

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU STRATEGIAN LAITOS
JULKAISUSARJA 4: TYÖPAPEREITA No 24

NATIONAL DEFENCE UNIVERSITY
DEPARTMENT OF STRATEGIC AND DEFENCE STUDIES
SERIES 4: WORKING PAPERS No 24

KRIISINHALLINTA KRIISISSÄ?

JYRI RAITASALO

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Strategian laitos

HELSINKI 2008

Jyri Raitasalo: Kriisinhallinta kriisissä?
Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos
Julkaisusarja 4: työpapereita No 24
National Defence University, Department of Strategic and Defence Studies
Series 4: Working Papers No 24

Uusimmat julkaisut pdf-muodossa
<http://www.mppk.fi/fi/tutkimus-opetus/julkaisut/stratl/>

Kannen kuva: Janne Kopu

ISSN 1236-4983
Maanpuolustuskorkeakoulu – National Defence University
Strategian laitos – Department of Strategic and Defence Studies

Edita Prima Oy
Helsinki 2008

KRIISINHALLINTA KRIISISSÄ?

Jyri Raitasalo

Naton nopean toiminnan joukkojen (*Nato Response Force, NRF*) kokoa ja valmiusvelvoitteita on jouduttu alentamaan. Euroopan unionin operaation aloittaminen Tšadissa ja Keski-Afrikan Tasavallassa viivästy kuukausilla tarjottujen joukkojen puutteista johtuen. Naton ISAF-operaatio (*International Security Assistance Force*) Afganistanissa kärsii jatkuvasta – jopa kroonisesta – joukkopulasta. Lisäksi ISAF-operaation ongelmana on joukkoja lähettävien maiden haluttomuus toteuttaa korkean vaatimustason ’kovia’ operaatioita, jotka ovat edellytys kasvavan sotilaallisen vastarinnan kukistamiseksi. Pintaraapaisulla näyttäisi siltä, että kylmän sodan jälkeisellä ajalla kehittynyt länsimainen sotilaallisen kriisinhallinnan traditio olisi ajautumassa kriisiin.

Tässä kirjoituksessa arvioidaan niitä tekijöitä, jotka tämän päivän globalisoituvassa maailmassa ”pakottavat” länsimaat käyttämään entistä aktiivisemmin ja laajemmin sotilaallista voimaa yhä kauempana omalta alueelta. Kirjoituksessa sotilaallisen kriisinhallinnan kehkeytymistä länsimaisen asevoiman käytön päämuodoksi kylmän sodan jälkeisellä ajalla tarkastellaan kriittisestä näkökulmasta. Tavoitteena ei kuitenkaan ole osoittaa sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumista hyödyttömäksi tai turhaksi. Pyrkimyksenä on pikemminkin arvioida keskeisiä sotilaallisen kriisinhallinnan kehittymistä ohjaavia tekijöitä pienen valtion näkökulmasta. Valittu näkökulma ei kuitenkaan tarkastele Suomen osallistumista sotilaallisen kriisinhallinnan operaatioihin. Kirjoituksessa arvioidaan kehittyneiden länsimaiden piiristä kumpuavia sotilaallisen kriisinhallintatoiminnan kehittymistrendejä. Näillä länsimaisten asevoimien käyttöön vaikuttavilla kehityslinjoilla on luonnollisesti tärkeä osansa myös suomalaisessa sotilaallista kriisinhallintaa koskevassa keskustelussa. Onhan pienen valtion syytä tarkasti pohtia asevoiman aktiivisen käytön välillisiä ja

välittömiä seurausvaikutuksia – myös pidemmällä aikavälillä.

Kylmän sodan loppu

Läntinen sodan kuva on kylmän sodan jälkeisellä ajalla merkittävästi muuttunut. Samalla kun supervaltakonfrontaatio alkoi 1980-luvun lopulla purkautua, käynnistyi myös kylmän sodan kaudella syntyneiden ja vakiintuneiden sotilaallisten uhkakuvien luonteen muutos. Laajamittaisen sotilaallisen hyökkäyksen uhka länsimaita kohtaan väheni 1990-luvulla nopeasti. Kylmän sodan päättymiseen liittyi tarve ymmärtää syntymässä olleen uuden kansainvälisen turvallisuusjärjestelmän luonne. Koska supervaltakonflikti ei enää 1990-luvun alussa kuvannut kansainvälisiä suhteita luontevalla tavalla, joutuivat valtiot yhdessä ja yksin työskentelemään muutoksen kourissa olevan globalisoituvan maailman turvallisuuslogiikan ymmärtämiseksi.¹ *Kylmän sodan*

¹ ”Uusia” näkökulmia kansainvälisen turvallisuusjärjestelmän luonteesta 1990-luvulla edustivat mm. ”New World Order”, YK:n ”an Agenda for Peace”, ”Clash of Civilizations” ja ”the End of History”.

päättymisen oli todellinen käsitteellinen vedenjakaja – konkreettinen maailmanpolitiikan tapahtuma – joka mahdollisti ja jopa pakotti arvioimaan uudelleen valtioiden turvallisuuteen vaikuttavia uhkia ja kehittämään sopivia menetelmiä näihin uhkiin vastaamiseksi. Kylmän sodan jälkeisellä ajalla uhkakuvat piti muodostaa uudelleen – tämä sotilaallinen ja poliittinen prosessi on edelleen käynnissä.

Kylmän sodan päättymisen voi näin ollen nähdä käynnistäneen vuosikymmenien saatossa varsin staattiseksi muuttuneen kansainvälisen turvallisuusjärjestelmän dynaamisen muutosvaiheen. Tämä muutos on edelleen käynnissä, kun valtiot suhteuttavat turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaansa sekä asevoimiensa kehittämisen perusperiaatteita muuttuvan turvallisuusympäristön vaatimuksiin. Terroristien suorittamat ”9/11-iskut” ja niiden jälkeen Yhdysvaltojen julistama ”terrorismin vastainen sota” ovat osaltaan kiihdyttäneet tarvetta ja pyrkimyksiä kansainvälisen turvallisuusympäristön muutoksen ymmärtämiseen ja analysointiin.

