

Estonia: Missile Defence as a Vehicle for US Engagement

Tony Lawrence, International Centre for Defence Studies, Tallinn, Estonia

Estonia's official security policy documents, in common with those of most states of the Euro-Atlantic area, recognise a wide range of global security challenges including those related to globalisation and shifting power balances in the world, the spread of information technology, climate change and resource pressures, the limitations of arms control regimes, and terrorism.¹¹ Nonetheless, Estonia's main security policy concern, which arises from its assessment of its immediate security environment, is Russia. The official security policy documents are measured and unemotional on this subject but, day to day, it dominates security policy considerations and is a source of national anxiety. Analysts have noted that, 'Russia looms large in Estonia's security thinking and its geopolitical calculations, most often as a potential source of threats to national security'.¹²

In order to address this and other challenges Estonia, one of the smallest of "small states" in Europe, exhibits many of the security seeking behaviours typical of this group, such as participating in multilateral agreements and multinational institutions, and relying on large powers for protection.¹³ It thus places the transatlantic relationship and the continued engagement of the United States in European affairs at the heart of its security and defence policies. As its recently revised National Security Concept notes, in one of three statements in the document emphasising the importance of US engagement in European security:

The involvement of the United States in the European security co-operation is a central element for the security of Estonia, as well as that of Europe. The strong transatlantic commitment is manifested in the presence of the United States in Europe, co-operation within NATO, and the relations between the European Union and the United States.¹⁴

11 The views expressed in this paper are the author's, and do not necessarily represent the positions of the ICDS or the Estonian Ministry of Defence.

Erik Männik, *Estonia's Views on Security in 2010* (Tallinn: International Centre for Defence Studies, 2011), 4, http://www.icds.ee/index.php?id=73&type=98&L=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=865&tx_ttnews%5BbackPid%5D=71&cHash=d9273a0a90, accessed 25 January 2011.

12 Tomas Jermalavičius and Erik Männik, "Security Foresight of a Small Ally: The Case of Estonia," in *Long Range Forecasting of the Security Environment*, papers presented at the RTO System Analysis and Studies Panel Specialists' Meeting, Stockholm, Sweden, 11 – 12 April 2011, RTO Meeting Proceedings AC/323(SAS-088)TP/380, 8-3.

13 Jeanne A K Hey, "Introducing Small State Foreign Policy," in *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behaviour*, ed. Jeanne A K Hey (Boulder CO: Lynne Rienner Publishers, 2003), 5.

14 Government of the Republic of Estonia, *National Security Concept*, unofficial translation (Tallinn, 2010), 11.

The continued credibility and effectiveness of NATO and – closely associated – the continuing engagement of the US are thus Estonia's main security policy objectives. Its principal strategy for securing these goals is to position itself as a "good Ally", willing and able to contribute to the Euro-Atlantic security agenda to the greatest extent possible in the expectation that the other Allies will recognise and support its own security interests. One means of delivering this strategy is its contribution to international operations which, given the size of its armed forces and general population, is substantial.¹⁵ Estonian troops generally operate abroad without national caveats; they have served since 2003 in Afghanistan including, since 2006, alongside UK forces in the turbulent Helmand province. Other measures include its outreach activities by which it shares its own transition experiences with other states undergoing similar developments, in particular Georgia, Moldova, Ukraine and Afghanistan;¹⁶ its cultivation and dissemination of expertise in the specialist area of cyber security, a field in which Estonia works hard to "punch above its weight" (its activities include advocating for cyber security, providing advice on the development of cyber strategies, and creating and hosting the NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence);¹⁷ and its commitment to spend 2% of GDP on defence in 2012 which, if achieved, would make it one of only a handful of Allies to meet this NATO target.¹⁸

At the same time, amongst themselves, Estonians demonstrate a dogged lack of faith in the reliability and effectiveness of the transatlantic link, as noted by their President Toomas Hendrik Ilves:

In [West European] states, continual discussions are not held about whether NATO will help or whether the contingency plans are sufficient. Or: 'it will take them hours to get here, but days for NATO'. Issues such as 'for how long will we be able to resist them?', 'will it be enough for NATO to get here?' etc., are debated over and over again, in every programme, in every opinion piece. And objections are made: it will be enough, etc. The discussion goes on and on and on.¹⁹

15 The Estonian Defence Forces' main international effort is Afghanistan, to which it currently contributes 154 personnel: NATO, International Security Assistance Force (ISAF): Key Facts and Figures, 6 January 2012, <http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/2012-01-06%20ISAF%20Placemat.pdf>, accessed 23 January 2012. The peacetime army consists of around 2 800 regulars and 2 000 conscripts: "Estonia," in *The Military Balance 2011*, edited by James Hackett (London: Routledge for the International Institute for Strategic Studies, 2011), 101.

