF-i riskivabale katsetusele. Nii ei loe staatilise kaitse kui sellise võimekus või ulatuvus, varem või hiljem motiveerib karistava funktsiooni puudumine vastast testima meie süsteemide tegelikku elujõulisust ja vastupidavust. Ainus regioonis usutava heidutuse tähenduses NATO kasuks kõnelev konventsionaalse jõu argument on oluliselt suurem võimekus kaasata lisajõudusid konflikti hilisemas faasis.

TUUMARELVADE ROLL USUTAVA NATO HEIDUTUSE TAGAMISEL

REGIOONIS. Tuumajõud on osa NATO liitlaste terviklikust heidutuse strateegiast. Nii usutakse, et liitlaste tuumarelvad kindlustavad selle, et tema liikmete ründamine tavarelvastusega või tuumarelvastuse toel

*Usutakse, et liitlaste
tuumarelvad
annavad kindluse, et
NATO liikmete ründamine
tavarelvastusega või
tuumarelvastuse toel
poleks ratsionaalne.*

poleks ratsionaalne. NATO strateegiline kontseptsioon sõnastab: „Liikmesriikide julgeoleku kõrgeim garantii on liidu strateegiliste tuumarelvade olemasolu; eeskätt USA tuumarelvade; samuti panustavad üldisesse heidutusse ja julgeolekusse Prantsuse ja Ühendkuningriigi iseseisvad strateegilised tuumajõud” (NATO 2015). Kuigi NATO tuumapoliitika on kohanenud muutuvatele strateegilistele tingimustele, on tuumarelvad jäänud NATO heidutus-spektri vähim muutunud koostisosaks (Kulesa, Frear 2017).

Oluline on siiski pöörata tähelepanu mitmele potentsiaalsele kitsaskohale. Esiteks puuduvad liidul endal tuumajõud ja seega ei saa NATO iseseisvalt pakkuda liikmesriikidele õiguslikke või poliitilisi garantiisid, kuidas konkreetsete riikide tuumajõudusid võidaks kasutada (Chalmers 2011). Lisaks eelnevale puudub NATO tuumajõudude omanikriikide vahel konsensus selles osas, kuivõrd on nende tuumaarsenal antud NATO käsutada. Näiteks peetakse Ühendriikide tuumajõudusid formaalselt NATO-le kuuluvaks ning Ühendkuningriik on ka kinnitanud, et neid saab kasutada Põhja-Atlandi Liidu rahvusvahelises kaitstes kõigil mõeldavatel põhjustel. Samas pole Prantsusmaa oma tuumaarsenali ametlikult NATO-le allutanud ning on piiranud selle kasutamise üksnes NATO liikmete üldlülise kaitse ja julgeolekuga. Kõige olulisema asjaoluna puudub konsensus ka USA tuumarelvade NATO-le omistamise täpses ulatuses.

Teiseks on tuumarelvastuse praktilise kasutamise küsimused NATO liikmesriikides poliitiliselt väga tundlikud, samas on VF kasutanud üha ähvardavat tuumarelvastusalast retoorikat ja andnud signaale tuumarelvastuse kasutuslavlendi langetamise kohta. Peale selle on tuumarelvade roll NATO doktriinis viimase kahe-kolmekümne aasta jooksul järkjärgult vähenenud. Kui USA taktikaliste tuumarelvade arv Euroopas 1990. aastate alguses oli 2500, siis 2016. aastaks on see vähenenud 180-le.

Kas ja kuidas võiks NATO tuumarelv kasutada võimalike konfliktistsenaariumite korral ja kas Balti riigid on siinjuures erilises ohus, on küsimused, mida on nii poliitilistes kui ka sõjalistes ringkondades palju arutletud ning mille kohta on kirjutatud mitmeid uuringuid ja raporteid. Nii on näiteks Luik ja Jermalavicius (2017) leidnud, et tuumaähvardus on Balti riikide puhul VF-i poliitilise retoorika osa ning see teeb need riigid eriliselt haavatavaks.