On huomionarvoista, että valtiot vaikuttavat käynnissä olevaan turvallisuusympäristön muutokseen omilla käytännön teoillaan. Kylmän sodan jälkeisen ajan uusi turvallisuusympäristö on vähitellen kehkeytynyt, kun valtiot yhdessä, ryhminä ja yksin ovat vastanneet kansainväliselle turvallisuusagendalle nousseisiin ja nostettuihin haasteisiin. Kriisinhallinnan rakentuminen osaksi läntistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa sekä asevoimien kehittämisen perustaa on osa laajempaa kansainvälisen turvallisuusympäristön muutoksesta kumpuavaa uutta turvallisuuden tuottamisen logiikkaa. Sotilaallisesta kriisinhallinnasta on muodostunut uusi kehittyneiden länsimaiden asevoimien

kehittämistä ohjaava logiikka, samalla kun vanha vahva aluepuolustuksen logiikka on hiipunut puolustuspolitiikan osana ja asevoimien kehittämisen keskeisenä tekijänä. On kuitenkin huomionarvoista, ettei tämän kehkeytymässä olevan uuden turvallisuusjärjestelmän luonne ole ennalta määrätty. Oman alueen ulkopuolella toteutettavien sotilaallisen kriisinhallinnan operaatioiden ja oman tai liittokunnan alueen puolustukseen liittyvien tehtävien välinen tärkeysjärjestys määrittyy jatkuvasti kansainvälisten turvallisuuteen liittyvien tapahtumien ja niihin reagoimisen välityksellä.

Kansallinen etu sotilaallisen kriisinhallinnan lähtökohtana

Vanhan viisauden mukaan valtiot pyrkivät kansallisten etujensa edistämiseen käytössään olevia voimavaroja hyödyntäen. Sotilaallinen voima on yksi väline muiden joukossa tässä valtioiden välisessä kamppailussa kansallisista eduista. Perinteiseen valtiomiestaitoon ja poliittiseen realismiin nojaava näkökulma sotilaalliseen voimaan korostaa sotilaallisen voiman instrumentaalia, välineellistä, luonnetta. Jos asevoimaa käyttämällä tavoite on tehokkaasti saavutettavissa, tulee valtion tässä tilanteessa käyttää asevoimiaan, erityisesti tilanteessa, jossa tavoite liittyy suoranaisesti kansalliseen etuun.

Yllä lyhyesti kuvattu sotilaallisen voimankäytön logiikka on karikatyyri poliittisen realismin koulukunnan laajasta teoreettisesta ja valtiomiestaitoon liittyvästä käytännönläheisestä tiedosta. Tämä karikatyyri kuitenkin varsin osuvasti kuvastaa kansainvälisessä järjestelmässä piilevää tietoa suurvaltojen ”oikeudesta” asevoiman käyttöön oman valtioneuvostonsa ulkopuolella. Mittaviin voimavaroihin nojaavilla suurvalloilla

Turvallisuusympäristöstä sanottua:

”Aikamme maailmassa meillä on edessämme valoisimmat näkymät ja samalla suurimmat uhkat mitä koskaan olemme kokeneet. ... Globalisaation aikakaudella kaukaiset uhkat saattavat olla yhtä suuri huolenaihe kuin lähellä olevat. ... Uusia uhkia torjuttaessa ensimmäinen puolustuslinja on usein ulkomailla. Uudet uhkat ovat dynaamisia.” (*Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa – Euroopan unionin turvallisuusstrategia*, Bryssel 12. joulukuuta 2003, s. 6-7)

”Ulkoisen toimintaympäristön nopea muutos asettaa myös Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikalle aiempaa laajemmat puitteet. Globaalit turvallisuusongelmat vaikuttavat Euroopan unionin ja myös Suomen tavoitteisiin ja toimintamahdollisuuksiin. Ne eivät siten ole enää Suomenkaan kannalta etäisiä kysymyksiä.” (*Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004 – Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko*, VNS 6/2004 vp, s. 19)

“The United States is a nation engaged in what will be a long war.”
(*The Quadrennial Defense Review Report*, February 6, 2006, s. v)

“My fellow Americans, America is at war. ... We fight our enemies abroad instead of waiting for them to arrive in our country.”
(George W. Bush, *The National Security Strategy of the United States of America 2006*, March 2006, The White House: Washington, esipuhe)

“America is at war with terrorist enemies who are intent on attacking our Homeland and destroying our way of life.”
(*National Strategy for Homeland Security*, Homeland Security Council, October 2007, s. 1)

myös kansalliset edut määrittävät laajasti. Tämä tarkoittaa sitä, että suurvaltojen intressipiiri tämän päivän maailmassa on globaali – tai vähintäänkin maanosaluokkaa. Vastaavasti suurvaltojen kansalliset edut koskevat välittömän sotilaallisen turvallisuuden lisäksi yhä enenevässä määrin muitakin valtiollisen toiminnan elementtejä – taloudellisia, teknologisia, yhteiskunnallisia ja vaikkapa ideologisia tekijöitä. Varsinkin kylmän sodan jälkeisellä ajalla laajennettu turvallisuuskäsitys on merkinnyt monien aikaisemmin ei-sotilaallisten tekijöiden turvallistamista sekä lisännyt mahdollisuuksia asevoimien aikaisempaa aktiivisempaan käyttöön mm. sotilaallisen kriisinhallinnan ni-

mikkeen alla.² Kun kylmän sodan ajan selkeä ja voimakas sotilaallinen uhka on kahden vuosikymmenen kuluessa merkittävästi haalistunut, ”uudet uhkat” on nostettu esille valtioiden turvallisuuspolitiikan määrittelyyn.³ Tässä prosessissa valtioiden turvallisuutta uhkaavien tekijöiden määrä on moninkertaistunut ja samalla myös sotilaallisen voimankäytön mahdollisten kohteiden

² Ks. esim. Barry Buzan, Ole Wæver ja Jaap de Wilde, *Security – A Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers, Lontoo 1998.

