



EVRO-ATLANTSKI SVET SLOVENIJE
EURO-ATLANTIC COUNCIL OF SLOVENIA

Kardeljeva ploščad 5, SI-1000 Ljubljana, Slovenija
Tel.: +386 (0)1 5805 327, Fax: +386 (0)1 5805 322
E-mail: info@euroatlantic.org, www.euroatlantic.org

***** Evro-atlantski Bilten *****
***** Euro-Atlantic Bulletin *****

Izdajatelj/Publisher: EASS / EACS

Vol. 1 No. 3, 2020

Urednik/Editor: prof. dr. Iztok Prezelj

13. November, 2020

ISSN 2712-5270

<http://www.euroatlantic.org/bilten/>

Nova priložnost za transatlantske odnose - Roman Kirn¹

***Povzetek:** Transatlantski odnosi so že dlje časa v stagnaciji, resni preizkušnji pa so bili podvrženi v času Trumpove administracije, ko so dosegli točko ledišča, NATU pa grozila celo opcija razpada. Prihod Bidnove administracije je nova, morda zadnja priložnost za oživitev transatlantskih odnosov in njihovo postavitve na trdnejše in trajnejše temelje, ki ustrezajo zahtevam 21. stoletja. Ponudba von der Leynove, takoj po Bidnovi volilni zmagi, za novo transatlantsko partnerstvo je pravočasen korak v pravo smer.²*

Uvod

Transatlantski odnosi, kot odnosi med ZDA in Evropski Unijo, so rezultat specifičnih političnih in zgodovinskih okoliščin. Strateški nastavki teh odnosov so bili postavljeni že leta 1941 z Atlantsko listino, s katero sta ameriški predsednik Franklin D. Roosevelt in britanski premier Winston Churchill začrtala temelje povojne liberalne mednarodne ureditve, kakor tudi transatlantskega zavezništva. Do jasnejše vizije transatlantskega zavezništva pa je prišlo po drugi svetovni vojni, k čemur sta pripomogli zlasti dve dejstvi: potreba po obnovi razrušene Evrope (oblikovanje Marshallovega načrta ameriške pomoči Evropi) ter začetek hladne vojne (kot temeljnemu razlogu ustanovitve severnoatlantskega zavezništva NATO). Hladna vojna je bila glavni vzvod ohranjanja in krepitve transatlantskih odnosov.

Do institucionalizacije teh odnosov je prišlo najprej sredi 50-tih let z vzpostavitvijo diplomatskih odnosov med ZDA in Evropsko skupnostjo, nato pa leta 1990 z vzpostavitvijo strukturnega političnega dialoga, ki vključuje srečanja voditeljev ZDA in EU na Vrhu, oziroma leta 1995 s sprejetjem Transatlantske Agende. Obravnava teh vprašanj je temeljila na predpostavki skupnih vrednot in interesov.

Zaradi velike medsebojne gospodarske soodvisnosti (trgovina med ZDA in EU predstavlja okrog 50% svetovne trgovine) pa je ekonomsko sodelovanje med ZDA in EU začelo postajati

¹ Roman Kirn je dolgoletni karierni diplomat, ki je kot veleposlanik služboval v OVSE na Dunaju, v OZN v New Yorku, v Washingtonu in v Haagu.

² Opomba: V tem prispevku so izražena avtorjeva lastna stališča, ki niso nujno stališča EASS.

eden od temeljev transatlantskega sodelovanja. Ustanovitev Transatlantskega ekonomskega sveta (TEC) leta 2007 je odražala politično podporo na obeh straneh Atlantika glede odpravljanja preprek v medsebojnem trgovanju in v nekem smislu tudi glede pospeševanja procesa transatlantske ekonomske integracije.

