

ЗДРУЖЕНЕ НАМЕНСКЕ СНАГЕ ЗА ИСТОК И ЗАЈЕДНИЧКЕ ВОЈНЕ БАЗЕ* У РУМУНИЈИ И БУГАРСКОЈ

Dorinel Moldovan, Plamen Pantev u Motthew Rhodes

Здружене наменске снаге за Исток (*Joint Task Force East – JTFE*) представљају велику прекретницу у америчком војном присуству у Централној и Југоисточној Европи. За Сједињене Државе она представља пример шире трансформације одбрамбених могућности и односа. За Румунију и Бугарску она представља интеграцију у евроатлантски Запад. Владе све три земље поздравиле су нову сарадњу као стратегијски, па чак и историјски веома значајну. Међутим, показало се да је преводње у стварност првобитних нада и визије у погледу *JTFE* спорије и много теже него што се очекивало.

Овај текст је превод изворног текста који је публикован августа 2009. у *Occasional Paper Series No 21*, у Европском центру за студије безбедности Џорџ К. Маршал.

Кључне речи: Кључне речи: САД, Румунија, Бугарска, здружене наменске снаге, НАТО.

Увод

Здружене наменске снаге за Исток (*Joint Task Force East – JTFE*), оквир за заједничко коришћење одабраних војних база у Румунији и Бугарској, представљају велику прекретницу у америчком војном присуству у Централној и Југоисточној Европи. Након претходних ограниченијих случајева размештања у том региону, америчке снаге су сада спремне за дугорочни размештај у обе земље у складу са обновљивим, десетогодишњим споразумима потписаним крајем 2005, односно почетком 2006. године. Ти договори потенцијално служе као репрезентативни модели за сличне иницијативе у другим земљама.

* Овај текст је публикован је под називом „Joint Task Force East and Shared Military Basing In Romania and Bulgaria“ у часопису *The Marshall Center Occasional Paper Series*, No. 21 (August 2009), а са енглеског језика превела га је Душанка Пивљанин.

Владе све три земље поздравили су нову сарадњу као стратегијски, па чак и историјски веома значајну. За Сједињене Државе она представља пример шире трансформације одбрамбених могућности и односа. За Румунију и Бугарску она представља интеграцију у евроатлантски Запад.

Међутим, показало се да је превођење у стварност првобитних нада и визије у погледу *JTFE* спорије и много теже него што се очекивало. И даље постоје унутрашњи и спољни изазови. Суочени са извесним губитком замаха, коначан успех и трајност иницијативе почивају на одржавању реалних очекивања, прилагођавању променљивој безбедносној реалности, унапређењу координације унутар институција власти, те интегрисању америчког присуства у мултилатералне оквире.

Америка куца на врата

После Другог светског рата Сједињене Државе су развиле распрострањену мрежу иностраних војних база. Након четири деценије завршетак хладног рата је у великој мери утицао на смањење америчких снага у прекоморским земљама. Као део свеукупног повлачења војске број америчких војника стационираних у оквиру граница других НАТО савезника у Европи опао је за две трећине, са преко 300.000 осамдесетих година 20. века на око 110.000 до 2000. године. Сразмерно томе затворен је и одређени број објеката.

Истовремено, ново стратешко окружење у свом садржају је имало претходно незамисливу комбинацију притисака и могућности за ангажовање на некада комунистичком Истоку. Од почетка деведесетих година 20. века војска Сједињених Држава укључила се у разноврсне програме обуке, школовања и опремања оружаних снага некадашњих противника. Заједничке вежбе довеле су америчке војнике у директан контакт са колегама из земаља домаћина. У оквиру НАТО-вог програма Партнерство за мир одржане су многе међународне манифестације. У оквиру једне билатералне иницијативе „у духу Партнерства за мир“ партнерске земље учествовале су са Америчком државном националном гардом у неколико вежби и размена.

Нешто ређе, америчке снаге су, такође, привремено користиле регионалне базе за своје оперативне потребе. Неколико таквих случајева било је у оквиру мисија НАТО у бившој Југославији и око ње. На пример, од 1995. до 2004. године Сједињене Државе су користиле ваздухопловну базу Тасар у јужној Мађарској као „транзитни аеродром“ за снабдевање мировних снага *SFOR* и *IFOR* у Босни и Херцеговини.¹ Камп „Способна стража“ (*Able*

¹ Видети: Maj. James McDonnell, "Lessons Learned from the Tazsar Staging Base", *Army Logistician*, March/April 2002.