³ Ks. tarkemmin esim. Jyri Raitasalo ja Joonas Sipilä, *Mikä Suomea uhkaa? Laaja turvallisuuskäsitys ja uhkakuvapolitiikka näkökulmina Suomen turvallisuuspolitiikkaan*, Maanpuolustuskorkeakoulun Strategian laitoksen julkaisusarja 4, no. 23, Helsinki, 2007.

määrä on lisääntynyt. Paradoksaalisesti voidaan kylmän sodan jälkeisellä ajalla havaita uhkien määrän ja jopa intensiteetin lisääntyneen – eikä suinkaan vähentyneen, niin kuin kylmän sodan päättymisen jälkeen optimistisesti arviointiin. Näin on asian laita, mikäli länsimaaisia turvallisuuspoliittisia strategia-asiakirjoja lukiessaan todella uskoo, mitä asiakirjoissa sanotaan.

Sotilaallinen kriisinhallinta on 1990-luvun alusta alkaen vähitellen muokkautunut länsimaissa vallitsevaksi näkökulmaksi kylmän sodan jälkeisen ajan sotilaallisen voiman käyttöön. Kun suoranaisen hyökkäyksen sotilaallista uhkaa ei enää kohdistu kehittyneisiin länsimaihin, on näissä valtioissa uuden uhkamäärityksen perusteella siirretty turvallisuuden viitekehystä valtion olemassaolosta kohti yksilöä ja kansainvälisen järjestelmän vakautta. Tässä mielessä turvallisuuskäsitys on länsimaissa laajentunut ja jopa hajautunut. Sotilaallisen kriisinhallinnan kehittämisen lähtökohdaksi onkin muodostunut hajautuneen turvallisuuskäsityksen käyttäminen ja hyödyntäminen sotilaallisen voimankäytön uusien sääntöjen muokkaamisessa. Onkin huomionarvoista, että samalla kun legitiimin asevoiman käytön säännöt ovat muuttuneet, ovat mahdollisuudet sotilaallisille interventioille maailmalla lisääntyneet. Kehittyessään sotilaallisen kriisinhallinnan näkökulman voi näin ollen arvioida madaltavan kynnystä kansainväliseen sotilaalliseen voimankäyttöön.

Humanitaarisin perustein toteutettu asevoiman käyttö ei sotilaallisen kriisinhallinnan näkökulmasta ole täysin ongelmatonta. Lisäksi on huomioitava, ettei humanitaarisen intervention nimissä käyty sota ole välttämättä osa sotilaallisen kriisinhallinnan kokonaisuutta. Esimerkiksi Kosovoa voi asevoiman

käytön näkökulmasta tulkita kaksivaiheisena sotilasoperaationa. Ensimmäisessä vaiheessa, keväällä ja alkukesällä 1999, sotilasliitto Nato ja Serbia olivat sodassa. Naton jäsenvaltiot hyökkäsivät Serbiaan Kosovon maakunnassa tapahtuneiden laajamittaisten ihmisoikeusloukkausten seurauksena. Tällä Kosovon sodalla Nato pakotti Serbian noudattamaan tahtoaan Kosovon maakunnassa. Tämä sota käytiin ilman Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselman valtuutusta. Tällainen valtuutus on yksin tai yhdessä toteutetun itsepuolustuksen ohessa ainoa laillinen peruste sodankäyntiin. Sodan jälkeen Nato aloitti YK:n päätöslauselman tukemana KFOR-kriisinhallintaoperaation, joka jatkuu tänäkin päivänä.⁴ Kosovo kuvastaa sitä kylmän sodan jälkeistä asevoiman käytön kehityslinjaa, jonka vaikutuksesta 1990-luvun lopulla länsimaiseen sotilaallisen voimankäytön logiikkaan muodostui mahdollisuus hyökkäykselliseen sotaan humanitaarisin perustein ilman YK:n mandaattia.

Vastaavasti voi vuoden 2001 syyskuussa Yhdysvaltojen julistaman ”terrorismin vastaisen sodan” ja siihen liittyvän unilateralistisen ja ennaltaehkäisevän sotilaallisen voimankäytön opin nähdä tulleen mahdolliseksi osana 1990-luvulla alkanutta valtiosuvereenisuuden uudelleenmäärittelyä. Keskeisessä asemassa tässä uudelleenmäärittelyssä ovat toimineet humanitaaristen interventioiden ja sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden nimissä toteutetut sotilaalliset operaatiot. Laajentaessaan turvallisuuskäsitystä kylmän sodan jälkeisessä maailmassa länsimaat omalla aktiivisella sotilaallisen voiman käytöllään mää-

⁴ Noin kymmenen vuoden kuluessa KFOR-operaation vahvuus on laskenut noin 50 000 sotilaasta noin 15 000:een vuoden 2008 alkupuolella.

rittelivät uudelleen ne tilanteet, joissa sotilaallisen voiman käyttö olisi jatkossa mahdollista.

Yhdysvaltojen rinnalla toimivat länsimaat ovat 2000-luvulla lunastaneet, tai ne ovat joutuneet lunastamaan, sotilaallisen voimankäytön uusien sääntöjen mukaiset velvoitteensa, kun Yhdysvaltojen johdolla halukkaiden koalitiot (*coalitions of the willing*) ovat hyökänneet ”terrorismin vastaisen sodan” nimissä Afganistaniin ja Irakiin. Varsinaisten hyökkäysvaiheiden jälkeen molemmissa maissa voidaan käsittää alkaneen laajamittainen kriisinhallintaoperaatio, jossa on mukana perinteisen sodankäynnin elementtejä. Länsimainen käsitys vaativammista sotilaallisen kriisinhallinnan operaatioista kumpuaakin Afganistanin ja Irakin sotien opetuksista. Kun vastassa on häikäilemättömästi ja epäsymmetrisesti toimiva vihollinen, ovat länsimaat joutuneet – taas kerran – käytännön ja kokemuksen kautta uudelleenmäärittelemään sotilaallisen kriisinhallinnan merkityksen. Tällä hetkellä vaativat sotilaalliset kriisinhallintaoperaatiot ovatkin samalla (laajan) turvallisuuden tuottamisen, jälleenrakentamisen ja sodankäynnin yhdistelmiä. Ajallisesti ja paikallisesti näiden kolmen tekijän suhteellinen merkitys vaihtelee. Tarkasteltaessa Irakin ja Afganistanin tilannetta alkuvuonna 2008 voidaan tilannetta kuvata niin sodankäynnin, kriisinhallinnan kuin terrorismin vastaisen toiminnankin näkökulmista. Valittu näkökulma luonnollisesti ohjaa tarkastelua ja sitä, mitä halutaan nostaa esille: asevoiman käyttöä, humanitaarisen tilanteen kehittymistä vai terrori-iskujen vaikutuksia.⁵

⁵ Esimerkkinä terrorisminäkökulmasta voi pitää Naton pääsihteerin Jaap de Hoop Schefferin lausuntoa liittokunnan puolustusministerien kokouksen yhteydessä Liettuassa helmikuussa 2008: ”This is the front-line in the

Nato kriisissä?