Artikli autorid ei nõustu siiski Balti riikide lugemisega otsese tuumaohu

piirkonda. Kuigi nii NATO-l kui ka VF-il on vastav relvastus, puudub neil autorite arvates ratsionaalne põhjus kasutada tuumarelvise igi viimase võimaliku vahendina. On raske uskuda, et VF ründaks Balti riike tuumarelvaga, teades, et siinsetes riikides elab suur kogukond vene rahvusest ja vene keelt kõnelevaid elanikke. Samuti tuleb mängu territoriaalne lähedus ja võimalik soov seda hiljem enda külge liita.

VF-i võimaliku Balti riikide vastase tuumarünnaku ebatõenäosus konflikti korral NATOga on kahtlemata meeldiv asjaolu. Samas on selle loogika puhul ebamugav asjaolu tuumaheidutuse kui NATO keskse heidutuskomponendi ebausutavus Balti riikide kaitsmiseks ja VF-i regionaalseks heidutamiseks. NATO poolt vaadates tõusetuvad ennetava või tavarelvastusele vastava tuumalöögi puhul eelkõige moraali- ja eskalatsiooni küsimused. Samuti on näha nõrku külgi väiteloogikas, mis püüab õigustada NATO tuumalööki vastusena VF-i võimaliku Balti riikide osalise või täieliku okupeerimise korral. Esiteks ei oleks strateegilise tuumarelv kasutamine VF-i vastu regionaalse konflikti puhul usutav. Teiseks ei suudaks selline käik juba alanud konflikti lõpetada. Kolmandaks puudub sellisel käigul laiem positiivne mõte NATO jaoks, kes peaks Balti riikide okupatsiooni lõpetamise nimel käivitama VF-iga strateegilise tuumakonflikti. Ometi tuleb tunnistada, et erinevalt just esitatud väidetest näivad Balti riigid olevat veendunud NATO valmisoleku kasutada tuumarelv Balti riikide kaitseks ja samavõrd ka Venemaa heitumust selle vastusena. Autorite 2018. aasta jaanuaris Eesti militaarringkondades tehtud küsitlus näitas suhteliselt tugevat usku NATO valmisolekusse kasutada tuumarelv (Veebel 2018). Peamise argumendina kõlas uskumus, et VF-i võimaliku ründe jätmise kohase vastuseta lõpetaks NATO eksistentsi kollektiivse julgeoleku usutava tagajana. Samuti jagsid küsitletud arvamust, mille kohaselt

VF-i juhtkond usub NATO, aga ennekõike USA juhtkonna valmisolekut Balti riikide kaitseks tuumarelvad käiku lasta. Samal ajal ei nähtud VF-i juhtkonnal endal olevat ratsionaalset põhjust kasutada oma tuumavõimekust Balti riikide või NATO eelpositsioneeritud vägede vastu. Samuti leitakse VF-il olevat pelgus taktikalise tuumarelva kasutamise ees regioonis, kuna see võib vallandada NATO strateegilise tuumalöögi.

KAS NATO ÜHTSUSE MURDUMINE VÕIKS REGIONAALSET HEIDUTUST VÄHENDADA?

NATO heidutuse usutavus ja mõju võib väheneda olukorras, kus selle liikmesriikide vahel eksisteerivad eriarvamused organisatsiooni väärtustest, võimalike ohtude olulisusest ja organisatsiooni rollist neile reageerimisel. Ühe aktuaalse näitena võiks tuua liikmesriikide eriarvamuse NATO rollist ja vajalikkusest võitluses ISISe vastu ja pagulaskriisile reageerimisel. Üksmeelt ei ole ka küsimuses, kas VF-i peaks nägema kui globaalset konkurenti või pigem ideoloogilist vastast. Erinevad ka liikmesriikide arusaamad Venemaa ohust Balti riikidele. Kui nn idatiiva liikmed (nagu Eesti, Läti, Leedu, Poola, Rumeenia ja Bulgaaria) nõuavad julgeolekule lisagarantiisid suurema sõjalise kohaloleku ja küberheidutuse arendamise vallas, siis näiteks Saksamaa, Itaalia ja Prantsusmaa on jäänud oma avaldustes VF-i võimaliku rünnaku puhul Balti riikide vastu kahtlevaks (Dempsey 2017). Peale selle on NATO seisnud ka valiku ees, kuivõrd lähtuda idatiiva (eelkõige seotud Venemaa ambitsioonidega) ja kuivõrd lõunatiiva vajadustest (eelkõige seotud islamiterrorismi ja põgenike kriisiga).