Sentry) у Македонији имао је сличну намену у низу разних мисија НАТО-а и УН током истог периода. После 1999. године америчка војска је изградила нови већи објекат, базу Бондстил (*Bondsteel*), као команду својих снага при *KFOR*-у на Косову.

У новије време америчке снаге су регионалне објекте користиле, такође, за подршку операцијама у Авганистану и Ираку. Бугарска је отворила свој аеродром у Бургасу за амерички авион за попуну горивом у ваздушном простору током похода против талибанског режима у Авганистану крајем 2001. године. Почетком 2003. године Мађарска је дозволила Сједињеним Државама да обучавају неколико десетина ирачких изгнаника у бази Тасар. Када је турска влада накнадно одбила да се њена територија користи за операције у Ираку, Бугарска је пристала да поново отвори аеродром у Бургасу и оближњи камп Сарафово (који је већ коришћен за базирање мањих америчких наменских снага за организовање транспорта према Македонији и Косову) као базу за попуну горивом, а Румунија је америчким снагама дозволила да користе њену црноморску луку Констанцу и оближњу ваздухопловну базу „Михаил Когалничеану“, као логистичке центре за америчке снаге које су се кретале ка Блиском истоку.

Ти регионални размештаји наставили су се упоредо са даљом евалуацијом глобалног америчког базирања. Тадашњи гувернер Тексаса Џорџ В. Буш (*George W. Bush*) позвао је на фундаменталну реформу војске, као и „хитно преиспитивање размештаја у прекоморским земљама“, што је било централна ставка његове председничке кампање 2000. године.² Још пре догађаја од 11. септембра, у *Четворогодишњем прегледу одбране* из августа 2001. године, процењено је да је четвртина постојећих прекоморских база непотребна, а министар одбране Доналд Рамсфелд (*Rumsfeld*) задужио је председавајућег Здруженог генералштаба да до марта 2003. године спроведе детаљно преиспитивање база у страним земљама.³

Глобални рат против тероризма и посебна „политичка и логистичка ограничења“ за упућивање америчких снага у Ирак из других земаља НАТО-а додатно су повећали интересовање за дугорочно базирање у централној и југоисточној Европи.⁴ Генерал Џејмс Џоунс (*James Jones*), припадник Маринског корпуса САД, нови човек на челу Команде америчких снага у Европи (*EUCOM*), као и

² Видети: „Период последица“ (*A Period of Consequences*), говор у војној академији *Citadel* 23. септембра 1999; [http://www.cita del.edu/pao/addresses/pres_bush.html](http://www.cita.del.edu/pao/addresses/pres_bush.html).

³ Zdzislaw Lachowski, “Foreign Military Bases in Eurasia,” *SIPRI Policy Paper* No. 18, June 2007, pp. 6–7.

⁴ Todd Fields, “Eastward Bound: The Strategy and Politics of Repositioning U.S. Military Bases in Europe,” *Journal of Public and International Affairs*, Spring 2004, pp. 82-83. Уз политички отпор у Белгији, Француској и Немачкој, то је обухватало и одбијање Аустрије да дозволи приступ железницом, одбијање Аустрије и Швајцарске да одобре права на прелете, већ поменуто одбијање Турске да дозволи коришћење своје територије, те одгађање Италије да да дозволу за размештање снага из ваздухопловне базе Авиано.

Оперативне команде савезничких снага НАТО, рекао је новинарима да EUCOM мора да се помери даље од своје статичне „теорије стационирања из 20. века“ како би повећала агилност и флексибилност „да се ангажује у више области [...] ка истоку и ка југу“.⁵ Наредног месеца, у сведочењу пред Конгресом, Џоунс је додао да растуће асиметричне претње, све веће рестрикције у домену обуке у јако урбанизованој западној Европи, као и континуирано проширивање НАТО-а захтевају „нове парадигме стационирања“:

„Наше нове базе требало би да имају трансформационо присуство, да буду геостратешки смештене у области где присуство доноси највећи повраћај улагања, да могу да се смањују и проширују у зависности од потреба, као и да [...] искористе нашу све већу способност да своје снаге стационирамо у ротирајућим сменама“.⁶

Џоунсове идеје подударале су се са идејама секретара Рамсфелда и других цивилних лидера у Пентагону. У наредних годину и по дана предлози за реорганизацију базирања у Европи даље су развијани као део Пентагоновог ширег *Прегледа глобалног стања одбране*. Секретар Рамсфелд је тај процес назвао „прилагођавање за 21. век“.⁷ Председник Буш навео је основне закључке тог прегледа у свом говору ветеранима страних ратова средином августа 2004. године. Детаљније информације дате су у припремним брифинзима, као и писаним извештајима и сведочењу пред Конгресом наредног месеца.