”Make no mistake, NATO is not winning in Afghanistan.”⁶

Yksi merkillepantava kehityslinja kylmän sodan jälkeisessä maailmassa on sotilasliitto Naton muuttuminen aluepuolustusorganisaatiosta lähes globaalisti toimivaksi kriisinhallintatoimijaksi tai turvallisuusmanageriksi.⁷ Luonnollisesti yhteisen puolustuksen velvoite on edelleen osa Naton olemusta, mutta sotilaallisten uhkakuvien muutos on selkeästi ohjannut Naton toimintaa pois päin omalta alueelta ja omien kansalaisten puolustamisesta kohti kansainvälisen vakauden turvaamista, humanitaaristen kriisien torjuntaa sekä sotilasoperaatioita kaukana omalta alueelta (*expeditionary operations*). Tämä Naton toiminnan painopisteen muutos on myös sotilasliiton tämän päivän ongelmien keskeinen tekijä. Yhdysvaltojen puolustusministeri Robert Gates totesi helmikuussa 2008 Münchenin turvallisuuspoliittisessa konferenssissa pelkäävänsä Naton jakautuvan kahtia – niihin maihin, jotka ovat valmiita asevoiman käyttöön uusien uhkien torjunnassa, ja niihin, jotka eivät ole. Gates

fight against terrorism, and what is happening in the Hindu Kush matters, because if terrorism is not dealt with in Afghanistan, the consequences will be felt not just in Afghanistan and the region, but also in London, Brussels, and Amsterdam”. Ks. esim. ”Nato chief warns of Afghan task”, BBC News, http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/7231959.stm / 7.2.2008.

⁶ ”Saving Afghanistan: An Appeal and Plan for Urgent Action.” The Atlantic Council of the United States, *Issue Brief*.

[www.acus.org/docs/012808-](http://www.acus.org/docs/012808-AfghanistanbriefwoSAG.pdf)

[AfghanistanbriefwoSAG.pdf](http://www.acus.org/docs/012808-AfghanistanbriefwoSAG.pdf) / 7.2.2008.

⁷ Ks. esim. ”Joidenkin puolustamisesta monien turvaamiseen – Naton tie puolustusliitosta turvallisuusmanageriksi”, *UPI-raportti* 17/2007. Ulkopoliittinen instituutti, Helsinki.

Ote Yhdysvaltojen puolustusministerin puheesta helmikuussa 2008:

“But we must not – we cannot – become a two-tiered Alliance of those who are willing to fight and those who are not. Such a development, with all its implications for collective security, would effectively destroy the Alliance. ... in NATO, some allies ought not to have the luxury of opting only for stability and civilian operations, thus forcing other Allies to bear a disproportionate share of the fighting and the dying.”

(Robert Gates, *Speech at the 44th Munich Conference on Security Policy* 10.2.2008)

totesi tällaisen jakautumisen voivan tosiasiallisesti tuhota koko liittokunnan.

Kriisinhallinta-Naton keskeiseksi tekijäksi on puolustusministeri Gatesin mukaan nousemassa valmius sotilaallisen voimankäyttöön laajalla – lähes globaalilla – toiminta-alueella sekä valmius lähettää omia sotilaita taistelemaan ja jopa kuolemaan laajan turvallisuuskäsityksen perusteella. Robert Gatesin lausunnossa viitataan erityisesti Afganistanin ISAF-operaation ongelmiin joukkojen kokoamisessa samalla kun Taliban-joukkojen ja Al Qaidan kyky haastaa vuodesta 2001 lähtien Afganistanissa kriisinhallintaoperaatioita suorittavat pääasiassa länsimaiset joukot on lisääntynyt.

ISAF-joukkojen Afganistanissa kokeimat ongelmat sekä käynnissä oleva Naton jäsenmaiden välinen kamppailu Naton kriisinhallintaroolin luonteesta ilmentävät 1990-luvun alun jälkeen kehittyneen sotilaallisen kriisinhallintänäkökulman asteittaista muutosta. Vähitellen lisääntyneet kokemukset sotilaallisen kriisinhallinnan operaatioista ovat aiheuttaneet paineen kriisinhallinnan vaativimpien operaatioiden toteuttamiselle. Samalla sotilaallisen voimankäytön suurvaltalogiikka on sekoittunut kriisinhallinnan nimissä toteutettaviin operaatioihin – näkyvimmin juuri Afganistanissa ja Irakissa. Näissä molemmissa tapauksissa Yhdysvallat

on toiminut selkeänä johtovaltiona operaation käynnistämisessä ja sen toimeenpanossa. Yhdysvaltojen Nato-liittolaiset ovat vastaavasti kokeneet lisääntyvää painetta osallistua amerikkalaisotilaiden rinnalla näiden operaatioiden toteuttamiseen. Tämä kasvava paine on vähitellen lisääntynyt Naton kanssa kriisinhallintayhteistyötä tekevien maiden suuntaan – myös Suomen osalta näin voi arvioida käyneen.