Ukraina konflikti ja VF-i agressiivsete ambitsioonide valguses on NATO eriti 2016. aasta Varssavi tippkohtumisest alates tugevdanud oma positsioone põhja- ja idapoolsetes regioonides, st Põhja- ja Baltimaade piirkonnas. Balti riikide puhul peetakse NATO liikmesust ning artikkel 5-le tuginevat kollektiivkaitse printsiipi

peamisteks julgeoleku nurgakivideks VF-ist lähtuva eksistentsiaalse ohu vastu. Näitamaks oma pühendumust liidule, on Eesti, Läti ja Leedu lõiminud oma riikliku kaitsevõimekuse kollektiivkaitse võrgustikku, osalenud aktiivselt liidu rahvusvahelistes missioonides ja täitnud endale võetud finantskohustused. Selline tegevus on kahtlemata aidanud kaasa Balti riikide üldisele positiivsele reputatsioonile NATOs, aga ka suurendanud nende operatsioonilist võimekust toimida tõrgeteta organisatsiooni kollektiivkaitse raamistikus, sh regionaalsel tasandil. Kumbagi aspekti ei saa alatähtsustada, kui küsimuse all on NATO heidutusstrateegia usutavus Balti riikides. Eelnevast lähtuvalt on Balti riikide poliitiline ja sõjaline eliit vähemalt avalike sõnavõtude põhjal kindlalt veendunud strateegilise konsensus ja ühtsuse olemasolus. Peale selle ollakse veendunud ka VF-i eliidi arusaamade selguses ja vastavuses Balti riikidele antud garantiidega.

Loomulikult on ka edasiminekuruumi. Näiteks leidub suur potentsiaal kulutõhusates ühishangetes. Nii soetasid Eesti ja Läti 2001. aastal ühiselt Lockheed Martini TPS-117 kaugseire radarisüsteemid, et laiendada mõlema riigi õhuseirevõimekust. Ometi on Eesti viimastel aastatel eelistanud ühishankeid kolmandate riikidega. 2009. ja 2010. aastal tehti ühishange Soomega 14 Thales-Raytheon Systems Ground Master 403 keskmää õhuseire radarisüsteemi hankimiseks, millest 12 on jäänud Soome ja kaks Eesti kasutada. Ühe radarisüsteemi hind on 11,3 miljonit eurot ja hinnangu järgi on see säästnud Eestile ligi 50 protsenti hinnast, mis oleks rakendunud eraldi hanke korral. Eesti on kaalumas ka teisi ühistegevusi Soome ja Norraga. Näiteks Soome otsus soetada K9 iseliikuvad suurtükid ja Norra huvi sama ostu vastu on pannud Eesti omakorda huvi tundma ühisväljaõppe võimaluste vastu partneritega, et vähendada relvasüsteemide elutsükli kulusid ja kanda üheskoos ülalpidamiskulusid. Pidades silmas Eesti ja

Läti rahvuslike kaitstesüsteemide erinevaid prioriteete, on jäänud ühishangete võimalus kasutamata, vähendades nõnda ühise heidutusstrateegia potentsiaali.