Тврдећи да размештаји у Европи, а нарочито у источној Азији, још сувише подсећају на застарело наслеђе хладног рата, администрација је указала на даља смањења нивоа трупа на оба војишта. Снаге у Европи могле су се смањити за више од пола. Истовремено, „диверсификација“ објеката имала би за циљ да се развију много једноставнији и мањи „оперативни положаји на територији страних земаља“ (*foreign operating sites – FOS*) и „кооперативне безбедносне локације“ (*cooperative security locations – CSL*). Неформално названи „листови локвања“ (*“lily pads”*), односно „плутајуће авиобазе“, такви положаји би омогућили ротационо смењивање контингентна снага и периодични приступ за потребе обуке, истовремено обезбеђујући одмах „прошириве“ објекте са претходно распоређеном опремом. Ти типови објеката помогли би да се изграде јача партнерства и капацитети земље домаћина, а истовремено би Сједињеним Државама обезбедили јефтине, флексибилне платформе за реаговање на будуће кризе.⁸

⁵ USEUCOM Defense Information Group Press Briefing, March 3, 2003.

⁶ Транскрипт уводног излагања генерала Џоунса пред поткомисијом за војну изградњу, Комитет Сената за одобравање финансијских средстава, 29. април 2003.

⁷ Citirano u: Vance Serchuk and Thomas Donnelly, “Toward a Global Cavalry: Overseas Rebased and Defense Transformation,” American Enterprise Institute *National Security Outlook*, June 20, 2003.

⁸ “Strengthening U.S. Global Defense Posture,” Report to Congress, U.S. Department of Defense, September 2004.

Румунија и Бугарска су се одмах појавиле као главни кандидати за „FOS“. Обе су биле проверени, добровољни домаћини америчким снагама. Поред тога, њихов стратешки положај у области Балкана и Црног мора, у непосредној близини ширег Блиског истока, чинио их је погодним положајима са којих се могу решавати најважнија питања безбедности после догађаја од 11. септембра, као што су међународни тероризам, ширење нуклеарног оружја, транснационални организовани криминал, слабе државе и „замрзнути сукоби“, као и енергетска безбедност.⁹ Као локације за обуку нудиле су мање ограничења, као и више могућности за укључивање снага из других земаља из оквира Програма Партнерство за мир у вежбе даље према истоку. Коначно, у поређењу са другим земљама, које су можда биле једнако вољне и/или лоциране чак и ближе потенцијалним жариштима, Румунија и Бугарска су већ прошле кроз процес Акционог плана за чланство и (од новембра 2002. године) добиле званичан позив у НАТО. Поред тога, биле су лакше доступне и политички стабилније, а сматрало се да је мање вероватно да би пореметиле глобалну стратешку равнотежу или на други начин искомпликовале односе са Русијом. Спровођење договора у вези са базирањем *и са Румунијом и са Бугарском* носило је додатну повољност неке врсте осигурања уколико би нека веома антиамерички расположена влада дошла на власт у било којој од тих земаља.

У Сједињеним Државама су ти предлози за међународне базе привукли ограничену пажњу изван уског круга специјалиста. Један истакнути критичар упозорио је да би „опседнутост Пентагона“ померањем база даље на исток у Европи могла да утиче на пад морала трупа и на остајање у војсци, а не би донело наговештене уштеде и побољшања на плану мобилности,¹⁰ док је други жалио због најновијег проширења америчког „царства база“.¹¹ Међутим, чешће се чула квалификована подршка општег принципа престројавања снага, под условом да опрезна дипломатија спречи неспоразуме или даљу затегнутост у односима са државама као што је Немачка из које ће америчке трупе отићи.¹²

То питање избило је на кратко у први план у националној изборној политици у августу 2004. године после говора председника Буша ветерани-

⁹ У вези са овим последњим, генерал Том Хобинс, командант америчких ваздухопловних снага у Европи, истакао је значај положаја Румуније и Бугарске „на Црном мору, преко којег сваког дана пролази 25 процената потреба Европе у енергији“. (*Interdependence: Key to Our Common Success*, *Air and Space Power Journal*, Fall 2006).

