

Božo Cerar, rojen 1949 v Ljubljani, doktor mednarodno-pravnih znanosti in diplomat, med drugim stalni predstavnik Republike Slovenije pri Natu (2006-2011) in veleposlanik Republike Slovenije v ZDA (2013-2017).

Dr Božo CERAR

70 let Nata

Povzetek: Nato, organizacija kolektivne obrambe in politično zavezništvo demokratičnih držav zahodne Evrope in severne Amerike je bil ustanovljen leta 1949. S svojo vojaško močjo naj bi odvrnil Sovjetsko zvezo oziroma zavaroval svobodo, skupno dediščino in civilizacijo svojih narodov, ki počiva na načelih demokracije, svobode posameznika in vladavine prava. Preprečil naj bi tudi obuditev nacionalističnega militarizma v Evropi in pripomogel k evropski politični integraciji. V kasnejših letih je vanj stopila tudi vrsta nekdanjih socialističnih držav srednje in vzhodne Evrope. Njegov uspeh temelji na dveh stebrih – skupnih varnostnih interesih in skupnih vrednotah.

Tudi po 70 letih ni izgubil na pomenu. V času, ko si Rusija in Kitajska prizadevata še bolj razdeliti ne najbolj enoten Zahod, ko je ta na nekakšnem razpotju, ko je liberalni mednarodni red močno načet, ko ni jasno ali se bo obdržal in v kakšni obliki oziroma kaj mu bo sledilo, je trdno čezatlantsko zavezništvo, v katerem enotnejše evropske zaveznice prevzemajo večje breme, še vedno najboljša varnostna garancija Evropi. Obe svetovni vojni ter hladna vojna so ne nazadnje dokaz, kako pomembna je omenjena vez za mir na starem kontinentu. Druge realistične alternative (še) ni. Pravzaprav je ni ne za čezatlantsko kot tudi ne za globalno partnerstvo.

1 Uvod

Pred 70-timi leti, natančneje 4. aprila 1949, se pravi na začetku hladne vojne, je 12 zunanjih ministrov Kanade, ZDA in zahodnoevropskih držav v prestolnici ZDA podpisalo pogodbo kolektivne obrambe, Washingtonsko pogodbo. Šlo je za predstavnike enako-mislečih demokratičnih držav. V skladu s členom 51 Ustanovne listine OZN ima vsaka država pravico do samoobrambe, bodisi individualne bodisi kolektivne. Z omenjeno pogodbo so štiri leta po koncu II. svetovne vojne, ki so jo zanetili prekomerni nacionalizem in totalitarne ideologije pravzaprav skušali preprečiti izbruh na evropskih tleh nove, ki bi bila še veliko hujša kot prejšnji. Vojaška moč Organizacije severnoatlantske pogodbe - Nata naj bi odvrnila Sovjetsko zvezo, katere ekspanzionizem, totalitarizem je grozil zahodnim demokracijam. Ne gre pozabiti tudi tega, da naj bi ustanovitev Nata preprečila tudi obuditev nacionalističnega militarizma v Evropi in ne nazadnje pripomogla k evropski politični integraciji.

2 Uspehi in izzivi

Osnovni namen Nata je seveda zagotavljati varnost njegovim članicam. Člen 5 Washingtonske pogodbe določa, da je napad na eno napad na vse, da je njihova varnost nedeljiva. Mimogrede, uporabljen je bil samo enkrat in to leta 2001 v času terorističnih napadov Al – Kaide na ZDA – v New Yorku in Washingtonu. Vendar Nato ni le vojaška organizacija, ampak tudi politično zavezništvo, ki je, kot pravi Washingtonska pogodba, odločeno zavarovati svobodo, skupno dediščino in civilizacijo svojih narodov, ki počiva na

načelih demokracije, svobode posameznika in vladavine prava. Nato je torej tako organizacija interesov kot vrednot in predstavlja emocionalno vez med evropskim in ameriškim kontinentom.