**Eesti ja Läti rahvuslike
kaitsesüsteemide
erinevuse tõttu pole
kasutatud ühishankeid
ja on vähenenud ühise
heidutusstrateegia
võimekus.**

STRATEEGILISE KOMMUNIKATSIOONI MÕJU NATO HEIDUTUS-STRATEEGIA USUTAVUSELE. Viimaste aastate jooksul on VF süstemaatiliselt rõhutanud NATO laienemise ohtlikkust Venemaale. Samuti on Venemaa tõsiselt kritiseerinud iga NATO sammu, tugevdamaks oma idatiiva võimekust. Näiteks on Venemaa viimases, 2016. aasta julgeolekustrateegias NATO tegemisi kujutatud ohuna VF-ile, viidates konkreetselt „militaar-tegevuste intensiivistumisele liikmesriikides”, „militaarse infrastruktuuri liigutamisele lähemale VF-i piirile”, „liidu jätkuval laienemisele” ja „püüdele säilitada USA ja tema liitlaste domineerimine globaalselt VF-i rolli piiramise poliitika kaudu”. Oma poliitilistes avaldustes pole VF kõhelnud kasutamast avalikult agressiivset retoorikat, mis on sisaldanud ka võimalikku tuumarelvade kasutamise ähvardamist.

Liidu vastus VF-i poliitilisele retoorikale on seevastu olnud väljapeetud ja reageeriv. Ühelt poolt on näiteks NATO 2016. aasta Varssavi tippkohtumise lõppjäreldustes deklareeritud, et NATO on ühemõtteliselt kindlameelne oma solidaarsuse demonstreerimisel ning näitamaks liitlaste solidaarsust, otsustavust ja tegutsemisvõimekust, valmis kohe vastama mistahes agressioonile, tagades eelpositsioneeritud kohaloleku Eestis, Lätis, Leedus ja Poolas.

Teisalt ei ole NATO soovinud otsest vastasseisu Venemaaga („NATO ei soovi konfrontatsiooni VF-iga ega evi mingit ohtu VF-ile”), vaid otsib hoopis dialoogi („Samal ajal, osana NATO üleüldisest lähenemisest julgeoleku tagamisel NATO rahvastele ja territooriumidele, peab heidutust täiendama mõtestatud dialoog ja läbikäimine VF-iga, taotlemaks vastastikust läbipaistvust ja riskide vähendamist”). Seega on NATO sõnum oma liikmesriikide kõhklematust kaitsest vähemintensiivne VF-i poliitilise eliidi järjepidevatest ähvardustest alliansi ja tema partnerite suhtes. Iseküsimus, kas ja milline muutus on selles osas vajalik.

NATO-VE NE SUHTED: NORMELOOVA VÕIMU IDEEST GEOPOLIITILISE REAALSUSENI. VF-i ja NATO suhted on olnud heitlikud. Varem oleme küll näinud edukaid koostööalgatusi, nagu 2002. aastal NATO-Vene nõukogu (NRC) loomine, mis toimib dialoogi ja informatsioonivahetuse foorumina. Samas on suhetele viimasel aastakümnel osaks saanud tõsiseid tagasilööke, nagu näiteks koostöö peatamine VF-i suunal aastatel 2008–2009 ja 2014–2015. Siiski jäeti ka neil keerulistel aegadel, mil NRC tegevus peatati, poliitilised ja militaarsed suhtluskanalid avatuks. Pärast VF-iga suhete sügavat külmutamist Ukraina kriisi tipaegadel oli situatsioon 2016. aastaks osaliselt normaliseerunud ning 2016. ja 2017. aastal toimusid NRC kohtumised jälle. Taastumist tuleb siiski võtta mõndusega, sest hiljutised sündmused: Skripalide mürgitamine, VF-i agentide paljastamine mitmes NATO riigis, küberrünnakud NATO liikmesriikide institutsioonide vastu ning Süüria keemiatööstuse rajatiste pommitamine on suhteid taas oluliselt teravdanud ning NATO on saatnud välja kolmandiku NATO juurde akrediteeritud VF-i esindajatest.

