

NATO liikmelisuse tegevuskava: võimalus Ukrainale ja Georgiale

Indrek Elling

Merle Maigre

NATO liikmelisuse tegevuskava: võimalus Ukrainale ja Georgiale

I Sissejuhatus

NATO liikmesriikidel tuleb aprilli algul toimuval Bukaresti tippkohtumisel otsustada, kas tulla vastu Ukraina ja Georgia palvele anda neile liikmelisuse tegevuskava ehk MAP (*Membership Action Plan*) või mitte.

Nii Eesti kui ülejäänud NATO riikide huvides on MAP-i andmine Ukrainale ja Georgiale nii ruttu kui võimalik, eelistatavalt Bukarestis. Eestile ja teistele nn Vilniuse grupi riikidele oli MAP väga heaks liitumiseelseks koostööraamistikuks NATO-ga, mis aitas erinevaid reforme läbi viia ja võimaldas selleks NATO-lt abi saada. Selle formaadi kasulikkust tõestab ka praeguste MAP-i riikide Albaania, Makedoonia ja Horvaatia edukalt lõpulejõudvad liitumissettevalmistused.

Käesoleva paberi eesmärk on anda mõtteid ja tõstatada teemasid, mis aitaksid poliitikakujundajatel valmistuda eelseisvaks Bukaresti tippkohtumiseks. Käesolev paber argumenteerib, miks NATO riigid peaksid võimaldama Ukrainal ja Georgial liitumist MAP-i programmiga, leides, et need riigid on selleks valmis. Käsitlemist leiavad ka kaks põhilist vastuargumenti MAP-i andmisele. Selle paberi autorid jõuavad järeldusele, et kumbki neist argumentidest ei pea vett ja teist nendest argumentidest – Kreml'i arvamust – ei tohiks NATO liikmesriigid üldse arvestada.

Käesolev paber on koostatud Eesti mõttekojas; just Eesti ja teiste Balti riikide kogemust on antud teema raames kasulik vaadelda. Jäädes Külma sõja perioodil teisele poole Raudset eesriiet, polnud nendel riikidel võimalust olla NATO asutajaliikmeteks. Meie oleme läbi käinud NATO-ga liitumise vaevarikka protsessi. MAP-i formaat mõeldigi välja selleks, et Balti riigid ja teised hilisemad liitujad saaksid abi liitumiseelsel perioodil.

* * *

II Ukraina ja Georgia on liikmelisuse tegevuskavaks valmis

Esimene vastuargument nende liikmesriikide retoorikas, kes tänasel päeval on Ukrainale ja Georgiale MAP-i andmise vastu või on kõhklevad seisukohal, on, et need riigid ei ole selleks veel valmis.

Enamiku NATO sõjaliste ja tsiviileksperptide arvates on Ukraina ja Georgia täitnud vajalikud kriteeriumid MAP-i saamiseks. Neile liikmelisuse tegevuskava andmine oleks seega NATO poolt järgmiseks loogiliseks sammuks. Probleem on selles, kuidas erinevad liikmesriigid käsitlevad küsimust, mil määral sisaldub MAP-i formaadis „lubadus” tulevasele NATO liikmelisusele. Kõik liikmesriigid pole sugugi veendunud, et Ukraina ja Georgia peaksid üldse kunagi NATO-sse kuuluma. MAP-i peetakse mõnes riigis seetõttu tulevase liikmelisusega liiga otseselt seotud koostööraamistikuks.

Tegelikult ei ole küsimus selles, kas Ukraina ja Georgia on MAP-iks valmis, vaid selles, kas kõik NATO liikmesriigid leiavad selleks vajaliku poliitilise konsensuse. Ühelt poolt, ei sea ka hetkel skeptilised riigid kahtluse alla, et Ukraina ja Georgia edusammud seniste koostööraamistike ärakasutamisel on olnud märkimisväärsed. Teisalt on Ukraina ja Georgia riiklike institutsioonide ja ühiskonna arengus paratamatult selliseid momente, mida on hea välja tuua, kui nende taotlusele soovitakse vastata eitavalt. Kindlasti ei ole Ukraina ja Georgia oma ühiskondlike reformide, eriti julgeolekusektori reformi osas mahajäänud, kui olid riigid, kes liitusid MAP-i protsessiga üheksa aastat tagasi ja kes nüüd on liitumas Põhja-Atlandi alliansiga. Seega on liikmesriikide seisukohad MAP-i andmise või mitteandmise osas selgelt poliitilised. Positiivse poliitilise otsuse korral muutuksid täna loetletavad probleemid ja tegematajätmissed pigem eesseisvateks väljakutseteks.