¹⁰ Lawrence Korb, „The Pentagon’s Eastern Obsession,” *New York Times*, July 30, 2003.

¹¹ Chalmers Johnson, *The Sorrows of Empire: Militarism, Secrecy, and the End of the Republic*, (New York : Metropolitan Books, 2004).

¹² Видети, на пример: Kurt Campbell and Celeste Johnson Ward, „New Battle Stations?” *Foreign Affairs* September/ October 2003, and Michael O’Hanlon, „America’s Welcome Military Rethink,” *Financial Times*, June 24, 2004.

ма иностраних ратова. У изјави у име опозиционе Демократске партије, претходник генерала Џоунса, пензионисани генерал Весли Кларк (*Wesley Clark*), окарактерисао је планове администрације као „лоше конципиране“ и „политички мотивисане“. ¹³ Демократски председнички кандидат, сенатор Џон Кери (*John Kerry*), такође је окарактерисао смене снага као „несмотрене и скупе“. Међутим, коментатори су указали да су суштинске разлике кандидата биле више ствар нијанси, те да је рат у Ираку „исисао сав ваздух“ из интензивније дебате о другим питањима базирања. ¹⁴ У сваком случају, тог новембра председник Буш је поново изабран за други четворогодишњи мандат.

Подршка, прихватање или равнодушност су, такође, преовладали у Конгресу, где је Републиканска партија председника Буша држала већину у оба дома. На седницама одбора Представничког дома и Сената о тим плановима од званичника администрације тражене су детаљније информације и истакнуте неке већ поменуте критике. Међутим, најзначајнији допринос Конгреса било је његово претходно успостављање независне Комисије за прекоморско базирање, састављене од пензионисаних виших официра за испитивање препорука Пентагона.

У прелиминарном и завршном извештају те групе, издатом у мају, односно у августу 2005. године, дата је квалификована потврда основне подршке плановима администрације упоредо са неким конкретним резервацијама. Уз понављање позива да се врше пажљиве консултације са партнерским земљама, Комисија је детаљније разрадила практичну потребу за постепеном реализацијом пребазирања, позвала на веће међуресорно ангажовање и учешће Конгреса, те изразила „опрез у вези са ослањањем на нове савезнике“, нарочито оне у централној Азији, чије су слабе демократске квалификације чиниле будуће прихватање америчког присуства непредвидивим. ¹⁵ Тражила је и да се још једна цела бригада (приближно 3.500 војника) држи у Европи, намењена за размештање у нове базе у источној Европи. ¹⁶

¹³ Gary Younge and Jamie Wilson, "US to Pull Troops from Asia and Europe," *Guardian* August 17, 2004.

¹⁴ James Sterngold, "Kerry, Bush on Same Page Militarily; Minor Differences Pale in Comparison to Their Similarities," *San Francisco Chronicle*, August 23, 2004.

¹⁵ Извештај Комисије за преглед структуре војних објеката Сједињених Држава у прекоморским земљама, 15. август 2005. Последњу тачку подвукао је и Александер Кули (*Alexander Cooley*), који је указао на Бугарску и Румунију као позитивније супротности. ("Base Politics," *Foreign Affairs* (November/December 2005).

¹⁶ Polemika је уследила убрзо после објављивања мајске верзије извештаја, која је, како је приговорило Министарство одбране, неоправдано садржавала поверљиви материјал. Видети: Allen, Mike. "Report Critical of Rumsfeld is Pulled After DoD Protest," *Washington Post*, May 16, 2005.

Пријем у Румунији и Бугарској

Почетком деведесетих година 20. века није изгледало вероватно да би Румунија или Бугарска могле да буду домаћини америчким снагама. Међутим, развој америчких планова био је у сенци расправа које су вођене у тим земљама. Обе земље су у периоду хладног рата биле у саставу Варшавског пакта као круте комунистичке диктатуре. Док је Румунија развила репутацију неопредељености у области спољне политике, Бугарској је њена стриктна верност Москви донела надимак „шеснаесте совјетске републике“. Већа везаност Бугарске за Русију одражавала се у дубокој сличности језика и вере, као и у захвалности за ослобођење од отоманске турске власти. Међутим, за разлику од масовног присуства совјетских трупа у земљама сателитима из „северног круга“, после педесетих година 20. века, ни на територији Румуније, ни на територији Бугарске, није било већих јединица ни база Црвене армије.¹⁷