Institutsionaalses kontekstis paistabki NATO jaoks esimese VF-i heidutuse võimalusena veel kord NATO-Vene nõukogu

suhete peatamine. Samas tuleb tunnistada, et selle sammu usutavuse vastu kõneleb kaks argumenti. Esiteks, 2016. aasta NATO Varssavi tippkohtumisel teatasid liikmesriigid, et allianss jääb avatuks perioodiliseks fookustatud ja mõtestatud poliitiliseks dialoogiks VF-iga võrdvärsuse alusel. Sel moel oleks NATO-l moraalsest perspektiivist raske astuda samm tagasi ja deklareerida suhtluse lõpetamisest VF-iga, eriti kuna samal ajal on öeldud, et VF ei kujuta NATO-le ohtu. Teiseks, kuna varem on NATO Venemaaga suhted katkestanud juba kahel korral käegakatsutavate ja pikemajaliste tagajärgedeta, teeb see kasutatava meetodi nõrgemaks. Kolmandaks on NRC langenud tugeva kriitika alla juba enne vastastikuste suhete allakäiku. On nimelt väidetud, et forum pole olnud efektiivne, et tegeleda tundlikumate ja vastuolulisemate teemadega, mis panevad vastastikused suhted pinge alla (Lunn 2013). Nõnda on VF-il suhete katkestamisest efektiivseks heidutuseks vähe kaotada.

Kui võtta kõne alla mainelised asjaolud, mis tekivad reeglite ja normide pahatahtlikust rikkumisest, ei paista VF olevat võimaliku häbimärgistamise puhul kuigi tundlik. Ühelt poolt, kogu Ukraina kriisi vältel, on VF saatnud rahvusvahelisele üldsusele signaale oma valmidusest ja tahtest rikkuda vajaduse korral rahvusvahelise õiguse printsiipe. Niisamuti on VF näidanud, et ta on mistahes hinnaga valmis võitlema rahvusvahelise kogukonna poolt kehtestatud Vene-vastaste „ebaõiglaste” meetmete vastu. Teisalt süüdistab VF läänერიike kolmandate riikide siseasjadesse sekkumises, katsetades ise samal ajal vastavas regioonis aktiivselt vähese intensiivsusega hübriidmeetmeid. Venemaa näeb NATO ja Euroopa Liidu normatiivse jõu kuvandit rahvusvahelisel areenil kui „püüet säilitada USA ja tema liitlaste domineerimine globaalselt VF-i piiramise poliitikaga”. Kokkuvõttes pole läänერიigid suutnud hoida VF-i destabiliseerimast oma naaberriike, hoolimata

Läänერიigid pole suutnud hoida Vene Föderatsiooni destabiliseerimast oma naaberriike.

sellest, et on tugevasti hukka mõistnud VF-i rahvusvaheliste reeglite ja normide rikkumist.

Siinkohal väärib märkimist veel üks vastastikuse sõltuvuse aspekt, mis võiks üheaegselt julgustada ja heidutada VF-i tegevust Balti riikide survestatmisel – see on suur venekeelse elanikkonna osakaal ja kontsentratsioon regioonis. Nende mõju tuleks esile eelkõige mittesõjaliste vahendite kasutamisel desinformatsioonist psühholoogilise surveni, loomaks kohapealset toetust VF-i agressiivsele tegevusele. Venekeelse ja -meelse elanikkonna kaarti on kasutatud nii 2008. aasta Gruusia kui ka 2013. aasta Ukraina konfliktis, samuti rahutustes Eestis pärast pronkssõduri teisaldamist.

KOKKUVÕTE: KUIDAS SUURENDADA NATO HEIDUTUSE USUTAVUST?

Analüüs tõi välja NATO heidutuse väljakutsed Balti riikide vaatepunktist. Esiteks on ilmne, et üldine idee NATO tuumavõimekusest kui ülimalt heidutuse garantiist on väheveenev Venemaa regionaalsete ambitsioonide ohjamiseks. Seega naudib VF Balti piirkonnas konventsionaalset regionaalset ülimaltlikkust.