Põhja-Atlandi lepingus on kirjas, et kõik Euroopa riigid, kes austavad ühiseid väärtusi, demokraatiat ja õigusriigi põhimõtteid, võivad saada kutse liituda Põhja-Atlandi lepinguga. Kui MAP-i andmise osas skeptilised liikmesriigid peavad Jaapani mereni ulatuvat Venemaad Euroopa riigiks, siis ei ole neil ühtegi tõsiseltvõetavat argumenti Ukraina ja Georgia ‚euroopalikkuse‘ vastu. Kui nii Euroopa kui Aasia subkontinendil paiknev Türgi on NATO väärikas liige, ei saa põhjendada, miks juba antiikajast saadik Euroopa kultuuriruumi kuuluv Georgia ei võiks NATO-sse kuuluda.

Siin mängib väga olulist rolli ka tunnetuslik küsimus – kui ‚omadeks‘ liikmesriigid Ukrainat ja Georgiat peavad. Laienemisväsimuse maski taga võib Läänes nende riikide suhtes märgata suuri eelarvamusi, isegi rassismi ja ksenofoobiat. Küsimus on selles, kuhu liikmesriigid Ukraina ja Georgia oma mõttelisel maailmakaardil paigutavad, ehk piltlikult väljendades, milline büroo nende riikide välisministeeriumis tegeleb Ukraina ja Georgiaga. Näiteks, kas neid haldab SRÜ büroo, kelle vastutada on ka näiteks suhted Usbekistani ja Tadžikistaniga või on nende staatus Euroopa Liidu naabruspoliitika subjektidena muutnud meie-nende piiri ka NATO suunal.

‚Nad ei ole sellised nagu meie,‘ kõlas kümnekonna aasta eest ‚vanade liikmesriikides‘ ka kolme Balti riigi kohta. Toonane välisminister T.H. Ilves karikeeris toona seda suhtumist oma Tartu Ülikooli aulaloengus järgmiselt: ‚Minsk-Pinsk, Tallinn-Stalin, mis vahet seal on?‘ Erinevalt Kesk-Euroopa riikidest tuli Eestil, Lätil ja Leedul võidelda kuvandiga endist ‚kui endise Nõukogude Liidu osast‘. See oli ka asjaolu, mis nii mõnegi Lääne poliitiku arvates andis Venemaale sõnaõiguse Balti riikide tuleviku osas. Kahetsusväärset arvestatakse mõnes liikmesriigis Venemaa suhtumisega mitteametlikult ka nüüd Ukraina ja Georgia puhul.

III Venemaal ei saa olla vetoõigust

Siit jõuame teise ja märksa määravama vastuargumendini, mis mõjutab mõnede liikmesriikide otsustusprotsessi MAP-i andmise küsimuses Ukrainale ja Georgiale. Nimelt arvestavad need riigid Kremli vastasseisuga ja on seisukohal, et MAP-i andmine nendele riikidele ärritab Venemaad liigselt.

Moskva teab hästi, et NATO skeptikud on kahtlevad just Venemaa vastasseisu tõttu, mistõttu rakendab Kreml hetkel maksimaalset survet. Georgia puhul kasutab Kreml selleks eeskätt Abhaasia ja Lõuna-Osseetia ‚külmutatud konfliktide‘ temaatikat.