Naton jäsenmaiden osalta osallistuminen vaativimpiin kriisinhallintaoperaatioihin on saanut turvallisuuden tuottamisen ja humanitaarisen kriisin estämisen lisäksi uuden motiivin: sotilaallisen yhteistyösuhteen kehittämisen ja ylläpitämisen maailman ainoaan sotilaalliseen supervaltaan – Yhdysvaltoihin.⁸ Erityisesti Natoon pyrkivien maiden ja Naton uusien jäsenmaiden osalta monet Afganistaniin ja Irakiin lähetetyt – varsin symboliset – sotilasosastot kuvastavat tarvetta osallistua niihin sotilasoperaatioihin, joissa Yhdysvaltojen painoarvo on merkittävä. Tämän lisäksi osallistuminen Nato-johtoisiin kriisinhallintaoperaatioihin on muodostunut mahdollisuudeksi liittokunnan jäseneksi

⁸ Osallistumisen vaativiin kriisinhallintaoperaatioihin Yhdysvaltojen rinnalla voi nähdä myös joidenkin itäisen Euroopan maiden pyrkimyksenä lunastaa mahdollisesti tulevaisuudessa tarvittavat turvatakuut Yhdysvalloilta tukemalla sen sotilasoperaatioita Afganistanissa ja Irakissa tänään.

pyrkiville Euroopan ulkopuolisille maille. Naton rauhankumppanuusohjelman voi nähdä muodostuneen forumiksi liittokunnan jäsenyyttä haluaville maille osoittaa halua ja kykyä osallistua Naton operaatioihin.⁹

Vaativat sotilaalliset kriisinhallintaoperaatiot ovat muodostumassa mahdollisuudeksi laajennetun turvallisuuskäsityksen mukaisen sotilaallisen uskottavuuden osoittamiselle. Sotilaallisen uskottavuuden arviointi on ollut noin pari vuosikymmentä siirtymässä korkean teknologian hyödyntämisen ja oman alueen ulkopuolella käytettävissä olevien joukkojen ja suorituskykyjen korostamiseen. Samalla sotilaiden ja asejärjestelmien lukumäärää korostava sotilaallisen uskottavuuden arviointi on vähentynyt. Tämä kehityslinja on kuitenkin suhteutettava siihen kylmän sodan jälkeisen ajan kontekstiin, jossa valtaosa Euroopan maista on todennut sotilaallisen hyökkäyksen omalle alueelleen mahdottomaksi näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa. Oman alueen ulkopuolella toteutettavat sotilasoperaatiot ovat nousseet aikaisempaa keskeisempään asemaan länsimaissa sodan kuvassa. Vastaavasti sotilaallinen kriisinhallinta tarjoaa viitekehyksen asevoimien kehittämiseksi osana tätä uuden sotilaallisen toimintalogiikan vahvistamista.

Ongelmaksi tänäkin päivänä käynnissä olevissa kriisinhallintaoperaatioissa on muodostunut niiden vaativuustason nousu. Monet eurooppalaiset maat ovat olleet haluttomia lisäämään panostus-

⁹ Vrt. esim. Irakin operaatioon joukkoja lähettäviä maita: Albania, Armenia, Adzerbaidzan, Bosnia-Hertsegovina, Kazakstan, Latvia, Makedonia, Moldova ja Viro, joilla kullakin on operaatioissa kolmesta sataan sotilasta. Afganistaniin Naton rauhankumppanimaista joukkoja ovat lähettäneet mm. Albania, Adzerbaidzan, Georgia ja Makedonia.

taan sodankäyntiä lähestyviin operaatioihin Irakissa ja Afganistanissa. Kun terrorismin torjunta ja sotilaallinen kriisinhallinta ovat operaatiotyyppinä sekoittuneet oman alueen ulkopuolisissa sotilasoperaatioissa, on joukkojen ja kalliin kaluston saamisesta toiminta-alueelle käyty Naton jäsenmaiden kesken voimakasta kädenvääntöä. Operaation jatkuminen vuodesta toiseen, lisääntyvät kustannukset sekä operaatioissa kaatuneet sotilaat ovat kumuloituneet kriisin asteelle Naton ISAF-operaation osalta. Myös Afganistanin turvallisuustilanteen kehittymisen näköalattomuus on ollut nostamassa esille kysymystä sotilaallisen toiminnan mielekkyydestä kaukana omalta alueelta varsin jäsentymättömästi eurooppalaisten valtioiden turvallisuuteen vaikuttavia uhkia vastaan. Laajan turvallisuuskäsityksen mukaiset uudet uhkat kansainväliselle vakaudelle eivät muodosta selkeää sotilaallisen toiminnan viitekehystä. Konkreettiset uudet uhkat, kuten terrorismi, ovat nekin varsin vaikeasti sovitettavissa sotilaallisen toiminnan kehukseen. On syytä tarkkaan pohtia, lisääkö osallistuminen sotilaalliseen terrorismin torjuntaan itse asiassa terrorismia tai länsimaissa koettua turvattomuutta.

Nopeaa toimintaa vai pitkäkestoista läsnäoloa?

Keskeisesti länsimaissa 2000-luvulla esille noussut sotilaallisen kriisinhallinnan teema on nopean toiminnan joukkojen kehittäminen. Tämän kehitystrendin taustalla vaikuttaa ajatus lyhyellä varoitusajalla käyttöön saatavasta sotilaallisesta kyvystä, jonka avulla nopeasti esiin nouseva humanitaarinen kriisi kyetään torjumaan. Länsimaissa sekä Nato että Euroopan unioni ovat jäsenmaidensa lisäksi kehittäneet nopean toiminnan sotilaallista suoritusky-

kyä. Naton keihäänkärkenä on toiminut Yhdysvaltojen vuonna 2002 lanseeraama ajatus NRF-joukosta. Euroopan unionin osalta sotilaallisen kriisinhallintakyvyn nopean toiminnan joukkojen kehittäminen on keskittynyt unionin taisteluosastojen (*BG, battlegroup*) ympärille.