Varnostna politika Nata kot obrambne organizacije, kjer se odloča s konsenzom, temelji na učinkoviti kolektivni obrambi, pa tudi na dialogu in sodelovanju. To je bilo tudi Sovjetski zvezi oziroma Rusiji večkrat ponujeno, vendar brez uspeha. Globoko medsebojno nezaupanje ni izginilo. Zavezništvo se je tudi vseskozi znalo prilagajati novim izzivom. V določenih obdobjih so se tako Nato sile, ki jih odlikujejo visoka usposobljenost, dobra opremljenost, mobilnost in povezljivost, uporabile tudi v podporo miru in za potrebe kriznega odzivanja tako v Evropi (Balkan) kot zunaj nje (Afganistan). Svojo prvo (vročo) vojno je Nato bil šele več kot 40 let po svoji ustanovitvi in to na območju nekdanje Jugoslavije, ko je šlo v BiH v okviru mandata OZN in kasneje na Kosovu za zaustavljanje Miloševićevega velikosrbskega ekspanzionizma in preprečitev etničnega čiščenja, vojnih zločinov in zločinov zoper človečnost. Danes je spet v ospredju obramba ozemelj držav članic.

V minulih desetletjih so Natu večkrat napovedovali njegov konec, še posebej po razpadu Varšavskega pakta in Sovjetske zveze na začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja. Zavezništvo je bilo dejansko nekajkrat na resnih preizkušnjah tako zaradi dogajanja v državah članicah (npr. ogrožanje demokracije v Grčiji) kot zaradi različnih pogledov med njimi o določenih zunanjepolitičnih vprašanjih, npr. sueški krizi ali posredovanju ZDA v Iraku. Francija se je ne nazadnje leta 1966 začasno umaknila iz njegovih vojaških struktur. Vendar Nato, ki je vseskozi uspešno izpolnjeval svoje naloge in ki kot rečeno, ni navadna obrambna zveza in v varnostnem okrilju katerega se je oblikovala tudi EU, se je ohranil in večkrat okrepil svoje vrste. Vanj se je vključila vrsta srednje in vzhodnoevropskih nekdanjih socialističnih držav. Zavezništvo je danes v vojaškem in organizacijskem smislu močno kot še nikoli. Enako velja za njegovo sposobnost soočanja s kibernetičnimi in hibridnimi grožnjami. V njegovih članicah v evro-atlantskem prostoru danes živi že skoraj milijarda ljudi. Proizvedejo okoli polovice svetovnega BDP in na njih odpade 55% globalnih sredstev namenjenih obrambi. Slovenija je vanj stopila leta 2004. Republika Severna Makedonija bo v roku leta dni postala njegova 30-ta članica. Potrebno pa je pripomniti, da so evropske zaveznice njegov nadaljnji obstoj in uspeh ter ameriški nuklearni dežnik vzele kot dano dejstvo, se pravzaprav uspravale, tako da so po koncu hladne vojne drastično zmanjšale obseg sredstev v obrambne namene. To ni blagodejno vplivalo na njegovo kohezijo in odnose čez Atlantik. 70% sredstev, ki jih države Nata namenjajo za obrambo namreč odpade na ZDA.

Tudi po 70-tih letih Nato ni izgubil na pomenu. Po besedah nemške kanclerke Merklove še vedno predstavlja faktor stabilnosti. Mimogrede še nobena povezava kolektivne obrambe se ni izkazala za tako žilavo in ni trajala tako dolgo. Nato svojo okroglo obletnico slavi v času, ko razmere v Evropi ponovno postajajo zaskrbljujoče in nestabilne. Pa naj si gre zaradi zunanjih dejavnikov kot so terorizem, migracije, ruska agresija na Ukrajino ali notranjih, ki jih predstavljajo rastoči nacionalizmi in avtoritarni populizmi. Tudi prenehanje pogodbe o nuklearnem orožju kratkega in srednjega dosega med Rusijo in ZDA (INF) kaže, da je čas, ko se je želo ugodnosti miru po koncu hladne vojne, mimo. V svetu se ponovno zaostrojuje ekonomska in politična konfrontacija med velikimi silami. Ogrožena so omenjena načela, ruši

se obstoječi liberalni red. Na pravilih temelječi red, ki so ga po II. svetovni vojni v pretežnem delu sveta ustvarile in vzdrževale hegemon ZDA s svojimi zaveznicami. Ogrožajo ga Rusija, Kitajska in še kakšna avtokracija. Vendar tudi podpora samih ZDA temu redu ni več tako odločna in močna kot v preteklosti. Slednje velja tudi za ameriško podporo Natu, eni od pomembnejših institucij povojne ureditve. Ureditve, ki bi jo veljalo dopolniti, izboljšati, ne pa odpraviti. Enako velja za Severno-atlantsko zavezništvo.