Mõned liikmesriigid kasutavad oma MAP-i andmise vastases retoorikas argumenti, et nii impordib NATO endale probleeme. Esiteks pärineb selline retoorika väljastpoolt allianssi. Teiseks, kui nende probleemide lahendamisele aitab kaasa nende ‚NATO-sse importimine‘, tuleb seda ka teha. Nn külmutatud konfliktid, mille pantvang Georgia on seni olnud, jõuavad lahenduseni, kui Moskva jaoks langevad ära põhjused nende alalhoidmiseks (näiteks nähes, et konfliktide elushoidmine ei suuda takistada Georgia euroatlantilist integratsiooni) või kui need konfliktid muutuvad Venemaale poliitiliselt liiga kulukaks (näiteks välispoliitilise prestiiži jätkuv vähenemine või oht Soši olümpiamängudele). Georgiale MAP-i andmisel oleks nendele konfliktidele pigem lahendust soodustav mõju. Külmutatud seisus pole mitte konfliktid, vaid nendele lahenduse otsimine ja MAP annaks Moskvale tugeva signaali, et Abhaasia ja Lõuna-Osseetia staatuse küsimus ei takista nende riikide läänesuunalist integratsiooni.

Venemaa käsitleb oma naaberriikide euroatlantilist integratsiooni, eeskätt NATO laienemist *zero-sum game*’ina. Kui mõni nendest riikidest hakkab vastama Lääne normidele demokraatia, õigusriigi ja isikuvabaduste vallas, käsitleb Kreml seda Venemaa kaotusena. Selline suhtumine on üheks põhiliseks takistuseks NATO edasisele laienemisele Ukrainasse ja Georgiasse – ja isegi tihedamale koostööle nende riikidega. Küsimus jääb, miks ühel progresseeruvalt ebademokraatlikul riigil peaks olema võimalus takistada mõne demokraatliku riigi liitumist demokraatlike riike koondava alliansiga. Kahtlemata on NATO-ga – ja Euroopa Liiduga – ühinemine muutnud nii liitunud riike, kui ka kogu Euroopat stabiilsemaks, turvalisemaks ja jõukamaks. Kui see asjaolu ärritab Venemaad, siis ei peaks Lääneriigid Moskva sellist suhtumist ei mõistma ega autasustama.

Venemaa on olnud vastu kõikidele NATO laienemisvoorudele. Kremli agressiivne retoorika Ukraina ja Georgia puhul on sarnane sellega, mida kasutati nii enne Kesk-Euroopa riikide kui ka enne Vilniuse grupi – eriti kehtib see Balti riikide kohta – liitumist. Toona tegid NATO liikmesriigid oma lõppotsuse Venemaad kaasamata. Kui Lääs hindab endiselt Põhja-Atlandi lepingus väljendatud demokraatia, ühiste väärtuste ja õigusriigi põhimõtteid, tuleb lõpetada Moskva tüütuseni kulunud vastuargumentide kuulamine. Ei peaks olema Lääne mure, kui Kreml tunneb ennast demokraatlike naaberriikide ‚piiramisrõngas‘ ohustatuna.

Tegelikult oleks Ukraina ja Georgia liitumine NATO-ga koos kõigi positiivsete muutustega nende riikide arengus, mida liitumine kaasa tooks, kasulik ka Moskvale. Venemaa tegelik vaenlane pole demokraatlik, stabiilne ja julgeolekuttootev Lääs, vaid sarnaselt NATO ja Euroopa Liidu liikmesriikidele asümmeetrilised ohud, rahvusvaheline organiseeritud kuritegevus, keskkonnaprobleemid jne. Ukraina ja Georgia liitmine NATO-ga vähendaks julgeolekuvaakumit Venemaa ja Euroopa vahel ning annaks võimaluse keskenduda tegelike julgeolekuohtude lahendamisele. Samuti võtaks see

kaardid revanšistidelt, kes sooviksid taastada Vene (nõukogude) impeeriumi selle kunagises territoriaalses ulatuses.

IV Miks MAP oleks hea

NATO liikmesriigid peavad oma otsuse tegemisel lähtuma reformide tulemuslikkusest Ukrainas ja Georgias, mitte arvestama alliansiväliste kolmandate riikide – antud juhul Venemaa – vastasseisuga. MAP-i andmine Ukrainale ja Georgiale kiirendaks veelgi vajalike reformide läbiviimist mõlemas riigis, kes on olnud NATO-le head koostööpartnerid. Allianss on julgustanud neid riike reforme läbi viima – nüüd oleks aeg anda sellele protsessile ka kindlam koostööformaad. NATO liikmesriikidel lasub moraalne kohustus ulatada abikäsi nendele riikidele, kes küsivad abi demokraatliku valitsemissüsteemi ja õigusriigi ülesehitamiseks.