Transatlantski odnosi so bili grajeni v okoliščinah skupnih groženj, ki jim je dajala pečat hladna vojna. Zato ni presenetljivo, da je padec berlinskega zidu vnesel v te odnose več realizma, do izraza pa so prišle tudi razlike in razhajanja na obeh straneh Atlantika. Te razlike so se po terorističnem napadu na ZDA, 11. Septembra 2001, še poglobile, zlasti v dojemanju groženj in izzivov, ki jih prinaša terorizem. Vojni v Iraku in deloma tudi v Afganistanu sta izpostavili razlike v vrednotah (npr. spoštovanje človekovih pravic v primeru obravnave zapornikov v Abu Grajbu in Gvantanamu) in tudi v interesih (vojni nista bili v neposrednem varnostnem interesu EU). Vse to je poglobilo razlike znotraj transatlantskega zavezništva in postavilo pod vprašaj definicijo transatlantskih odnosov kot odnosov, ki temeljijo na skupnih vrednotah in interesih. Ti dve vojni sta razgalili tudi razkorak med vojaškimi zmogljivostmi ZDA in EU, zaradi česar je prišlo do zmanjšanja interesa ZDA za sodelovanje z EU in posledično tudi za transatlantsko sodelovanje. Do izraza je prišlo dejstvo, da imajo ZDA globalne interese in da delujejo globalno, medtem ko EU ni imela ne vojaških zmogljivosti, ne institucij in ne politične volje za globalno delovanje. S tem se je za ZDA vse bolj začelo postavljati vprašanje, ali Evropa sploh lahko kaj prispeva k delitvi bremena globalne odgovornosti. To je bil čas, ko je ameriški neokonzervativni publicist Robert Kagan (2002) Evropo poimenoval kot Venero, ZDA pa kot Mars, asimetrija moči (zlasti vojaško-politične) med ZDA in EU pa še nikoli dotlej ni bila videti tako velika in izrazita. Partnerstvo med ZDA in EU je postajalo vse bolj nefunkcionalno in neučinkovito.

Priložnosti in preizkušnje

Za razumevanje stanja transatlantskih odnosov v spreminjajočem se mednarodnem okolju v zadnjem desetletju in več, kakor tudi za iskanje bodoče forme in vsebine teh odnosov si velja približe ogledati, kako so se odnosi med ZDA in EU razvijali v času Obamove in Trumpove administracije.

Prihod Baracka Obame v Belo hišo (2009) je napovedoval novo obdobje v ameriški zunanji politiki ter drugačno vlogo ZDA v mednarodnih odnosih zlasti v primerjavi z njegovim predhodnikom J.W. Bushem. Ob ohranjanju svoje vodilne vloge v svetu so ZDA napovedovale politiko samoomejevanja v svojem zunanjepolitičnem delovanju, kar je vključevalo tudi bolj premišljeno uporabo sile, deideologizacijo zunanje politike ter vračanje k multilateralnim in kooperativnim odnosom kot načinu spopadanja z globalnimi izzivi in grožnjami. Obamova administracija je napovedovala, da se bo ob aktivnejši vlogi diplomacije bolj posvetila sodelovanju s prijatelji kot pa iskanju sovražnikov. Tako zastavljena politika je bila v Evropi zelo dobro sprejeta, evropski voditelji niso skrivali navdušenja nad Obamo, najavljalo se je novo poglavje v evropsko-ameriških odnosih, vzbujeni so bili upi v obnovo transatlantskih odnosov. Ustvarjena so bila visoka pričakovanja, za katera se je kasneje izkazalo, da so previsoka in neuresničena. Danes lahko na to obdobje gledamo kot na zamujeno priložnost, še zlasti, ker je vse kazalo, da so ameriško-evropski pogledi na zunanjo politiko in mednarodne odnose končno dosegli visoko stopnjo sozvočja in usklajenosti, kar bi lahko dalo potreben pospešek tudi transatlantskemu zavezništvu. Razloge, zakaj se to ni zgodilo, je iskati na obeh straneh. Obama je imel transatlantske odnose za samoumevne, ni pa jih postavil v ospredje ameriške zunanje politike. Za Obamo je bila Evropska Unija zanimiva in potrebna toliko, kolikor lahko pomaga pri ohranjanju ameriške vizije globalne ureditve. Sicer nič novega za

ameriško politiko, pa vendar je Evropa pričakovala več od Obame. Bojazen, da ZDA v EU ne vidijo več glavnega strateškega partnerja se je potrdila ob strateški preusmeritvi ameriške zunanje politike na azijsko-pacifiško regijo (t.i. "Asia Pivot"). ZDA so se obračale proti Vzhodu, čeprav ne toliko zato, ker bi zanjo Evropa izgubljala pomen, ampak ker je Kitajska pridobivala geostrateški pomen. ZDA so pričakovale, da bo EU prevzela več odgovornosti v smislu delitve bremena za zagotavljanje varnosti v lastni sosesčini, kakor tudi v severni Afriki in na Bližnjem Vzhodu. Problem Evropske Unije pa je bil, da tudi če bi bila politično voljna za takšno delitev bremena, za kaj takega ni bila sposobna, ne takrat, ne danes, s čimer je potrjevala vtis nezanesljivega partnerja. Glavna napaka, ali zamujena priložnost s strani EU je bila, da ni bolj odkrito in odločno podprla Obamove nove zunanjepolitične usmeritve. Washingtonska administracija nad tem dejstvom upravičeno ni skrivala razočaranja. Priložnost za preobrazbo transatlantskega partnerstva v bolj funkcionalno zavezništvo je bila zamujena, vprašanje odnosov znotraj NATO pa se je zreduciralo na vprašanje višine BDP, ki ga za obrambo namenjajo države članice Evropske Unije.