16 Ministry of Foreign Affairs (Estonia), "Overview of Estonian development co-operation," Ministry of Foreign Affairs (Estonia), <http://www.vm.ee/?q=en/node/4084>, accessed 25 January 2012.

17 Luukas Ilves, "E-Eesti välispoliitika" (e-Estonian Foreign Policy), *Diplomaatia* 98 (October 2011): 3. English translation at http://www.diplomaatia.ee/index.php?id=242&L=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=1329&tx_ttnews%5BbackPid%5D=425&cHash=479414b863, accessed 24 January 2012

18 Only five allies – Albania, France, Greece, UK, US - met this target in 2010. NATO, "Financial and Economic Data Relating to Defence," *Communiqué PR/CP(2011)27* (Brussels: NATO, March 2011) http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_71296.htm?mode=pressrelease, accessed 23 January 2012.

19 Toomas-Hendrik Ilves, "Skeptik Saulusest Pauluseks," (From Saul the Sceptic to Paul), *Diplomaatia* 91 (March 2011): 4. English translation at [http://www.diplomaatia.ee/index.php?id=242&L=1&tx_ttnews\[tt_news\]=1239&tx_ttnews\[backPid\]=575&cHash=915a7e9300](http://www.diplomaatia.ee/index.php?id=242&L=1&tx_ttnews[tt_news]=1239&tx_ttnews[backPid]=575&cHash=915a7e9300), accessed 24 January 2012.

This doubt leads Estonia to emphasise, in its national security documents, its maintenance of an, ‘initial independent defence capability ... to ensure the rapid response that is a pre-requisite for carrying out collective defence under circumstances of an unexpected attack,’ and to promise potential aggressors that its military defence planning, ‘will incorporate paramilitary operations, such as guerrilla activity and resistance movements.’²⁰ To support these aspirations, Estonia is one of the few European states (and even fewer NATO states) that still maintain conscription.

In the Alliance, it leads Estonia, along with other Central and East European states, to press for reassurance and for measures that would demonstrate NATO’s continuing commitment to their territorial sovereignty and defence. These efforts have included lobbying for: a renewed emphasis on collective defence in the new strategic concept;²¹ the development of Baltic defence contingency plans within NATO and concrete measures to ensure their effectiveness;²² measures to enhance the Alliance’s conventional and nuclear deterrence, continued US presence in Europe and NATO military exercises in the Baltic states;²³ and a long term NATO solution for air policing in the Baltic states.²⁴

It is in this broader context that Estonia views the US Ballistic Missile Defence (BMD) programme. Its position is relatively straightforward and can be summarised in a few key points. First, it generally believes that the US BMD programme is a good thing. This is not because it perceives a particular threat to its territory or population from the use of ballistic missiles by “rogue” actors, which is referred to only once, obliquely, in the National Security Concept and National Defence Strategy.²⁵ Intellectually, Estonia values missile defence as a means to deter aggression by denial and sees it as a complement to - but certainly not a replacement for - other means of deterrence. The main attraction of the BMD programme, however, is as an important demonstration of continued US presence in and commitment to Europe, hence the importance of its European-based components. In an open letter to President Barack Obama, written in 2009 by a group of politicians and academics from Central and Eastern Europe, including two Estonian signatories (one of whom, Mart Laar, is

20 Ministry of Defence (Estonia), National Defence Strategy. Estonia (Tallinn: Ministry of Defence, 2010), 11.

21 Pål Jonson, The Debate about Article 5 and its Credibility. What is it all about? Research paper no. 58 (Rome: NATO Defense College, 2010), 3-4.

22 No author, “Europe.view. Border controls,” The Economist, 14 January 2010. <http://www.economist.com/node/15268095>, accessed 24 January 2012.