V Beli hiši trenutno biva Nato skeptik, Donald Trump. Na Evropo gleda bolj kot na rivala, kot pa na partnerja in zaveznika. V zavezništvih na sploh ameriški predsednik ne vidi posebne vrednosti. Tudi v tem ne, da Nato članice delijo iste vrednote. Pravzaprav meni, da so nepošteno do ameriških davkoplačevalcev. ZDA naj bi svojim zaveznicam varnost zagotavljale praktično zastonj. V minulih dveh letih predsednik Trump tako ni bil vedno nedvoumen, glede spoštovanja varnostnih zagotovil evropskim zaveznikom v skladu s čl. 5 Washingtonske pogodbe. Za nameček se je še nekajkrat resno ukvarjal z mislijo, da se ZDA enostavno umaknejo iz zavezništva, navkljub močni podpori, ki jo Nato še vedno uživa v ameriškem kongresu oziroma senatu. Če ameriška ustava določa, da mora k sklenitvi mednarodne pogodbe senat dati svojo privolitev, pa o kakšni tovrstni vlogi senata pri izstopu iz takšne ali drugačne pogodbe ustava molči. V preteklosti je tako kar nekaj ameriških predsednikov sprejelo odločitev o izstopu iz mednarodnih pogodb in organizacij kongresnikom navkljub. Odločitev predsednika Trumpa o izstopu ZDA iz Nata bi bila torej možna, v kolikor kongres ne dopolni zakonodaje. Pod vplivom predsednika se ohlaja tudi odnos ameriških republikanskih volivcev. Če si je umik iz Nata leta 2016 želelo 17% republikancev je bil ta odstotek leta 2018 že 38%. Opazovalcem zadnjih vrhov ali ministrskih sestankov zavezništva ni ušlo, da ameriški predstavniki na njih ne kažejo kakšne velike vneme ali vodstva. Tudi dejstvo, da ob aprilski obletnici zavezništva v Washingtonu ne bo vrha, ampak da se bodo na proslavi zbrali le zunanji ministri držav članic, je zgovorno. Dvome republikancev v Nato, v smiselno robustne ameriške vojaške prisotnosti v Evropi in vodilno vlogo ZDA v zavezništvu je bilo moč zaslediti tudi v začetku 50- tih let prejšnjega stoletja. V tem sta prednjačila senator R.A. Taft in nekdanji predsednik Herbert Hoover. Vendar potem je zadeve vzel v roke general ter kasnejši predsednik Dwight D. Eisenhower, ki je te dileme odločno presekal. Transakcijski pristop predsednika ZDA Trumpa in negotovost, ki jo vnaša v vrste zavezništva, vsekakor ne prispevata k trdnosti Nata in čvrstosti njegovega odvrčanja. Ameriško vodstvo je bilo za zavezništvo vedno ključno. Zaveznice so tako nervozne in nasprotniki, v prvi vrsti Rusija, ohrabreni, kar vsekakor ni najboljša popotnica za naprej.

K koherentnosti zavezništva ne prispevajo tudi različni pogledi članic, kako reagirati na propad INF pogodbe. ZDA so iz nje izstopile (predvsem zaradi ruskega nespoštovanja) brez posvetovanj z evropskimi zaveznicami, čeprav gre še kako za evropsko varnost. Tudi odločitev o umiku iz Sirije so ZDA sprejele brez vnaprejšnjega obvestila ali posvetovanja z njimi, čeprav so se skupaj borile v koaliciji zoper ISIS.