После 1989. године процеси „транзиције“ у тим земљама одвијали су се и даље споро и неравномерно. Априла 1991. године први посткомунистички председник Румуније Јон Илијеску потписао је билатерални уговор са Совјетским Савезом, који је требало ефикасно да спречи будуће чланство у НАТО-у.¹⁸ Упркос том почетном потезу Румунија је била прва земља која је приступила Партнерству за мир у јануару 1994. године, а све веће политичке партије изразиле су подршку уласку у НАТО. Председник и влада десног центра, изабрани крајем 1996. године, били су разочарани што нису укључени међу оне земље којима су упућени позиви за пуноправно чланство какав су добиле Пољска, Чешка Република и Мађарска од НАТО-а на састанку на врху у Мадриду јула 1997. Ипак су, после самита, председник Емил Константинеску и амерички председник Бил Клинтон покренули иницијативу за билатерално стратегијско партнерство ради појачавања сарадње по питањима безбедности и војне реформе, као и економских односа и спровођења закона.¹⁹

Оклевање Бугарске око избора стратегијског правца мало се одужило. Она није прихватила позив руског председника Бориса Јељцина да приступи новој Заједници независних држава у децембру 1991. Међутим, тек 1996, „после три рунде разговора“ са званичницима НАТО-а, социјалистичка влада Бугарске „закључила је да не жели да уђе у чланство НАТО-а“. Тек после промене владе у фебруару 1997. године Бугарска је званично објавила „тежњу“ да се придружи алијанси.²⁰

¹⁷ Видети: J.F. Brown, *Eastern Europe And Communist Rule* (Durham: Duke University Press, 1988), pp. 33–38.

¹⁸ Видети: Vladimir Socor, “The Romanian-Soviet Friendship Treaty and its Regional Implications,” *Report on Eastern Europe* (May 3, 1991).

¹⁹ Критички поглед на напредак Румуније на тим пољима до тог момента видети у: Larry Watts, “The Crisis in Romanian Civil-Military Relations,” *Problems of Post-Communism* 48:4, pp. 14–27.

²⁰ Jeffrey Simon, “Bulgaria and NATO: 7 Lost Years,” *Strategic Forum* No. 142, May 1998.

Такви политичко-дипломатски кораци подстакли су учешће у активности-ма као што су Партнерство за мир и „дух Партнерства за мир“ о којима је већ било речи, а интеракција румунских и бугарских оружаних снага са Американцима постојано се проширивала од средине деведесетих година 20. века. До друге половине те деценије свака од тих земаља учествовала је сваке године у више копнених, ваздухопловних и/или поморских вежби са америчким и НАТО партнерима. Неке вежбе одржане су у базама које су касније уврштене у програме заједничког коришћења.²¹ У том контексту први пут је незванично покренута идеја о страним војним базама.

У том погледу, криза око Косова послужила је као нека врста филозофског прага. Упркос великих симпатија народа за Србију, лидери Румуније и Бугарске јасно су сврстали вредности и безбедносне интересе својих земаља у ред са вредностима и интересима Северноатлантске алијансе. За време бомбардовања у оквиру Операције савезничке снаге у пролеће 1999. године, обе земље дозволиле су да авиони НАТО-а користе њихов ваздушни простор, док су то исто одбиле руским авионима који су хтели да Србији испоруче помоћ у средствима снабдевања. Румунија је допустила војницима НАТО-а да поставе радар на аеродрому у Крајови ради лакше контроле летова над том земљом.²² Бугарска је мирно реаговала када је неколико ракета НАТО-а промашило циљеве и пало на њену територију. Обе земље су, такође, пружиле помоћ албанским избеглицама са Косова на шта су биле подстакнуте тиме што су, за узврат, укључене у процес новог Акционог плана НАТО за ступање у чланство (*Membership Action Plan*), који је најављен у априлу на самиту алијансе у Вашингтону.