23 Ministries of Defence of Estonia, Latvia and Lithuania, “Joint Communiqué of the Ministerial Committee,” December 2 2011, Kaunas, Lithuania, http://www.mod.gov.ee/files/kmin/img/files/2011-12-02_3B_Kaunas.pdf, accessed 24 January 2012.

24 Ministry of Defence (Estonia), “Laar: Baltic air policing is a good example of smart defence,” News, 13 December 2011, <http://www.kmin.ee/en/laar-baltic-air-policing-is-a-good-example-of-smart-defence>, accessed 24 January 2012.

25 ‘Proliferation of weapons of mass destruction and their means of delivery increases the threat of armed conflicts and the danger of weapons of mass destruction becoming available to terrorists.’ Government of the Republic of Estonia National Security Concept, 6.

currently Estonia's defence minister) this point was made quite explicitly:

Regardless of the military merits of this [BMD] scheme and what Washington eventually decides to do, the issue has nevertheless also become - at least in some countries - a symbol of America's credibility and commitment to the region.²⁶

Estonia maintains this support despite its natural concern over Russia's threats to deploy Iskander missiles close to its borders and more recently in Kaliningrad, moves which Russia claims are in response to the missile defence programme, but are more likely intended for domestic consumption.²⁷ This is closely related to the second key point: Estonia does not believe that the US missile defence plans should be moderated in response to any concerns expressed or demands made by Russia. This is both because it regards these concerns as illegitimate – here, it follows the US line that the programme is clearly not directed against Russia, but against “rogue” states, notably Iran – and because it believes that the US and NATO should not show weakness by giving in to Russia's manoeuvring. There is perhaps an element of zero-sum thinking here - that Russia's gains would be the Alliance's losses, particularly the losses of its more vulnerable members whose security depends upon a strong, consistent NATO. In this respect, the 2009 open letter to Obama also asserted:

The small number of missiles involved cannot be a threat to Russia's strategic capabilities, and the Kremlin knows this. We should decide the future of the programme as allies and based on the strategic plusses and minuses of the different technical and political configurations. The alliance should not allow the issue to be determined by unfounded Russian opposition. Abandoning the programme entirely or involving Russia too deeply in it without consulting Poland or the Czech Republic can undermine the credibility of the United States across the whole region.²⁸

Despite this view, however, Estonia demonstrated a characteristic unwillingness to risk upsetting the Americans when the incoming Obama administration cancelled the US's bilateral BMD agreements with Poland and the Czech Republic. Although Foreign Minister Urmas Paet met with Hilary Clinton on the day the announcement was made, the subject was apparently not discussed; this was in sharp contrast with the Lithuanian response, with which many Estonians undoubtedly agreed, of publicly condemning the cancellation as a capitulation to Russian pressure.²⁹ On the

26 David Hayes, “East-central Europe to Barack Obama: an open letter,” OpenDemocracy, 24 July 2009, <http://www.opendemocracy.net/article/east-central-europe-to-barack-obama-an-open-letter>, accessed 24 January 2011.

27 The Lithuania Tribune, “Russian Iskander Missiles Deployed Near Estonia: What Now?” 21 July 2010, <http://www.lithuaniatribune.com/2010/07/21/russian-iskander-missiles-deployed-near-estonia-what-now/>; BBC, “Russia activates missile early warning radar system,” 29 November 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-15938494>, both accessed 25 January 2012.

28 David Hayes, “East-central Europe to Barack Obama”.

29 Nathan Greenhalgh, “Mixed Baltic reaction to dropped missile shield,” Baltic Reports, 18

other hand, Estonia is not averse to pointing out the obstructive nature of Russia's position on missile defence, as for example when Paet noted after the last meeting of NATO and Russian foreign ministers that, 'NATO's missile defence system is not aimed against Russia, yet it has become the primary obstacle in the development of NATO-Russia relations.'³⁰

Because of this wider impact, Estonian officials regret the obstructive stance Russia takes on BMD, recognising that Russian contributions to missile defence - provided they were made on an open and reciprocal basis - could be of value. In the face of this behaviour, they argue that NATO must work out a solution first and foremost for the 28 Allies, which should be open to any willing partner, ready to accept the system on NATO's terms and to contribute. They also stress that the purpose of the BMD programme is to develop a capability for NATO and should not be viewed, as some appear to do, primarily as an instrument for improving relations with Russia.³¹

The third point is that Estonia would be willing to participate in the US missile defence programme to the extent possible. Here, its options are limited both by geography which, much as Estonians would welcome US military infrastructure on its territory, makes Estonia an unlikely location for European missile defence components, and by finance. Missile defence is simply not enough of a priority for Estonia's small and strained defence budget and there is little or no prospect that it will make funds available for it in the coming years. In this context it is worth noting that the budget of the US Missile Defense Agency alone is more than twenty times Estonia's total defence budget.³² Nonetheless, in the context of NATO's smart defence initiative and as a "good ally", Estonia would be willing to contribute where it could, for example in paying its share of any commonly-funded items, or in offering support to BMD capabilities deployed in the Baltic region.