Dodati je treba tudi, da Nato slabi dejstvo, da so v nekaterih državah članicah, npr. Turčiji liberalno demokratične vrednote v drugem planu, če ne že ogrožene, da se demokratični standardi slabšajo.

Ob tako pomembnem jubileju kot je 70. obletnica je treba tako vendarle pripomniti, da nebo nad Natom ni najbolj jasno. Nekateri celo menijo, da se nadenj zgrinjajo črni oblaki kot še nikoli in to tako z vzhoda kot zahoda. Zastavlja se vprašanje, ali zavezništvu oziroma njegovim članicam preti večja nevarnost od zunaj ali od znotraj. Od zunaj v prvi vrsti od vse bolj samozavestne in agresivne Rusije. Od znotraj predvsem zaradi Trumpove *America first* politike oziroma odsotnosti močnega ameriškega vodstva. Vse pogosteje se nehote zastavlja vprašanje ali v zavezništvu še obstaja politična volja solidarnosti v času krize. Marsikdaj se zdi, da je Nato na nekakšnem avtopilotu.

Obe strani Atlantika bi se morali zavedati, da tako ne more in ne sme biti. V nestabilnih razmerah se avtopilot ne obnese najbolje. Nato je v minulih desetletjih s kolektivno obrambo, kriznim upravljanjem in razvijanjem partnerstva (tako z državami od evropske sosesčine pa vse do Japonske, kot EU in tudi OZN) vsekakor dokazal svojo koristnost oziroma vrednost tako za Evropejce kot za Američane oziroma za omenjeni liberalni mednarodni red in mir v svetu. Velja se potruditi in Nato, zavezništvo demokracij, obdržati v dobri kondiciji ter preprečiti morebitno implozijo čezatlantskega varnostnega sistema. Potrebno je ustrezno prerazporediti breme med članicami in se zavedati določil in vrednot iz ustanovne pogodbe. Trenutna razhajanja med ZDA in evropskimi zavezniki glede vrste vprašanj – soočanje s podnebnimi spremembami, ohranitev nuklearnega dogovora z Iranom, Severni tok II, medsebojna trgovina itd. kažejo, da to ne bo lahko opravilo. To je prišlo do izraza tudi med nastopi njihovih predstavnikov na nedavni februarški Münchenski varnostni konferenci.

Vendar ZDA in Evropa rabita druga drugo, danes najbrž bolj kot kdajkoli v preteklosti. ZDA bi se morale zavedati, da so ZDA in EU najbolj povezani svetovni gospodarstvi in da nestabilna Evropa ali celo Evropa v vojni ni nikoli pomenila nič dobrega tudi za ZDA. Njihova varnost je neločljivo povezana z varnostjo Evrope. V času ko moč ZDA kot globalnega hegemonu slabi, so ravno v Evropi države, ki jim npr. najbolj pomagajo odvrčati Rusijo, integrirati Kitajsko v globalno trgovino ali oblikovati pravila ravnanja v kibernetičnem prostoru itd. Spomniti velja na besede Jima Mattisa, nekdanjega obrambnega ministra ZDA, ki jih je zapisal v svojem odstopnem pismu decembra lani, da je moč ZDA povezana z njenimi zavezništvii. ZDA so močnejše z Natom kot brez njega. Tako meni tudi ameriški kongres in očitno je takšno tudi mnenje večine ameriških državljanov, 62% jih tako še vedno odobrava Nato.

Na evropski strani, ki nosi svoj del odgovornosti za ne najboljše odnose čez Atlantik in ki je precej pripomogla k nezadovoljstvu Trumpa, pa tudi njegovega predhodnika Obame glede neustrezne delitve bremen v zavezništvu, je v zadnjem času prišlo do streznitve in spoznanja, da mora prispevati več. Okoli dve tretjini Evropejcev podpira obstanek zavezništva. Zabeleženi so pomembni premiki v smeri 2% BDP v obrambne namene do leta 2024, kot so se zaveznice dogovorile na srečanju na vrhu v Walesu pred petimi leti. K temu so pripomogli tako Trumpovi pritiski kot Putinova agresija na Ukrajino. Nemški obrambni proračun se je od leta 2013 tako npr. povečal za 36%. Podobno je še v nekaterih drugih zaveznicah. Od leta 2016 so evropske zaveznice in Kanada v obrambne namene porabile dodatnih 41 milijard dolarjev. Države članice EU so začele krepiti svojo vojaško moč in se tesneje povezovati na tem področju. S tem se krepi evropski steber Nata, njegova odvrčalna moč in odpravlja