Naton nopean toiminnan NRF-joukon kehittäminen ei liity pelkästään liittokunnan sotilaallisen kriisinhallintatehtäväkentän laajenemiseen. NRF-joukosta on pyritty muodostamaan liittokunnan sotilaallisen transformaation etujoukko – malli tulevaisuudessa käytössä olevista liikkuvista ja teknisesti korkeatasoisista joukoista. NRF:n onkin mainittu toimivan Naton transformaation katalyyttinä – työkaluna uusien ja tulevaisuudessa tarpeellisten sotilaallisten suorituskykyjen luomiseen. NRF-konseptissa konkretisoituu kaksi keskeistä länsimaiseen sodan kuvaan kuuluvaa elementtiä: käyttökelpoisuus oman alueen ulkopuolella ja korkeaan teknologiaan (laatuun) panostaminen.¹⁰ Myös Naton rauhankumppanimaat on kutsuttu osallistumaan NRF-valmiusjoukon toimintaan.

Vuoden 2007 syksyyn mennessä oli puolen vuoden rotaatioperiaatteella koottavien NRF-joukkojen muodostaminen todettu ongelmalliseksi. Lokakuussa 2007 Naton puolustusministerit päättivät jatkossa pitää nopeassa valmiudessa vain ns. ”NRF-ytimen”, jota voidaan täydentää, jos NRF-joukko päätetään lähettää operaatioon. Kylmän sodan jälkeen Naton joukoille osoitetut

¹⁰ Nopeasti käyttöön saatava NRF-joukko sisältää kaikkien puolustushaarojen (maa-, meri- ja ilmavoimat) joukkoja. Vuonna 2002 hyväksyttiin yhden NRF-joukon vahvuudeksi noin 25 000 sotilasta. Vuoden 2006 syksyllä Naton nopean toiminnan joukko todettiin operatiivisesti toimintakykyiseksi (FOC, Full Operational Capability).

kaukotehtävät (tällä hetkellä erityisesti ISAF Afganistanissa) samanaikaisesti jatkuvaan valmiuteen liittyvien NRF-valmiusvelvoitteiden kanssa ovatkin osoittautuneet haasteeksi sotilasliiton toiminnan kehittämiseksi. Vuoden 2008 alkupuolella näyttää siltä, etteivät Naton jäsenmaat ole saavuttaneet konsensusta liittokunnan uusien toimintojen laajuudesta, toiminta-alueista tai operaatiotyypeistä. Tämä ”kiista” liittokunnan luonteesta, tehtävistä ja toiminta-alueesta ilmenee myös NRF-joukon kokoamiseen liittyvinä vaikeuksina.¹¹

Euroopan unionin kriisinhallintakyvyn kehittämisessä nopean lähtövalmiuden taisteluosastot on nostettu keskeiseen asemaan.¹² Nämä taisteluosastot päätettiin perustaa vuonna 2004. Huomattavasti NRF-joukkoa pienemmät taisteluosastot koostuvat noin 1500 sotilaasta. Kulloinkin näitä joukkoja on valmiudessa kaksi kappaletta. Taisteluosastot ovat olleet täydessä operatiivisessa valmiudessa vuoden 2007 alusta. Huhnikuuhun 2008 mennessä unionin taisteluosastot ovat olleet ainoastaan valmiudessa – niitä on päätetty olla käyttämättä.

Onkin huomionarvoista, ettei Naton NRF-joukkoja tai Euroopan unionin taisteluosastoja ole toistaiseksi lähetetty sotilaalliseen operaatioon. Naton NRF-

¹¹ Kiistassa Naton tulevaisuudessa on paikannettavissa ainakin kolme näkökulmaa. ”Transatlanttisen” näkökulman omaavien jäsenmaiden tulkinnoissa liittokunnan tehtäväkentässä painottuvat vaativat sotilaalliset operaatiot oman alueen ulkopuolella – Yhdysvaltojen johdolla. Tämän näkökulman ohessa on paikannettavissa siviili-sotilas yhteistyötä ja jälleerakennustehtäviä oman alueen ulkopuolella painottava näkemys sekä liittokunnan oman alueen – ja sen jäsenmaiden – yhteisen puolustuksen näkökulma.

¹² Ks. esim. *Headline Goal 2010* (2004), s. 2. <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf> / 27.2.2008.

valmiusjoukoista muodostuvia osia on kuitenkin käytetty humanitaarisissa tehtävissä Yhdysvalloissa ja Pakistanissa sekä olympialaisten turvaamiseen Kreikassa ja vaalien turvaamiseen Afganistanissa.¹³ NRF-konseptin ja Euroopan unionin taisteluosastojen sotilaallisten kriisinhallintakykyjen toimivuutta ja tarpeellisuutta ei näin ollen vielä voida kunnolla arvioida. Tarkasteltaessa sotilaallisen kriisinhallinnan kylmän sodan jälkeistä kehityshistoriaa, näyttäytyvät nopean toiminnan kyvyt kuitenkin vain osittain merkittäviltä. Kehittymässä olevan länsimaisen kriisinhallintatradition keskeiseksi teemaksi voi sanoa nousevan kyky ja halu ylläpitää suuria sotilasmuodostelmia kriisinhallintaoperaatioissa pitkiä aikoja. Kriisinhallintaoperaatiot Bosniassa ja Kosovossa sekä myös Afganistanissa kuvastavat tarvetta pitkäkestoisiin suuriin operaatioihin. *Boots on the ground*, pikemminkin kuin pienet korkean teknologian nopean toiminnan joukot, ovat tosiasiallisesti länsimaisen kriisinhallintakonseptin keskiössä. Ainakin, mikäli tarkastellaan toteutettavien operaatioiden luonnetta. Myös kokemukset Irakista vuosina 2003–2008 korostavat, ainakin alustavasti, suuren joukkomäärän pitkäkestoisista ylläpitämisestä. Paraskaan sotateknologia ei voi täysin korvata joukkojen määrää silloin, kun sotilaallisen tehtävän tavoitteena ei ole vastustajan joukkojen tuhoaminen taistelukentällä. Kriisinhallintaan kuuluva yhteiskuntien jälleenrakennus edellyttää pitkäkestoisista sitoutumista, ruohonjuuritason turvallisuustilanteen parantamista ja painopisteen siirtoa sotilailta siviilitoimi-

joille. Pienehköt nopean toiminnan joukot kykenevät suoriutumaan näistä velvoitteista vain osittain – pääasiassa kriisinhallintaoperaation alkuvaiheessa.