MAP-i puhul on eeskätt tegemist väga hea kaitseplaneerimise instrumendiga, mis toetab demokraatlikke protsesse, mobiliseerib ressursse ja annab NATO-le võimaluse reforme paremini suunata. MAP ei ole garantii NATO liikmelisuseks – see ei sea liikmesriikidele kohustust Ukrainat ja Georgiat liikmeks võtta. Kui vaatamata MAP-i saamisele ei suuda need riigid liitumiskriteeriume täita, ei kutsuta neid ka NATO-ga liituma. Seniste koostööformaadide võimalused on Ukraina ja Georgia suures osas ammendanud. Kindlasti ei tohiks liikmesriigid vaadata mööda asjaolust, et mõlemad riigid on valinud reformide tee, näinud palju vaeva ja teinud kodutööd MAP-i kriteeriumite täitmisel.

Alates NATO esialgsest laienemisdebatist on liikmesriigid pühendunud sellele, et allianss laieneks viisil, mis suurendaks kõikide riikide julgeolekut – ka nende, kes pole NATO liikmed. NATO peab olema veendunud selles, et uute riikide liitumine on kõigi ühistes strateegilistes huvides ja vajalik kogu Euroopa julgeolekule. Allianss peab jääma tugevaks ja efektiivseks sõjaliseks liiduks. Ukraina ja Georgia juba panustavad NATO operatsioonidesse, nende *per capita* panus on muljetavaldav. Seega nad juba pelgalt ei tarbi julgeolekut, vaid ka panustavad selle suurendamisse.

Kui eesmärk on endiselt rahulik, demokraatlik ja jagamatu Euroopa, siis on Ukraina ja Georgia NATO-ga liitumise protsess Lääne järjekordseks poliitiliseks ja moraalseks lakmustestiks. Kui me räägime ühiste väärtuste austamisest, on meie kohustus ulatada käsi nendele riikidele, kes austavad neid samu väärtusi. Mitte nii, et 'meie siin austame neid väärtusi ja põhimõtteid, aga kui teie seal tahate, aga kohe ei oska, siis saage ise hakkama.' Väljatulek totalitaarsest ühiskonnast on raske ja ka kõige edukamad üleminekuriigid on teinud sellel teel vigu. Kui Ukraina ja Georgia reformiprotsessis on toimunud tagasilööke, siis just nendel hetkedel on vaja välismaailma toetust. Demokraatia ei ole võimalus, mida antakse riikidele vaid üks kord. Demokraatlikele protsessidele tuleb anda nii palju võimalusi, kui on vaja õnnestumiseks.

V Kokkuvõte

Nii nagu omal ajal kolme Balti riigi puhul, on ka nüüd Ukraina ja Georgia jaoks määravad kaks asjaolu – Lääne suhtumine ja Venemaa suhtumine. Mõlemad eelkäsitatud vastuargumendid Ukraina ja Georgia MAP-i protsessiga liitumisele on tegelikult ühe mündi kaks külge. Argumendid, mis väidavad, et need riigid pole liikmelisuse tegevuskavaks valmis, on enamasti kattevarjuks Venemaa kategoorilise vastasseisu varjamiseks. Nendel liikmesriikidel, kes on Ukrainale ja Georgiale MAP-i andmise vastu, näib puuduvat selge visioon ja otsustamisjulgus Euroopa tulevikku ja julgeolekut puudutavates küsimustes. Pole kahtlustki, et Ukraina ja Georgia liitumine NATO-ga, mille saavutamise instrumendiks on MAP, suurendaks Euroopa üldist stabiilsust, heaolu ja julgeolekut. Kõik otsused, mis lükkavad selle eesmärgi saavutamist edasi, on lühinägelikud.