Despite its reservations about the 2009 realignment of the missile defence programme, Estonia is probably better served by the current US plans for a European Phased Adaptive Approach to be included as a national contribution to NATO's missile defence capabilities. This is both because the system has greater prospects for extension to permanently cover Estonian territory,³³ which was far from certain

September 2009, <http://balticreports.com/?p=1768>, accessed 18 January 2012.

30 Ministry of Foreign Affairs (Estonia), "Foreign Minister Urmas Paet: Differing Stances on Missile Defence Hinder NATO-Russia Co-operation," Press Release no. 404-E, 8 December 2011, <http://www.vm.ee/?q=en/node/13195>, accessed 18 January 2012.

31 Estonian defence officials, interview with the author, 14 February 2012.

32 MDA FY 2011 budget: \$8.5 bn, Missile Defense Agency, "Historical Funding for MDA FY85-11," http://www.mda.mil/news/budget_information.html; Estonian defence budget 2011: €280 m. Ministry of Defence (Estonia), "Eelarve 2011" (Budget 2011), http://www.kmin.ee/files/kmin/nodes/10692_Kaitseministeeriumi_eelarve_2011.pdf, both accessed 20 January 2012

33 '[The EPAA] ensures and enhances the protection of the territory and populations of all NATO Allies, in concert with their missile defense capabilities, against the current and growing ballistic missile threat. Starting in 2011, the phased, adaptive approach would systematically increase the defended area as the threat is expected to grow. In the 2018 timeframe, all of Europe could be protected by our collective

with the Bush administration programme, and because the system is based to a greater extent on deployable elements (Aegis BMD cruisers and destroyers) which be used more flexibly for operational missions and for deterrence and reassurance purposes.

Nonetheless, as already indicated, Estonia would regard the disengagement of the US from European security as a far greater risk to its interests than any potential threat from ballistic missiles, and as long as the US BMD programme continues to include European-based elements, it can expect Estonia's continued support.

missile defense architecture.' The White House, "Fact Sheet on U.S. Missile Defense Policy. A «Phased, Adaptive Approach» for Missile Defense in Europe," 17 September 2009, http://www.whitehouse.gov/the_press_office/FACT-SHEET-US-Missile-Defense-Policy-A-Phased-Adaptive-Approach-for-Missile-Defense-in-Europe, accessed 25 January 2012.

Естонія: протиракетна оборона як засіб залучення Сполучених Штатів

Ентоні Лоуренс, Міжнародний центр оборонних студій, Таллінн, Естонія

Офіційні безпекові політичні документи Естонії, як і подібні документи більшості держав євроатлантичного простору, визнають широкий спектр глобальних безпекових викликів, включаючи ті, які відносяться до глобалізації та зсуву балансу сил у світі, розвитку інформаційних технологій, зміни клімату та нестачі ресурсів, обмеження режимів контролю над розповсюдженням зброї та тероризму.³⁴ Але, головним безпековим занепокоєнням Естонії, що походить від оцінювання свого безпосереднього безпекового середовища, є Росія. Офіційні безпекові політичні документи з цього приводу є стримані та неемоційні, але, день від дня, це занепокоєння домінує у політичних безпекових розрахунках та є джерелом національного занепокоєння. Аналітики відмітили, що Росія «стає все більшим чинником у естонському безпековому мисленні та геополітичних розрахунках, та найбільш часто, як потенційне джерело загроз для національної безпеки».³⁵