Evropski partnerji ob prihodu Donalda Trumpa v Belo Hišo niso gojili nobenih, kaj šele visokih, pričakovanj glede transatlantskih odnosov. Zgodilo se je prav nasprotno. Trump je drastično prekinil s prakso svojih republikanskih in demokratskih predhodnikov, ki so transatlantske odnose vedno postavljali v ospredje svojih zunanjepolitičnih prioritet. Pod Trumpom se je zgodilo tisto, česar nismo videli v vsej povojni zgodovini ameriško-evropskih odnosov: odrekel se je svojim tradicionalnim zaveznikom in sploh ideji o nujnosti ustvarjanja in negovanja zavezništev in partnerstev pri reševanju skupnih, globalnih izzivov in problemov. Zavezništva, ki temeljijo na skupnih ali vsaj deljenih vrednotah in interesih, za Trumpa niso bila več pomembna. Zato je pod njegovo administracijo postajala vse bolj negotova usoda zveze NATO in transatlantskih odnosov nasploh, Trump pa je postal največja grožnja transatlantskemu zavezništvu po drugi svetovni vojni.

NATO, steber transatlantske varnosti, je v Trumpovih očeh takorekoč čez noč postajal vse bolj nepotrebna institucija, od katere ima največ koristi Evropa, ki svojo varnost zagotavlja na račun ameriških davkoplačevalcev. Izrazito se je povečal pritisk na evropske zaveznike, da povečajo svoje izdatke za obrambo, pod vprašaj je postavil veljavnost člena V. transatlantske pogodbe, v svoji politični nepredvidljivosti pa je izstop ZDA iz NATO dopuščal kot realno opcijo. V svoji transakcijski zunanji politiki (po načelu daj-dam) je šel tako daleč, da je napovedoval plačevanje stroškov s strani evropskih zaveznikov za ameriške vojake v Evropi.

Podoben ali politično še bolj nesprejemljiv in destruktiven je bil odnos Trumpa do Evropske Unije. Do EU, njenih držav članic je bil nespoštljiv, celo žaljiv, podpiral je dezintegracijo EU (Brexit) in desni populizem ter suverenizem (Madžarska, Poljska). Iniciral je trgovinsko vojno z EU, v EU ni več videl zaveznika, temveč geostrateškega rivala in nasprotnika (zlasti v gospodarskem smislu).

Transatlantski odnosi v času Trumpa so bili privedeni na rob prepada: Trump je bil do Evrope odkrito sovražen, Evropska Unija pa je neprikrito prepoznavala dejstvo, da ZDA več niso edine, ki bi lahko bile garant varnosti in stabilnosti Evrope.

Ameriške volitve 2020 prinašajo novo priložnost za transatlantske odnose. Joe Biden je liberalni atlanticist, politik ki razume soodvisnost sveta in pomen zavezništev. Obljublja obnovitev transatlantskega zavezništva kot zavezništva vrednot ter vračanje ZDA v čas, ko so bile nedvomni lider liberalnega sveta. Precej stvari v ameriški zunanji politiki bo po Trumpu moral početi tudi Biden, vendar jih bo počel na drugačen način: bolj predvidljivo, inkluzivno,

kooperativno in seveda bolj diplomatsko. Vendar pa bi bilo naivno pričakovati, da se bodo z Bidnom preprosto vrnila zlati časi NATO in transatlantske enotnosti. Vmes se je spremenil svet, spremenile so se ZDA, spreminja se tudi Evropska Unija.

Prihodnost transatlantskih odnosov

Čas po Trumpu, ki se napoveduje, je priložnost za strateški premislek, kako obnoviti transatlantsko zavezništvo. V času Bidnove administracije se ne bi smela ponoviti napaka izpred 12 let ob nastopu Obamove administracije, ko je bila na obeh straneh Atlantika zamujena priložnost za redefiniranje in utrditev transatlantskih odnosov v pogojih visoke stopnje soglasja in konvergence ameriških in evropskih politik. Zgolj neka oblika "reset" politike tega zavezništva ali pa neka nova "Atlantska listina" ne bo dovolj in tega se bo morala zavedati zlasti Bidnova administracija. Nov pristop bo potreben, ker so se vmes spremenile mednarodne okoliščine, spremenile so se razmere v ZDA in v EU.