očitki o zastojkarstvu (*free riders*). Višanje vojaških izdatkov seveda ni nekaj, nad čemer bi bil človek vzhičen, vendar, če želimo Evropejci v današnjem svetu ohraniti svoj način življenja, potem do vprašanj varnosti in obrambe ne moremo in ne smemo biti indiferentni.

Evropejci se moramo tudi zavedati, da so Američani vse bolj okupirani s svojimi odnosi s Kitajsko in da vse manj njihove pozornosti velja Evropi, Bližnjemu vzhodu in Afriki. Krizno upravljanje in protiteroristična dejavnost bosta tako v evropski sosesčini primarno padla na evropska pleča. Krepitev evropske obrambne sposobnosti in doseganje strateške avtonomije je v tem kontekstu na mestu. Za tiste, ki v ravnanju Trumpa vidijo znake, da se čezatlantsko razmerje, ki smo ga poznali od leta 1945 dalje, ohlaja ali morda celo končuje, da se bliža konec ameriških varnostnih zagotovil Evropi, pa celo nujna. Upajmo, da temu ne bo tako, da bo v ZDA prevladalo Eisenhowerjevo spoznanje in da Evropa ne bo ostala sama pri ohranjanju obstoječega evropskega reda. Resnici na ljubo je dejanska varnostna politika ameriške administracije do Evrope veliko bolj ohrabrujoča, kot tviti predsednika Trumpa. Ameriška vojaška prisotnost v Evropi je danes večja kot nekaj let nazaj. Interesi in vrednote na obeh straneh Atlantika, če že niso vedno identični, se očitno vendarle v veliki meri še vedno prekrivajo.

Ni skrivnost, da marsikje obstajajo krepki dvomi ali bi države članice EU bile same, brez Nata, kos nastalim zapletenim in nevarnim razmeram. Vrsta držav ob meji z Rusijo si ne zna predstavljati, da bi bilo moč Rusijo zadržati brez ameriške pomoči, oziroma da je EU sposobna učinkovite kolektivne obrambe. Pri tem se zastavlja tudi vprašanje evropskega nuklearnega odvrčanja. Pod predpostavko, da bi članice EU vendarle uspele preseči razlike v pogledih in se dogovoriti ter od splošnih razprav o evropski vojski preiti na konkretne korake in da bi bila Francija voljna svoj nuklearni dežnik razpreti čez Evropo, pa velja, da bi bilo to v odsotnosti ZDA, Kanade in VB zelo drago. Vsekakor več kot 2% BDP. V Natu namreč na omenjene tri države odpade pravzaprav 80% sredstev v obrambne namene. Rešitve tudi ne gre iskati v bilateralnih aranžmajih z ZDA, kot si prizadeva Poljska ali zunaj EU kot nakazuje Francija.

3 Zaključek

V času, ko si Rusija in Kitajska prizadevata še bolj razdeliti ne najbolj enoten Zahod, ko je ta na nekakšnem razpotju, ko je liberalni mednarodni red močno načet, ko ni jasno ali se bo obdržal in v kakšni obliki oziroma kaj mu bo sledilo, je trdno čezatlantsko zavezništvo, ki počiva na skupnih vrednotah in v katerem enotnejše evropske zaveznice prevzemajo večje breme, še vedno najboljša varnostna garancija Evropi. Obe svetovni vojni ter hladna vojna so ne nazadnje dokaz, kako pomembna je omenjena vez za mir na starem kontinentu. Po besedah Wolfganga Ischingerja, predsedujočega Münchenski varnostni konferenci druge realistične alternative (še) ni. Pravzaprav je ni ne za čezatlantsko kot tudi ne za globalno partnerstvo.