Teiseks pole vähemalt keskpikas plaanis võimalik saavutada regioonis tavarelvastuses tasakaalu ei Balti riikide enda kaitsevõimekuse ega isegi liitlaste eelpaigutatud võimekuse abil. Ka pole Balti riikide endi kaitsemudelid loomult agressiivsed, et võimaldada ennetavaid või initsiatiivi haaravaid aktsioone, ekstraterritoriaalsust või hübriidseid tegevusi. Enamgi veel, Balti riikide puhul on võimalik näha teatud

eneseheidutust, mis väljendub poliitilise ja sõjalise eliidi suhteliselt abstraktsetes arusaamades heidutuse (eriti tuumaheidutuse) tegelikust toimumisest.

Kolmandaks on VF-i endiste liiduvabariikide vastu kasutatav strateegia hästi läbimõeldud, sulgedes saakriikide jaoks suure osa võimalikest põgenemisteedest. Venemaa käitumine põhineb praegusel juhul nn Gerasimovi doktriinil, mis keskendub hübriidsete vähese intensiivsusega konfliktide tekitamisele, mis peaksid vältima NATO liitlaste mobiliseerumise. Niisamuti võib näha VF-i eeliseid etniliste vähemuste kaasamise ja kasutamise küsimuses, kuivõrd Balti riigid pole suutnud venekeelseid kogukondi sedavõrd integreerida, et välistada VF-i manipulatsioonid (Veebel 2017).

Neljandaks paistab initsiatiiv olevat endiselt Venemaa poolel, kes on otsustavalt valmis igale NATO piirkondlikule algatusele vastama, liikudes nõnda piirkondliku võidurelvastumise teele. VF-i tugevus on ehitatud rahvuslike emotsionaalsete kategooriate prioriseerimisele. Positiivse asjaoluna on NATO senised kulud regiooni julgeolekustamisel olnud suhteliselt väikesed, andes juurde olulist tegutsemisruumi. Siiski tuleb arvestada riskiga, et iga lisanduv NATO-poolne idatiival rakendatav konventsionaalne kaitsemeede võib vallandada VF-i ebaoproportsionaalse võidurelvastumise või mobiliseerumise.

Osa probleemist (ja ka lahendusest) on vajadus mõista, et sellal kui NATO ja Balti riikides on tavaks mõelda enda julgeolekust ja heidutusest, tuginedes ratsionaalse valiku loogikale, lähtub Venemaa pigem strateegilisest mõõtkavast, kus oma ressursside kasutamisel Balti riikides on piiriks üksnes territoriaalne aspekt. See tähendab aga, et VF-il on põhimõtteliselt Balti riikide okupeerimiseks võimekuse üleküllus. Peale selle paistab VF olevat ka psühholoogiliselt valmis neid võimekusi kasutama.

See uurimus pakub kolme tüüpi meetmeid, et tõhustada heidutust Balti riikides.

► Esiteks, NATO peaks kasutama rohkem ennetavat ja initsiatiivi haaravat strateegiat, hoidmaks VF-i võimalik agressiivsus oma väiksemate liikmete puhul kontrolli all. Vajalik on mõista, et strateegiliselt ei ole piisav, kui Balti riigid valmistuvad üksi kõigi võimalike vahenditega iseseisvaks Venemaa-vastaseks kaitseks ja heidutuseks, sest nii majanduslike vahendite kui ka rahvastiku mõttes poleks see isegi keskpikas perspektiivis jätkusuutlik. Seega oleks Balti riikide esimene konkreetne tegevusliin NATO raames selgemalt ja süsteemsemalt rõhutada, et võimalik VF-i regionaalne agressioon ei saa olla „nende endi süü” või vigade tulemus, vaid ikkagi põhjustatud VF-i soovist NATOt vastustada.