Temeljno izhodišče v takšnem pristopu bi moralo biti prepoznavanje dejstva, da EU in ZDA pripadata istemu civilizacijskemu okviru, torej Zahodnemu sistemu skupnih vrednot, in da je transatlantsko zavezništvo steber zahodnega modela liberalnih vrednot ter načel. Večpolarni svet, zlasti hiter vzpon Kitajske, ponuja in vse bolj vsiljuje drugačen sistem vrednot. Ameriško-evropsko zavezništvo bo potrebno pri ohranjanju teh vrednot, kakor tudi pri preoblikovanju obstoječe vse bolj nefunkcionalne in anahrone mednarodne ureditve. V samem izhodišču tega novega premisleka bo potrebno tudi preseči prevladujoče predstave, ki transatlantsko zavezništvo zožujejo predvsem na področje varnostno-obrambnega sodelovanja v okviru NATO. Sestavine transatlantskih odnosov so namreč tri: gospodarsko, varnostno-obrambno, in politično sodelovanje.

Gospodarsko sodelovanje predstavlja temeljno sestavino transatlantskega partnerstva. Soodvisnost gospodarstev na obeh straneh Atlantika je tolikšna, da je takorekoč imuna na možne politične vplive z ene ali druge strani (vsaj tako je bilo do sedaj). To vključuje tako uvoz-izvoz blaga in storitev, vzajemne investicije in ustvarjanje delovnih mest na obeh straneh Atlantika. Leta 2007 je bil ustanovljen Transatlantski ekonomski svet (TEC) kot institucionalni okvir, katerega osnovni namen je bil zagotoviti potrebno politično podporo na obeh straneh Atlantika za odpravljanje prepek v medsebojnem trgovanju in postopno vzpostavitev transatlantskega območja proste trgovine. Ta proces je zastal (pod Obama je propadel trgovinski sporazum TTIP), da bi se končal s trgovinsko vojno, inicirano s strani Trumpove administracije, ki v EU ni več videla strateškega partnerja, temveč tekmeca, ki jo ogroža. Problemi transatlantskih odnosov so vse bolj videti ekonomske narave. Ne glede na vzajemno gospodarsko soodvisnost namreč ni videti stabilne in trajne konvergence interesov, ko gre za vprašanja globalne ekonomije (npr. odnos do carin, delovanja WTO, obdavčenja finančnih transakcij). Tu čaka pogajalce na obeh straneh še veliko dela v cilju zmanjševanja razlik in približevanja skupnim interesom.

Na varnostno-obrambnem področju smo v okviru NATO že dlje časa priča oslabljenemu obsegu skupnega strateškega delovanja, kar je posledica različnih interesov, tako v geografskem kot tematskem smislu, na obeh straneh Atlantika. Kot glavni problem se z ameriške strani izpostavlja premajhen delež GDP, ki ga evropski zavezniki namenjajo za obrambo. To je sicer res, vendar ni in ne bi smelo biti odločujoče za prihodnost tega sodelovanja. Glavna ovira za učinkovito transatlantsko zavezništvo je namreč izrazita asimetrija moči med ZDA in Evropsko Unijo. Slednjo bi lahko odpravila ali vsaj zmanjšala le močnejša in učinkovitejša EU, ki pa za to potrebuje večjo strateško avtonomijo. Temu so doslej

ZDA vedno nasprotovale, EU pa za kaj takega ni zmogla dovolj poguma in politične volje. Nastop nove ameriške administracije je priložnost, da podpre razvoj močne EU, ki bo kredibilen zaveznik in akter na globalni sceni, EU pa mora sama sprejeti politično odločitev za prenos skupne varnostne in obrambne politike pod pristojnost Bruslja ter posledično razviti sposobnost in institucije za globalno delovanje. Oboje bo težko, v kolikor ZDA ne bodo v EU prepoznale enakopravnega strateškega partnerja, kar je sicer v dolgoročnem interesu ZDA. Brez tega bo težko iskati v prihodnost usmerjeno strateško vizijo skupnega delovanja. Bilo bi dobro, da ZDA ne samo sprejmejo, ampak tudi podprejo razvoj evropske obrambne politike in krepitev obrambnih ter vojaških zmožnosti EU. Ne bi smeli podceniti možnosti, da slednje lahko potencialno okrepi transatlantske odnose. Vse, kar bi bilo manj od tega bi nas oddaljevalo od cilja graditve močnega transatlantskega zavezništva in bi se verjetno morali zadovoljiti zgolj z neko obliko funkcionalnega partnerstva, v katerem bi bilo skupno delovanje vedno podvrženo vsakokratnim taktičnim pogajanjem o vprašanih vzajemnega interesa in ustvarjanju ad hoc zavezništev. Lahko si mislimo, da v pogojih večpolarnega sveta takšno zavezništvo ne bi bilo najbolj učinkovito.