Korkeassa lähtövalmiudessa olevat pienet ja hyvin varustetut joukot saattavat muodostua kansallisen sotilaallisen suorituskyvyn kehittämiseksi ongelmalliseksi. Monikansallisiin kriisinhallintajoukkoihin koulutettavat ja varustettavat pienet joukot ovat varsin kalliita suhteessa saatavaan sotilaalliseen hyötyyn. Voidaan jopa väittää, että esimerkiksi nopean lähtövalmiuden kriisinhallintatehtäviin varustettava pataljoona (alle 1000 sotilasta) muodostuu kustannuksiltaan strategisen tason panostukseksi, mutta tuottaa vain taktisen tason sotilaallisen suorituskyvyn. Luonnollisesti sotilaallisen suorituskyvyn rakentamisen lisäksi on kriisinhallintajoukkojen luomisessa huomioitava myös saavutettava poliittinen hyöty ja sotilaallisen uskottavuuden luominen. Kalliit ja nopeasti ulkomaille monikansalliseen operaatioon ryhtyvät pienet joukot eivät kuitenkaan automaattisesti tarkoita suorituskykyisää oman alueen puolustukseen. Kriisinhallintajoukkojen kotimaan puolustukselle tuottama lisäarvo edellyttää aina tilannekohtaista analyysiä. Tässä analyysissä vallitseva sotilaallinen uhkakuva ja puolustusjärjestelmän yleinen rakenne on otettava huomioon.

Paine nopean toiminnan joukkojen kehittämiseksi on lännessä joka tapauksessa olemassa. Tämän paineen aiheuttavat toisaalta halu kyetä vaikuttamaan kaukana syntyviin humanitaarisiin kriiseihin, ja toisaalta muuttuneet käsitykset sotilaallisesti tehokkaista operaatioista. Kylmän sodan jälkeisellä ajalla muuttuneet arviot tehokkaasta sotilaallisesta voimasta korostavat täsmäiskukykyä, kaukovaikuttamista, verkottuvia jouk-

¹³ ”NRF:n mahdolliset tehtävät ovat laajat humanitaarisista operaatioista vaativiin taistelu-tehtäviin.” Ks. *Eduskunnan Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 1/2007 vp*.
www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/uavm_1_2007_p.shtml / 27.2.2008.

koja sekä liikkuvuutta.¹⁴ Vaikka sotilaallisen voiman uudet mittarit eivät ole syntyneet yksinomaan kriisinhallintaoperaatioiden toteuttamisen vaatimuksesta, on kriisinhallintaoperaatioiden suunnittelussa ja toteutuksessa mahdollista, ellei pakkokin, käyttää osin niitä sotilaallisia kykyjä, joita myös vaativampiin sodankäynnin tehtäviin on kehitteillä. Kriisinhallintatehtäviin käytettävien joukkojen kehittämiseen ovat vaikuttaneet kokemukset Persianlahden sodasta (1991), Bosnian ilmapommituksista (1995), Kosovon sodasta (1999) ja Irakin sodasta (2003–) kuin myös kokemukset kriisinhallintaoperaatioista Somaliassa, Bosniassa, Kosovossa tai vaikkapa Itä-Timorissa.

Länsimainen kriisinhallinta kriisiytyy?

Vaikka sotilaallisen kriisinhallinnan kehittymisen taustalla voi nähdä moraalisesti hyväksyttäviä syitä asevoiman käytölle, on syytä samalla huomata aktiivisen asevoiman käytön interventiokieltoa rapauttava vaikutus. Näin ollen humanitaaristenkin syiden vuoksi tehdyt legitiimit sotilasoperaatiot vähitellen madaltavat kynnystä turvautua asevoiman käyttöön kansainvälisessä järjestelmässä. Mittavia sotilaallisia voimavaroja omaavat suurvallat, jotka ovat määritelleet kansalliset etunsa laajasti, kykenevät sotilaallisen voiman käytön kynnyksen madaltuessa käyttämään sotilaallista voimaa aikaisempaa aktiivisemmin ja aggressiivisemmin. Kriisinhallintaoperaatioiden nimissä totutetut sotilasoperaatiot muokkaavat

¹⁴ Tarkemmin sotilaallisen voiman länsimaisesta arvioinnista, ks. Jyri Raitasalo, *Constructing War and Military Power after the Cold War – The Role of the United States on the Shared Western Understandings of War and Military Power in the Post-Cold War Era*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, julkaisusarja 1, No 22. Helsinki 2005.

valtioiden mahdollisuuksia legitiimiin sotilaalliseen voimankäyttöön. Sotilaallisen kriisinhallinnan tradition voimistuminen merkitsee samalla suurvalloille mahdollisuutta käyttää asevoimia kansallisten etujensa¹⁵ ajamiseen aikaisempaa enemmän.

Sotilaallisen kriisinhallinnan näkökulman kehittyminen kylmän sodan jälkeen on vaikuttanut merkittäväällä tavalla pienten valtioiden asevoiman käyttöön. Kylmän sodan ajan omaan alueeseen sidottu puolustuksellinen sotilaallinen toiminta on viimeisen kahden vuosikymmenen aikana kehittynyt kohti perinteistä suurvaltanäkökulmaa. Pienten valtioiden sotilaallinen aktiivisuus on lisääntynyt samalla kun hyökkäyksen uhka omalle alueelle on lähes väistynyt. Pienten valtioiden asevoimat ovat olleet kehittymässä aktiivisemmaksi ulkopoliittikan instrumentiksi samalla kun monikansalliset kriisinhallintaoperaatiot ja koalitionsodankäynti ovat yleistyneet. Useat pienet valtiot kuten Tanska, Norja, Belgia, Hollanti tai vaikkapa Ruotsi ovat uudelleenmääritelleet asevoimiensa tehtäväkentän puolustuksellisesta näkökulmasta kohti kansainvälistä toimintaa ja sotilaallista aktivismia.