Для того, щоб надати відповіді на ці та інші виклики, Естонія, як одна із найменших серед «малих» держав Європи, поводить себе як більшість із тих у цій групі, хто шукає безпекового притулку. Зокрема, через участь у багатосторонніх угодах та багатонаціональних інститутах, та залежності від великих потуг для свого захисту.³⁶ Такий підхід розміщує трансатлантичні відносини та триваючу взаємодію із США у європейських справах у серце своєї безпеки та оборонної політики. Як зазначає нещодавно змінена Національна безпекова концепція, серед трьох положень документу виділяється важливість залучення США до європейської безпеки: «Залучення Сполучених Штатів до європейської безпекової співпраці є центральним елементом для безпеки Естонії, а також для Європи. Потужне трансатлантичне зобов'язання заявлено присутністю Сполучених Штатів в Європі, співпрацею з НАТО та відносинами між ЄС та США».³⁷

34 The views expressed in this paper are the author's, and do not necessarily represent the positions of the ICDS or the Estonian Ministry of Defence.

Erik Männik, *Estonia's Views on Security in 2010* (Tallinn: International Centre for Defence Studies, 2011), 4, http://www.icds.ee/index.php?id=73&type=98&L=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=865&tx_ttnews%5BbackPid%5D=71&cHash=d9273a0a90, accessed 25 January 2011.

35 Tomas Jermalavičius and Erik Männik, "Security Foresight of a Small Ally: The Case of Estonia," in *Long Range Forecasting of the Security Environment*, papers presented at the RTO System Analysis and Studies Panel Specialists' Meeting, Stockholm, Sweden, 11 – 12 April 2011, RTO Meeting Proceedings AC/323(SAS-088)TP/380, 8-3.

36 Jeanne A K Hey, "Introducing Small State Foreign Policy," in *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behaviour*, ed. Jeanne A K Hey (Boulder CO: Lynne Rienner Publishers, 2003), 5.

37 Government of the Republic of Estonia, *National Security Concept*, unofficial translation (Tallinn,

Постійна надійність та ефективність НАТО та, що тісно з цим пов'язано, залучення, яке продовжується, США є головними політичними безпековими цілями Естонії. Її принципова стратегія у збереженні цих цілей полягає у позиціюванні себе в якості «гарного союзника», бажаючого та здібного до якомога більших внесків до євроатлантичного безпекового порядку денного в очікуванні, що інші союзники визнають та підтримають естонські національні інтереси. Одним із засобів донесення цієї стратегії є її внесок до міжнародних операцій, який є значним, приймаючи до уваги розмір естонських збройних сил та населення.³⁸ Естонські військові, як правило, здійснюють свої місії за кордоном без національних обмежень; вони з 2003 року служать в Афганістані, а з 2006-го – разом із силами Великої Британії у турбулентній провінції Гельманд. Інші засоби включають далекосяжну діяльність у передачі власного накопиченого досвіду іншим країнам, зокрема, Грузії, Молдові, Україні та Афганістану.³⁹

Естонія культивує та розповсюджує досвід у спеціальних сферах кібернетичної безпеки, сфері, в якій Естонія наполегливо працює для «просування власної ваги» (ця діяльність включає адвокацію кібер-безпеки, забезпечення консультацій з розвитку кібер-стратегій та утворення та розміщення Центру НАТО із спільного кібернетичного захисту)⁴⁰ та дотримання зобов'язання скерувати у 2012 році 2 % ВВП на оборону, які, якщо будуть виконані, можуть зробити Естонію однією з небагатьох союзників по НАТО, які відповідають встановленим цілям Альянсу у сфері рівня військових витрат.⁴¹

Одночасно, у власному колі, естонці демонструють наполегливу відсутність віри у надійності та ефективності трансатлантичних зв'язків, як це відмічено президентом Томасом Хендріком Ільвесом: «У західноєвропейських державах не відбуваються постійні дискусії чи потрібно НАТО допомагати, або чи плани на випадок надзвичайних ситуацій є достатніми. Або, чи буде для них достатньо годин, щоб сюди дістатися, а для НАТО декількох днів. Питання «скільки ми зможемо чинити їм опір?, «Чи буде цього достатньо, щоб НАТО прибуло 2010), 11.

38 The Estonian Defence Forces' main international effort is Afghanistan, to which it currently contributes 154 personnel: NATO, International Security Assistance Force (ISAF): Key Facts and Figures, 6 January 2012, <http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/2012-01-06%20ISAF%20Placemat.pdf>, accessed 23 January 2012. The peacetime army consists of around 2 800 regulars and 2 000 conscripts: "Estonia," in *The Military Balance 2011*, edited by James Hackett (London: Routledge for the International Institute for Strategic Studies, 2011), 101.