Терористички напади на Америку 11. септембра 2001. године представљали су још једну прекретницу за тешње везе са Сједињеним Државама, чак и ван оквира НАТО-а. Првобитне сумње око тога да ли да се одреде за једну страну у нечему што је постало познато као глобални рат против тероризма (*Global War on Terror – GWOT*) брзо су уступиле место новом осећању обавезе да делују као одани чланови антитерористичке коалиције коју су предводиле Сједињене Државе. Бугарска логистичка и инфраструктурна подршка снагама САД за време похода против Талибана у Авганистану у јесен 2001. године показала је потенцијал геополитичке и геостратегијске позиције коју су те земље имале у тој борби. То је било праћено и знатним ру-

²¹ На пример, вежба „Cooperative Key“ у оквиру ПЗМ, са ротирањем снага, одржана је у румунској ваздухопловној бази Михаил Колганичеану у јесен 2000. године и бугарској ваздухопловној бази Граф Игнатијево у јесен 2001. и јесен 2003. године.

²² Lt. Col. Donald Falls, „NATO Enlargement: Is Romania Ready to Join the Alliance?“ MIT Security Studies Program Paper 00-3, May 2000, p. 23, fn. 93. Фолс такође помиње извештаје да је посебан амерички и британски тим деловао током тог периода ван Темишвара. Британски новинар Роберт Фиск известио је о тврдњама Срба да НАТО изводи додатне операције код Ђустендила у Бугарској („How Fake Guns and Painting the Road Fooled NATO,” *Independent*, June 21, 1999).

мунским и бугарским снагама упућеним у Авганистан у састав НАТО међународних снага за безбедносну помоћ *ISAF (International Security Assistance Force)*. Касније ће обе земље потписати писмо десеторице из Вилнуса, као и на други начин давати дипломатску подршку америчким аргументима за интервенцију у Ираку. Као што је већ поменуто, њихова војна подршка обухватала је уступање аеродрома и лука у Бургасу и Констанци на коришћење снагама САД, а касније ће укључити и упућивање јединица величине батаљона у састав снага за стабилизацију.

Сходно томе, када су генерал Џоунс и други амерички званичници почели јавно да промовишу прегруписивање снага, највиши званичници из обе земље реаговали су са ентузијазмом. Лубомир Тодоров, портпарол Министарства спољних послова Бугарске, изразио је „спремност“ његове земље за „америчке базе“.²³ Румунски председник Јон Илијеску, који се противио подршци НАТО-у за време Операције савезничке снаге, сада је јавно хвалио врлине објекта „са пет звездица“ у земљи, које би даље користили Американци. Премијер Адријан Настасе такође је уверавао Сједињене Државе да ће Румунија „позитивно одговорити“ на захтеве за даље операције у Констанци.²⁴ У очекивању нових безбедносних захтева и обавеза Румунија је, такође, извршила измене и допуне свог основног закона (устава) *Constituția*, како би умањила препреке да стране војне трупе прелазе, обучавају се или размештају у земљи.

Обе владе замислиле су успостављање билатералних (заједничких) војних база на својој територији као унапређивање преклапајућих интереса са националног, регионалног и глобалног становишта. Успостављајући везе на тим нивоима, предложени споразуми за базирање понудили су и додатне гаранције за основне интересе тих земаља у новом безбедносном окружењу, карактеристичном по акрониму „*VUCA*“ (*volatility, uncertainty, complexity, and ambiguity* – нестабилност, неизвесност, комплексност и нејасност). На филозофском плану ти споразуми темељили су се на прихватању тих земаља да је њихова национална безбедност суштински повезана са безбедношћу њихових суседа, па чак и света као целине. Адекватна заштита од постојећих и потенцијалних будућих опасности може се постићи само путем проактивне сарадње и увезивања у мрежу.

Мотивације те две земље разликовале су се у детаљима и релативном тежишту. Генерално, међутим, подршка обе земље почивала је на следећим, узајамно појачавајућим моментима: прво, трајније америчко војно присуство још јаче би потврдило интеграцију тих земаља у евроатлантску заједницу. То је, према томе, представљало природан наставак и логичан следећи корак у развоју њихове спољне, безбедносне и одбрамбене политике из претходних

²³ Traynor, Ian. "Payback Time for America's Allies as GIs Set Up Camp in the New Europe", *Guardian*, March 4, 2003.

²⁴ Thomas Fuller, "Romania Dangles Use of Sea Base to Woo U.S.", *International Herald Tribune*, June 18, 2003.