Selles valguses on Balti riigid omamoodi paradoksaalses olukorras: kuna Eesti, Läti ja Leedu on alliansi jaoks nn sillapeaks ja kokkupuutepunktiks Venemaaga, kasvab alliansi toetus Balti riikidele, kuid samal ajal kasvab ka võimalus, et osututakse Venemaa järjekordseks märklauaks. Viimane on üha tõenäolisem ka selles valguses, et NATO Varssavi tippkohtumisel 2016. aasta suvel astus allianss oma tuumaretoorikas pigem sammu tagasi (vt Andreasen *et al.* 2016). Kuid ka sel juhul on tuumavõimekuse kasutamine tõenäolisem pigem operatsiooniliste tegevuste raames, mitte aga kättemaksumeetmena pärast seda, kui hübriid- või konventsionaalsed meetmed ei ole andud tulemusi.

► Teiseks, territoriaalkaitse ja vastupanuvõime ei peaks olema NATO primaarne heidutuse element VF-i ambitsioonide vastu Balti riikides, sest VF on võimeline kiirelt mobiliseerima ja kasutama ulatuslikku juurdepääsu ja tegevusvabaduse võimekust (Anti-Access Area Denial, A2AD), sulgemaks NATO-le juurdepääsu oma lisavõimekuse siirdamiseks (Lanoszka, Hunzeker 2017). Rõhk peaks pigem olema karistaval heidutusel, mis järgneb veenvalt ja kiirelt agressioonile.

- Tuginedes heidutusteooriatele, võiks siinkohal anda uuringu põhjal viimase soovitusena muuta alliansi retoorikat Venemaa suunal oluliselt sisukamaks ning lisada ratsionaalsed argumendid. Alliansi tuumaheidutuse usaldusväärsuse suurendamiseks aitaks kindlasti kaasa see, kui alliansi juhtriigid ja liidrid muudaksid oma senist retoorikat Balti suunal (stiilis „Me tuleme siia Eesti eest, Läti eest, Leedu eest. Ükskord te kaotasite oma iseseisvuse. NATOga ei kaota te seda enam kunagi!”, The White House 2014) oluliselt ratsionaalsemaks ja

väljendaks selgelt, miks on alliansi jaoks lihtsam ja odavam Balti riike kaitsta, kui neid hiljem okupatsioonist vabastada. Kindlasti ei peaks seda võtma liitlaste kriitikana, vaid pigem ühe võimalusena mõjutada vastaspoole (ehk Venemaa) käitumist, nii et ta muutuks oma ootustes ja lootustes ratsionaalsemaks.

Kokkuvõttes tuleb lähtuda asjaolust, et nagu regionaalsete pingete ja võidurelvastumise põhjused ei peitu regioonis endas, ei tasu ka nende lahendusi otsida regionaalselt pinnalt.