39 Ministry of Foreign Affairs (Estonia), "Overview of Estonian development co-operation," Ministry of Foreign Affairs (Estonia), <http://www.vm.ee/?q=en/node/4084>, accessed 25 January 2012.

40 Luukas Ilves, "E-Eesti välispoliitika" (e-Estonian Foreign Policy), *Diplomaatia* 98 (October 2011): 3. English translation at http://www.diplomaatia.ee/index.php?id=242&L=1&tx_ttnews%5Bttnews%5D=1329&tx_ttnews%5BbackPid%5D=425&cHash=479414b863, accessed 24 January 2012

41 Only five allies – Albania, France, Greece, UK, US - met this target in 2010. NATO, "Financial and Economic Data Relating to Defence," *Communiqué PR/CP(2011)27* (Brussels: NATO, March 2011) http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_71296.htm?mode=pressrelease, accessed 23 January 2012.

сюди?» та інші, дебатуються знову та знову, у кожній програмі, у кожній статі. Дискусії тривають та тривають».⁴²

Ці сумніви змушують Естонію підкреслювати у своїх власних безпекових документах підтримку «незалежних національних оборонних засобів...для гарантування швидкої відповіді, яка є передумовою для ведення колективної оборони за обставин неочікуваних атак» та обіцяти потенційним агресорам, що її військове оборонне планування «буде включати парамілітарні операції, такі як партизанська активність та рух спротиву».⁴³ Для підтримки таких намірів Естонія є однією із небагатьох європейських держав (та навіть небагатьох членів НАТО), яка все ще має військовий призов.

В Альянсі Естонія є головною, разом із центрально- та східноєвропейськими державами, у просування ідеї додаткового гарантування та заходів що демонструють зобов'язань НАТО до їх територіального суверенітету та оборони. Ці намагання включають лобіювання: поновлене вказування на колективну оборону у новій стратегічній концепції⁴⁴, розвиток надзвичайних планів НАТО та конкретних заходів, які гарантують їх ефективність⁴⁵, заходи посилення звичайних сил НАТО та сил ядерного стримування, продовження присутності США в Європі та проведення військових навчань НАТО в балтійських державах⁴⁶, а також довготермінове рішення НАТО щодо повітряного патрулювання країн Балтії.⁴⁷

Саме у цьому більш широкому контексті Естонія розглядає програму ПРО США. Її позиція є доволі прямолінійною та може бути загалом викладена у деяких ключових пунктах.

Перший, Естонія, в цілому, вірить, що дана програма США є доброю справою. Це не тому, що вона відчуває особливу загрозу своїй території або населенню від використання балістичних ракет «негідниками», які згадуються лише раз, непрямо, у Національній безпековій концепції та Національній оборонній стра-

42 Toomas-Hendrik Ilves, "Skeptik Saulusest Pauluseks," (From Saul the Sceptic to Paul), *Diplomaatia* 91 (March 2011): 4. English translation at [http://www.diplomaatia.ee/index.php?id=242&L=1&tx_ttnews\[tt_news\]=1239&tx_ttnews\[backPid\]=575&cHash=915a7e9300](http://www.diplomaatia.ee/index.php?id=242&L=1&tx_ttnews[tt_news]=1239&tx_ttnews[backPid]=575&cHash=915a7e9300), accessed 24 January 2012.

43 Ministry of Defence (Estonia), *National Defence Strategy. Estonia* (Tallinn: Ministry of Defence, 2010), 11.

44 Pål Jonson, *The Debate about Article 5 and its Credibility. What is it all about?* Research paper no. 58 (Rome: NATO Defense College, 2010), 3-4.

45 No author, "Europe.view. Border controls," *The Economist*, 14 January 2010. <http://www.economist.com/node/15268095>, accessed 24 January 2012.

46 Ministries of Defence of Estonia, Latvia and Lithuania, "Joint Communiqué of the Ministerial Committee," December 2 2011, Kaunas, Lithuania, http://www.mod.gov.ee/files/kmin/img/files/2011-12-02_3B_Kaunas.pdf, accessed 24 January 2012.

47 Ministry of Defence (Estonia), "Laar: Baltic air policing is a good example of smart defence," *News*, 13 December 2011, <http://www.kmin.ee/en/laar-baltic-air-policing-is-a-good-example-of-smart-defence>, accessed 24 January 2012.