17 до 18 година. Наравно, заједничке базе би најдиректније унапредиле билатералне односе са Сједињеним Државама. Објективна позиција Америке, као униполарне силе, која је истовремено снажно посвећена демократским вредностима и развоју, даје јој високо место у хијерархији приоритетних савезника и за Румунију и за Бугарску. Сматрало се да су ангажовање Америке на стабилизацији Балкана током тешког и опасног периода након распада Југославије деведесетих година 20. века, као и њена пресудна подршка процесу ширења НАТО-а, обезбедили неопходне услове за успешну транзицију тих земаља од тоталитаризма и централног планирања ка демократији и тржишној привреди. После напада 11. септембра Сједињене Државе преузеле су водећу улогу у глобалној акцији против тероризма.

Ојачан стратегијски савез са Сједињеним Државама је, према томе, представљао драгоценост коју је требало неговати. У очима водећих политичара такав однос значио би потврду својственог геостратегијског значаја њихове земље. Са практичније тачке гледишта, без обзира на погрешне процене око ирачког оружја за масовно уништавање пре рата, то би обезбедило привилегован приступ обавештајним подацима из најнапреднијих и најпоузданијих извора, што би било од круцијалног значаја за гарантовање националне безбедности, укључујући и спречавање терористичких акција против циљева у земљи. Америчке војне снаге и средства у заједнички коришћеним објектима представљали би додатне ресурсе за превенцију или превазилажење хуманитарних катастрофа на територији земаља домаћина. Међутим, да би осигурале такве бенефиције било је потребно да се те земље покажу као озбиљни и поуздани савезници способни да за узврат понуде вредне ствари.

Осећај Румуније и Бугарске за солидарност и одговорност као будућих чланица Организације северноатлантског пакта послужио је као још један, блиско повезан фактор за споразуме о базирању. Уз још пет других земаља, обе земље су добиле званичне позиве на самиту алијансе у Прагу новембра 2002. године. Након процеса ратификације, њихово приступање постало је правоснажно крајем марта 2004. године. Заједничко базирање са америчким снагама помогло би да се те земље учине, како продуктивним контрибуторима, тако и позитивним факторима промене у оквиру НАТО-а. Поуке о томе како радити са међународним партнерима и другим институцијама из сектора националне безбедности биле би пренесене на њихове односе у оквиру НАТО-а. Биле би боље припремљене за будуће хуманитарне, мировне, постконфликтне стабилизационе и друге типове операција у периоду када је деловање далеко ван традиционалних области дејства постало витално за Алијансу. Штавише, сарадњу у области заједничког базирања представљало би конкретну практичну примену концепције Алијансе о јачању безбедности земаља чланица путем даљег јачања и ширења стабилности кроз ангажовање.

Пројектовање такве стабилности у непосредно суседство тих земаља, немирне регионе Балкана и Црног мора, најдиректније би служило њиховим интересима. И Румунија и Бугарска трпеле су на економском плану због насиља и ембарга у бившој Југославији током деведесетих година 20. века. Постоји и даље забринутост због нерешене ситуације на Косову као и „замрзнутих сукоба“ у Молдавији и на Кавказу. Присуство и активности руских војних снага у тим областима били су још један разлог за забринутост. Полемике у вези са руским допремањем нафте и гаса Европи, као и планирана градња нафтовода *АМВО* и Бургас-Александрополис преко Бугарске и нафтовода Констанца-Трст преко Румуније, још су појачале све већи значај енергетске безбедности у црноморском басену. Други изазови и претње, као што су организовани криминал, уништавање животне средине, пандемије, те неконтролисана миграција, представљали су додатне изворе неизвесности.

Као земље које ће ускоро постати граничне државе Европске уније и НАТО-а, Румунија и Бугарска посматрале су могућност да привуку већу пажњу и обликују колективне реакције тих институција према региону као кључне улоге које би могле да имају. Договори око базирања са Сједињеним Државама, које су (више него други партнери) делиле њихову забринутост, посебно за питања Црног мора, повећали би њихову важност и подршку да тако ураде.

На крају, америчко присуство кроз базирање обећавало је да ће потпомоћи капацитете и ресурсе тих земаља. За почетак, успешна примена споразума повећала би ефективност војски земаља домаћина у извршавању целокупног опсега потребних задатака и мисија. Како је то изразио генерал-мајор Мирчеа Саву, начелник Оперативне управе у Министарству одбране Румуније, надградња инфраструктуре коју финансирају Сједињене Државе, као и повећана интеракција у обуци и управљању базама са најнапреднијом војском на свету, представљали су прилику без преседана за побољшање не само „интероперабилности“ са међународним партнерима, него и квалитета „објеката [...] технике, тактике и процедура“ које користе националне снаге.²⁵ Заједничке базе би, такође, обезбедиле приступ напредним америчким технологијама.