KASUTATUD KIRJANDUS

- ANDŽĀNS, M., VEEBEL, V. (2017). Deterrence Dilemma in Latvia and Estonia: Finding the Balance between External Military Solidarity and Territorial Defence. – Journal on Baltic Security, 3(2), 29–41.
- ANDREASEN, S., LUNN, S., WILLIAMS, I. (2016). Post-Warsaw Analysis: What NATO Said (or didn't Say) about Nuclear Weapons. – NTI Analysis. – <http://www.nti.org/analysis/articles/post-warsaw-analysis-what-nato-said-or-didnt-say-about-nuclear-weapons/>.
- BRODIE, B. (1946). The Absolute Weapon: Atomic Power and World Order. New York: Harcourt Brace.
- CHALMERS, M. (2011). Words that Matter? NATO Declaratory Policy and the DDP. NTI Analysis. – http://www.nti.org/media/pdfs/NTI_Framework_Chpt2.pdf?_=1322701473.
- DEMPSEY, J. (2017). NATO's Eastern Flank and its Future Relationship with Russia. – Carnegie Europe. – <http://carnegieeurope.eu/2017/10/23/NATO-s-eastern-flank-and-its-future-relationship-with-russia-pub-73499>.
- ESTONIAN DEFENCE FORCES. (2016). – <http://www.mil.ee/en/defence-forces>.
- GELLER, D. S. (2017). Nuclear Weapons and International Conflict: Theories and Empirical Evidence. – World Politics. – <http://politics.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-347>.
- JERVIS, R. (1989). The Meaning of the Nuclear Revolution: Statecraft and the Prospect of Armageddon. N.Y.: Cornell University Press.
- KULESA, L., FREAR, T. (2017). NATO's Evolving Modern Deterrence Posture: Challenges and Risks. – ELN Issue Brief: Deterrence. – <https://www.europeanleadershipnetwork.org/policy-brief/NATOs-evolving-modern-deterrence-posture-challenges-and-risks/>.
- LANOSZKA, A., HUNZEKER, M. A. (2016). Confronting the AntiAccess/Area Denial and Precision Strike Challenge in the Baltic Region. – The RUSI Journal, 161(5).
- LATVIAN MINISTRY OF DEFENCE. (2016). The National Defence Concept. – <http://mepoforum.sk/wp-content/uploads/2017/01/Latvia-national-defence-concept-2016-en.pdf>.
- LIEBER, K. A., PRESS, D. G. (2017). The New Era of Counterforce: Technological Change and the Future of Nuclear Deterrence. – International Security, 41(4), 9–49.
- LUIK, J., JERMALAVICIUS, T. (2017). A Plausible Scenario of Nuclear War in Europe, and How to Deter it: A Perspective from Estonia. – Bulletin of the Atomic Scientists, 73, 233–239.
- LUNN, S. (2013). The NATO–Russia Council: Its Role and Prospects. – ELN Policy Brief, November. – https://www.european-leadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2017/10/The-NATO-Russia-Council-Its-Role-and-Prospects_Simon-Lunn_November-2013.pdf.
- NATO. (2012). Active Engagement, Modern Defence. – https://www.NATO.int/cps/ua/NATOhq/official_texts_68580.htm.
- NATO. (2015). NATO's Nuclear Deterrence Policy and Forces, 2015. – https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50068.htm.

- PAULAUŠKAS, K. (2016). On Deterrence. – NATO Review Magazine. – <http://www.NATO.int/docu/review/2016/Also-in-2016/NATO-deterrence-defence-alliance/EN/index.htm>.
- RATHKE, J. (2016). NATO's Nuclear Policy as Part of a Revitalized Deterrence Strategy. – CSIS. – <https://www.csis.org/analysis/NATO%E2%80%99s-nuclear-policy-part-revitalized-deterrence-strategy>.
- SHLAPAK, D. A., JOHNSON, M. W. (2016). Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank. RAND Corporation. – https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1200/RR1253/RAND_RR1253.pdf.
- THE WHITE HOUSE. (2014). Remarks by President Obama to the People of Estonia. – <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/03/remarks-president-obama-people-estonia>.
- VAN DER PUTTEN, F., MEIJNDERS, M., ROOD, J. (2015). Deterrence as a Security Concept Against Non-Traditional Threats: In-depth Study. The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael. – <http://www.gsdrc.org/document-library/deterrence-as-a-security-concept-against-non-traditional-threats-in-depth-study/>.
- VEEBEL, V., MARKUS, R. (2015). Lessons from the EU-Russia Sanctions 2014–2015. – *Baltic Journal of Law & Politics*, 8(1), 165–194.
- VEEBEL, V. (2017). Russia's Neo-Imperial Dependence Model: Experiences of Former Soviet Republics. – *Romanian Journal of Political Science*, 17(1), 4–34.
- VEEBEL, V. (2018). NATO Options and Dilemmas for Deterring Russia in the Baltic States. – *Defence Studies*, 18(2), 1–23.