Kõik NATO senised laienemisvoorud on olnud edukad. Eelmise, nn Vilniuse grupi liitujate puhul kasutati esmakordselt MAP-i formaati, mis osutus äärmiselt edukaks. Nüüd Bukarestis tõenäoliselt liitumiskutse saavad kolm Balkani riiki – Albaania, Horvaatia ja Makedoonia – on samuti MAP-i protsessiga edukalt lõpule jõudmas. Neist kolmest riigist kahe puhul vältas see protsess tervelt üheksa aastat. Pole põhjust kahelda, et ka Ukraina ja Georgia MAP-i protsess saab olema sama edukas. Seetõttu peaksid need riigid saama liikmelisuse tegevuskava esimesel võimalusel. Senikaua, ja ka pärast MAP-i formaadiga liitumist peavad Ukraina ja Georgia tegema kõik, et saada parimaks ja tugevaimaks kandidaatriigiks, luues nii tingimused nende võimalikuks liitumiseks Põhja-Atlandi alliansiga.

NATO on saavutustepõhine organisatsioon ja MAP-i andmine Ukrainale ja Georgiale oleks nende riikide seniste saavutuste loogiline jätk. MAP annaks positiivsed sihid, mille poole need riigid saaksid püüelda. Ühtlasi tagaks MAP-i raamistik tihedama koostöö NATO-ga ja oleks instrumendiks kõikide ressursside mobiliseerimisel. See omakorda annaks NATO-le parema võimaluse mõjutada arenguid nendes riikides. Nii saaks MAP-i andmine olla eeskätt edukate reformide edasise elluviimise suunaja ja toetaja. Ukraina ja Georgia kohatine sise- ja välispoliitiline rabadus ongi tingitud olemasoleva julgeolekuolukorra ebastabiilsusest. MAP võtaks pingeid maha, annaks nendele riikidele juurde eneseusaldust ja võimaldaks taas keskenduda sisulisele kodutööle.

Ukraina ja Georgia põhjused NATO-ga liitumiseks on sarnased kui eelmistel ühinejatel. Soovitakse samasugust julgeolekut ja turvalisust. Samuti peavad need riigid transatlantilist sidet sama tähtsaks, kui NATO praegused liikmesriigid. Liikmelisuse tegevuskava andmine hoiaks Ukrainat ja Georgiat demokraatlike ümberkorralduste rajal ja ei diskrimineeriks neid riike nende ajaloo või geograafia pärast. Nii nagu kolm Balti riiki kümme aastat tagasi, tunnevad ka Ukraina ja Georgia end praegu – Richard Holbrooke'i toonast mõtet laenates *'beleagured and surrounded and insecure.'* Sarnaselt Balti riikidele paneb just see asjaolu need riigid tegutsema. Tänu sellele on juba nii palju saavutatud. MAP sisaldab endas kindlustunnet Ukrainale ja Georgiale – kui teete korralikult kodutööd ja vastate liitumiskriteeriumitele, on NATO üks teile avatud.

VI Põhiseisukohad

- Need riigid on näidanud, et nad soovivad jagada samu põhimõtteid ja väärtusi, mis NATO liikmesriigid;
- Nad pole pelgalt julgeoleku tarbijad, vaid panustavad juba kollektiivse julgeoleku suurendamisse;
- MAP kui formaat on tõhusaks instrumendiks, mis suunab riike reformide teele – suurendades nii nende endi, nende naaberriikide ja kogu Euroopa stabiilsust, heaolu ja julgeolekut;
- Need riigid pole veel valmis liituma NATO-ga, kuid demokraatiale ja õigusriigile tuleb anda võimalus. Demokraatia ei ole võimalus, mida riikidele antakse vaid üks kord;
- Kõik Euroopa riigid, kes soovivad liituda euroatlantiliste struktuuridega ja kes pühenduvad samadele väärtustele, demokraatiale ja õigusriigile kui NATO riigid, peaksid NATO-lt sellel teel abi ja toetust saama;
- NATO riikidel peab olema selge hoiak, et Venemaal kui alliansivälisel kolmandal riigil ei ole sõnaõigust NATO otsuseprotsessi juures;
- MAP ei ole sama kui NATO liikmelisus, kuid see annab nendele riikidele kindlustunde; kui nad pühenduvad reformide elluviimisele ja teevad ära oma kodutöö, jääb NATO uks neile avatuks.