тегії.⁴⁸ На інтелектуальному рівні Естонія розуміє значимість протиракетної оборони як засіб стримування агресора знищенням, а також бачить в цьому додаток – але не заміну – до інших засобів стримування. Але, головна привабливість програми ПРО полягає в тому, що вона є важливою демонстрацією продовження присутності США та зобов'язань перед Європою. У відкритому листі до Президента Обами у 2009 році група політиків та вчених з Центральної та Східної Європи, включаючи двох підписантів із Естонії (один з них, Март Лаар – нинішній естонський міністр оборони), вказують на це доволі відверто: «Не дивлячись на військову цінність цієї (ПРО) схеми і на те, що Вашингтон в кінці кінців вирішив, питання, що полягає, в крайньому випадку, для деяких країн, у символі американської надійності та зобов'язань для регіону».⁴⁹

Естонія надає свою підтримку, не дивлячись на своє природне побоювання щодо російської загрози розмістити ракети «Іскандер» біля кордонів та у Калінінграді, дії, які Росія видає як відповідь на програму протиракетної оборони, але це більш схоже спрямоване на внутрішнє споживання.⁵⁰

Такий підхід тісно пов'язаний із другим пунктом: Естонія не вважає, що плани США щодо ПРО повинні бути змінені на відповідь на будь-які побоювання або вимоги, висловлені Росією. Естонія вважає ці вимоги нелегітимними. Вона притримується лінії США у тому, що програма однозначно не спрямована проти Росії, але проти країн – «парій», особливо Ірану, і тому вважає, що США та НАТО не повинні виказувати слабкість на тлі російського маневрування. Можливо, це є елементом мислення з «нульовою сумою», коли Росія може набутти переваг, коли Альянс втратить, особливо, коли можуть втратити найбільш вразливі члени, чия безпека залежить від сильного, наполегливого НАТО. В цьому аспекті, відкритий лист Обамі від 2009 року також підкреслює: «Мала кількість ракет не є загрозою російським стратегічним можливостям і Кремль знає про це. Ми повинні вирішити майбутнє програми як союзники та виходити із стратегічних плюсів та мінусів різних технічних та політичних конфігурацій. Альянс не повинен дозволити питанню вирішуватися за рахунок необґрунтованого російського небажання. Відмова від програми або занадто глибоке включення Росії без консультацій із Польщею та Чеською Республікою може знизити сприйняття надійності Сполучених Штатів в цілому регіоні».⁵¹

48 'Proliferation of weapons of mass destruction and their means of delivery increases the threat of armed conflicts and the danger of weapons of mass destruction becoming available to terrorists.' Government of the Republic of Estonia National Security Concept, 6.

49 David Hayes, "East-central Europe to Barack Obama: an open letter," OpenDemocracy, 24 July 2009, <http://www.opendemocracy.net/article/east-central-europe-to-barack-obama-an-open-letter>, accessed 24 January 2011.

50 The Lithuania Tribune, "Russian Iskander Missiles Deployed Near Estonia: What Now?" 21 July 2010, <http://www.lithuaniatribune.com/2010/07/21/russian-iskander-missiles-deployed-near-estonia-what-now/>; BBC, "Russia activates missile early warning radar system," 29 November 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-15938494>, both accessed 25 January 2012.

51 David Hayes, "East-central Europe to Barack Obama".

Не дивлячись на такий підхід, Естонія демонструвала характерне небажання ризикувати відносинами з американцями, коли нова адміністрація Обами відмовилася від двосторонніх угод по ПРО з Польщею та Чехією. Хоча міністр закордонних справ Урмас Паєт зустрічався із Хілларі Клінтон в день анонсування того рішення, сама тема навряд чи дискутувалася. Це контрастувало із відповіддю Литви, з якою багато естонців безсумнівно погодилися, яка засудила відмову як капітуляцію перед російським тиском.⁵² З іншого боку, Естонія не змінила свою точку зору, вказуючи на обструкціоністську позицію Росії щодо ПРО. Як приклад, коли міністр Паєт, після останньої зустрічі між міністрами закордонних справ країн-членів НАТО та Росією, вказав, що система ПРО НАТО не спрямована проти Росії, але вона стала головною перешкодою у розвитку відносин НАТО – Росія’.⁵³