Transatlantske politične odnose je vedno bremenila asimetričnost odnosov med ZDA kot enotno državo in EU kot skupnostjo 28 držav. To je bil pogosto tudi glavni razlog, da so ZDA iskale zaveznike v posameznih prestolnicah držav članic EU, ne pa v Bruslju, ali pa celo spodbujale delitev na staro in novo Evropo. ZDA so vedno spodbujale širitev EU, ne pa tudi poglobljanja EU, ki je sicer edina pot k močnejši in učinkovitejši Evropski Uniji. Nastop Bidnove administracije bo priložnost, da v interesu okrepljenega transatlantskega sodelovanja politično podpre razvoj takšne EU, ki bo notranje trdna in navzven učinkovita, ter da ponudi oz. sprejme novo partnerstvo z EU. ZDA bodo morale preseči svoj pogled na EU prvenstveno skozi prizmo NATO vojaških zmožnosti ter jo začeti obravnavati kot ekonomsko, politično, v perspektivi tudi obrambno unijo v nastajanju. Nova ameriška administracija bo imela izziv, da glede podpore takšni EU najde nadstrankarsko (demokratsko- republikansko) soglasje, države članice EU pa nadnacionalno soglasje za razvoj tako poglobljene Evropske Unije.

Že v času povolilne tranzicije bi moral Bruselj, ob enotni podpori nacionalnih prestolnic, poslati v Washington jasno in močno sporočilo, da Evropska Unija želi okrepiti transatlantsko zavezništvo z osredotočenjem na vizijo dolgoročnih skupnih potreb in interesov. Predsednica Komisije EU, Ursula von der Leyen, je v Washington že poslala pomembno politično sporočilo: ponudbo novega transatlantskega partnerstva, ki naj zajame vse oblike sodelovanja. Pravočasen korak v pravo smer. Istočasno bi moral Bruselj takoj ponuditi organizacijo Vrha EU-ZDA (ki ga ni bilo že od leta 2014), na katerem bi lahko že obravnavali predlog novega partnerstva med ZDA in EU. Sestavni del takšnega okrepljenega partnerstva bi lahko bila tudi ustanovitev Transatlantskega sveta za politično sodelovanje (ideja, ki je že bila na mizi pred 13 leti) kot instrumenta za reden politični dialog in konzultacije ter koordinacijo na vseh področjih skupnega interesa. Transatlantski odnosi so v osnovi že institucionalizirani na varnostno-obrambnem področju (NATO, s perspektivo krepitve odnosov tudi na relaciji EU-NATO) ter na gospodarskem področju (TEC). Z ustanovitvijo Transatlantskega sveta za politično sodelovanje bi torej zaokrožili institucionalni okvir transatlantskih odnosov, ki bi jim s tem ponudili trdnejšo perspektivo za bolj uravnoteženo partnerstvo med ZDA in Evropsko Unijo.

Smer in dinamika razvoja transatlantskih odnosov v obdobju, ki je pred nami, bo pokazala ali so ti odnosi zašli v krizo zaradi slabo vodene politike na obeh straneh Atlantika ali pa zaradi rastočih razlik v vrednotah in interesih obeh partnerjev. V kolikor je to bil problem slabih politik, potem nam nastop Bidnove administracije in odzivnost evropske strani lahko prinese novo priložnost za obnovo transatlantskega partnerstva. V kolikor pa je to problem prepada v

vrednotah in interesih, potem bo graditev bodočih transatlantskih odnosov mnogo bolj zahtevna in negotova.



EVRO-ATLANTSKI SVET SLOVENIJE
EURO-ATLANTIC COUNCIL OF SLOVENIA

Si želite izvedeti več o dejavnostih Evro-atlantskega sveta Slovenije? Vas zanima področje mednarodne varnosti? Pridružite se nam.

Za več informacij obiščite našo spletno stran www.euroatlantic.org ali pošljite sporočilo na info@euroatlantic.org.