Pienten valtioiden pienet resurssit merkitsevät hyvin rajallisia mahdollisuuksia kehittää sotilaallisia suorituskykyjä. Uskottavan sotilaallisen voiman mittarien muuttuminen sekä kriisinhallinta- ja koalitionsodankäynnin näkökulman sekoittuminen länsimaisessa sodan kuvassa merkitsee pienille valtioille resurssien allokointiongelmia. Pienillä puolustusbudjeteilla on tämän päivän maailmassa mahdollista saada vain vä-

¹⁵ Kansallisten etujen määrittelystä, ks. esim. Martha Finnemore, *National Interests in International Society*. Cornell University Press, Lontoo 1996.

hän niitä sotilaallisia kykyjä, joita korkeaa teknologiaa, nopeaa toimintaa ja monikansallista yhteistoimintakykyä korostava länsimainen näkökulma asevoimien kehittämisestä edellyttää. Pienet valtiot joutuvatkin valitsemaan laajasta kirjosta sotilaallisia kykyjä sellaiset, joiden kehittämiseen ne erikoistuvat. Pienten ja kalliiden joukkojen kehittäminen sekä sotilaallinen erikoistuminen merkitsevät kriisinhallintaoperaatioihin osallistuvien joukkojen hajautumista. Monikansallisuudesta onkin poliittisen hyväksyttävyytensä lisäksi muodostumassa länsimaisen asevoiman käytön uusi muoto myös sotilaallisesta välttämättömyydestä: riittävien joukkojen kokoaminen edellyttää useiden maiden yhteistyötä. Yhdysvaltojen lisäksi globaalien sotilasagendan omaksuneiden länsimaiden piiristä ei löydy sellaista merkittävää sotilaallista toimijaa, joka kykenisi tai olisi halukas toteuttamaan laajoja sotilasoperaatioita yksin.¹⁶

Useiden pienten valtioiden kriisinhallintaoperaatioihin lähettämät joukot ovat luonteeltaan samanaikaisesti sekä symbolisia että operaation toteuttamisen kannalta erikoistuneita. Monikansallinen sotilaallinen erikoistuminen tuottaa lisääntyvästä poliittisesta legitimitetistä huolimatta kriisinhallintaoperaatioissa sotilaallisia yhteensovittamisongelmia. Tästä symbolisesta joukkojen lähettämisestä herääkin mielenkiintoinen kysymys: osallistuvatko pienet valtiot sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin – ja koalitionsodankäyn-

tiin – turvallisuutensa lisäämiseksi, humanitaarisista syistä vai osoittaakseen kuulumista tiettyyn (länsimaiseen) joukkoon? Tähän kysymykseen ei luonnollisesti ole mahdollista antaa yksiselitteistä vastausta. Sotilaallisen kriisinhallinnan siirtyminen länsimaisen asevoimankäytön keskiöön on synnyttänyt kuitenkin monia kansainvälisen turvallisuusympäristön analyysiin liittyviä jännitteitä läntisen turvallisuusyhteisön piirissä – ja nämä jännitteet käyvät ilmi niin ISAF-operaation joukkojen kokoamisessa kuin kansallisten asevoimien kehittämislinjauksissa. Terrorismin siirtäminen osittain myös sotilaallisen turvallisuuden agendalle korostaa näitä jännitteitä.

Sotilaallinen kriisinhallinta ei ehkä vielä ole kriisissä, mutta se on hyvää vauhtia kriisiytymässä. Länsimaat kaipaavat kipeästi onnistumisia kriisinhallintaoperaatioissaan, jotta nyt valitulla sotilaallisen aktiivisuuden tiellä on tulevaisuutta. Tästä syystä Kosovo, Afganistan ja jopa Irak ovat keskeisiä virstanpylväitä, joiden vaikutus länsimaiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan sekä asevoimien kehittämiseen tulee olemaan merkittävä. Länsimaisen kriisinhallinnan näkökulman kehittymisen osalta myös koalitionsodankäynnin tai terrorismin vastaisen sodan vaikutukset tulevat olemaan mukana, kun keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä päädytään asevoiman käytön uusien sääntöjen vakiintumiseen tai niiden jatkuvaan muutokseen.

¹⁶ Iso-Britannia, Ranska ja mahdollisesti myös Australia omaavat jossakin määrin itsenäisiä sotilaallisia kykyjä. Niidenkin mahdollisuudet tämän päivän maailmassa tarpeellisina pidettyjen sotilasoperaatioiden suorittamiseen yksin ovat lähes olemattomat. Myös Yhdysvallat on poliittisten ja sotilaallisten tekijöiden vuoksi varsin riippuvainen liittolaisten tuesta.

Kirjoittajasta

Majuri Jyri Raitasalo toimii strategian opettajana Maanpuolustuskorkeakoulun Strategian laitoksella. Hän on suorittanut yleisesikuntaupseerin tutkinnon Maanpuolustuskorkeakoulussa vuosina 2005–2007 ja valtiotieteiden tohtorin tutkinnon Helsingin yliopistossa vuonna 2006. Ennen nykyistä tehtäväänsä hän palveli tutkijaupseerina Maanpuolustuskorkeakoulun Strategian laitoksella.

Viimeisimmät tässä sarjassa julkaistut:

(täydellinen lista <http://www.mpkk.fi/fi/tutkimus-opetus/julkaisut/stratl/>)

Julkaisusarja 4: Työpapereita (ISSN: 1236-4983)

No 21, 2007

Juha Mäkelä: CBRNE-terrorismi: turhaa pelottelua vai varteenotettava riski?

No 22, 2007

Mika Kerttunen: Asevoimat ja non-proliferaatio – sotilaallisen osaamisen käyttö estämään joukkotuhoaseiden leviämistä

No 23, 2007

Jyri Raitasalo ja Joonas Sipilä: Mikä Suomea uhkaa? Laaja turvallisuuskäsitys ja uhkakuva politiikka näkökulmina Suomen turvallisuuspolitiikkaan

Strategian laitos
Maanpuolustuskorkeakoulu
PL 266
00171 HELSINKI

Department of Strategic and Defence Studies
National Defence University
P.O.Box 266
00171 HELSINKI

Tel: +358 9 181 26320
Fax: +358 9 181 26324
E-mail: strategian.laitos@mil.fi
Internet: <http://www.mpkk.fi/>