Беручи до уваги серйозні наслідки, естонські офіційні представники жалкують щодо такої позиції Росії щодо ПРО, визнаючи факт, що внесок Росії до протиракетної оборони, якщо він базується на відкритості та взаємності, може бути вагомим. На тлі такої поведінки, вони аргументували, що НАТО повинно працювати, в першу чергу та передусім, для вироблення рішення для всіх 28 союзників, яке повинно бути відкритим для будь-якого партнера, хто бажає та готовий сприйняти систему на умовах НАТО та зробити відповідні внески. Вони також підкреслювали, що мета програми ПРО є розвиток засобів для НАТО і не повинна розглядатися, що пропонують деякі, як інструмент покращення відносин із Росією.⁵⁴

Третій пункт полягає в тому, що Естонія бажала б брати участь у програмі ПРО під керівництвом США якомога ширше. Але, її можливості обмежені географічно, коли більшість естонців вітали б військову інфраструктуру США на своїй території, роблять неможливим розміщення європейських компонентів ПРО, та фінансово. Протиракетна оборона просто не є достатнім пріоритетом для малого та обмеженого естонського оборонного бюджету, та не має перспектив, що знайдуться фонди для цього у наступні роки. В цьому контексті, треба вказати, що навіть один бюджет Агенства з протиракетної оборони США більше ніж у двадцять разів перевищує естонський загальний оборонний бюджет,⁵⁵ Але, в контексті ініціативи НАТО «smart initiative» та «гарного союзника», Естонія буде робити внески там, де вона зможе, наприклад, спільно фінансуючи відповідні проекти, або пропонуючи підтримку засобам ПРО, розміщеним у

52 Nathan Greenhalgh, “Mixed Baltic reaction to dropped missile shield,” Baltic Reports, 18 September 2009, <http://balticreports.com/?p=1768>, accessed 18 January 2012.

53 Ministry of Foreign Affairs (Estonia), “Foreign Minister Urmas Paet: Differing Stances on Missile Defence Hinder NATO-Russia Co-operation,” Press Release no. 404-E, 8 December 2011, <http://www.vm.ee/?q=en/node/13195>, accessed 18 January 2012.

54 Estonian defence officials, interview with the author, 14 February 2012.

55 MDA FY 2011 budget: \$8.5 bn, Missile Defense Agency, “Historical Funding for MDA FY85-11,” http://www.mda.mil/news/budget_information.html; Estonian defence budget 2011: €280 m. Ministry of Defence (Estonia), “Eelarve 2011” (Budget 2011), http://www.kmin.ee/files/kmin/nodes/10692_Kaitseministeeriumi_eelarve_2011.pdf, both accessed 20 January 2012

балтійському регіоні.

Не дивлячись на такі застереження щодо змін у програмі ПРО від 2009 року, Естонія, можливо, краще готова, щоб нинішні плани США в рамках Європейського Фазового Адаптивного Підходу були віднесені до національних внесків до можливостей ПРО НАТО. Це тому, що система має більше перспектив до розширення постійного покриття естонської території,⁵⁶ що було далеко не зрозумілим із програми адміністрації Буша, і те, що система, в основному, базується на елементах розміщення (крейсери класу Aegis та винищувачі), які можуть бути використані більш гнучко для операцій стримування та переконання.

В той самий час, Естонія, як це вказувалося, може розглядати все менше американське залучення США у справі європейської безпеки як набагато більший ризик, аніж потенційна загроза від балістичних ракет. Тому, як довго програма ПРО США буде продовжувати залучати елементи, що базуються в Європі, вона може очікувати підтримку Естонії.

56 [The EPAA] ensures and enhances the protection of the territory and populations of all NATO Allies, in concert with their missile defense capabilities, against the current and growing ballistic missile threat. Starting in 2011, the phased, adaptive approach would systematically increase the defended area as the threat is expected to grow. In the 2018 timeframe, all of Europe could be protected by our collective missile defense architecture.' The White House, "Fact Sheet on U.S. Missile Defense Policy. A «Phased, Adaptive Approach» for Missile Defense in Europe," 17 September 2009, http://www.whitehouse.gov/the_press_office/FACT-SHEET-US-Missile-Defense-Policy-A-Phased-Adaptive-Approach-for-Missile-Defense-in-Europe, accessed 25 January 2012.