Са становишта привреде базе су обећавале да ће подстаћи локални раст и развој. Неки становници око Бургаса бринули су се да би америчко коришћење тамошње ваздухопловне базе 2003. године могло негативно да утиче на летњи туризам на Црном мору, али је подршка локалних заједница у подручју где је требало да буду одређене базе иначе била нарочито снажна. Заиста је у свакој од тих земаља настало право такмичење међу градоначелницима и општинама, који су се надметали да буду домаћини заједничким објектима.

²⁵ Разговор секретара одбране Сједињених Држава Доналда Рамсфелда са новинарима на десетогодишњем скупу министара одбране за Југоисточну Европу, 6. децембар 2005.

Иако то не би биле „главне оперативне базе“ великих размера са много хиљада припадника војске, цивилних лица и чланова породица на некој одређеној локацији, нови „истурени оперативни положаји“ нудили су изгледе за повратак виталности и значаја околним заједницама након много година занемаривања и деградирања њихових база из доба хладног рата. Повећана помоћ из државног буџета, предстојеће инвестиције војске Сједињених Држава у цивилни саобраћај и путне комуникације, као и војну инфраструктуру, уговори и подуговори за услужне делатности, те лична потрошња америчких војника, утицали би на отварање радних места и на други начин побољшали социјалну ситуацију у регионима око заједнички коришћених објеката. Чак и уколико би због релативног скромног обима америчког присуства директна економска добит била ограничена, утицај би био вишеструко повећан индиректним стимулисањем билатералне трговине, приватних улагања америчких и међународних компанија, као и културних и туристичких односа.

Претходно наведени моменти представљали су оквирни консензус између влада, већих парламентарних партија и невладиних експерата у обе земље. У Румунији, то је обухватало Социјалдемократску партију председника Јона Илијескуа и председника владе Адријана Настасеа, која је поново била на власти од краја 2000. до 2004. То је, такође, укључивало и Савез за правду и истину председника Трајана Басескуа (који је познат по предлогу за формирање „осовине Букурешт-Лондон-Вашингтон“ у безбедносној политици) и председника владе Калина Таричеануа, који су изабрани крајем 2004. године. Мања етничка мађарска Демократска унија Мађара, део владајуће коалиције током читавог тог периода, такође је подржавала договоре око базирања.

У Бугарској је подршка дошла од Националног покрета Симеон II председника владе Симеона Саксекобурготског, који је био последњи монарх те земље и још као дете владао четрдесетих година 20. века, а био на положају председника владе од 2001. до 2005. године, као и од Социјалистичке партије председника Георги Парванова и председника владе Сергеја Станишева, који су предводили коалициону владу у коју је био укључен и Покрет за цара Симеона II, као и етнички турски Покрет за права и слободе, од лета 2005. године. Такозвана „плава“ опозиција, ослабљени либерални Уједињени демократски фронт, такође је подржавала те споразуме.

Без обзира на тај приближан консензус елите, питање базирања изазвало је знатно већу политичку контроверзу у предвиђеним земљама домаћинима него у Сједињеним Државама. Поред поменутих локалних нада да ће имати економске користи, на почетку расправе, подршка јавности била је слаба, поготово у Бугарској. Дошло је до демонстрација малих размера у главним градовима и у близини локација за базе. У обе земље лидери Социјалистичких партија претходно су се успротивили подршци коју су њихове владе давале политици безбедности Сједињених Држава (око Косова у Ру-

мунији и око Ирака у Бугарској), а елементи из левих крила сваке партије и даље су то радили по питању база. Међутим, најгласнији организовани отпор потицао је из крајње десничарске, радикалне националистичке Атака партије у Бугарској и њој сродне Партије за Велику Румунију.

Основни противаргумент био је да ће давање гостопримства америчким снагама пре угрозити него побољшати безбедност земље домаћина, односно да ће то земљу учинити приоритетним циљем за међународне терористе и друге који сеprotиве глобалној улози Америке. Штавише, прихватање „америчких база“ значило би губитак суверенитета и слепо покорвање новом „великом брату“. Посебну бригу представљао је недостатак законске јурисдикције и дисциплинске контроле над размештеним америчким трупима. Те бригае појачавало је и сазнање о претерано благој казни коју је амерички војни суд одредио за стражара амбасаде, припадника америчких marinaца, који је учествовао у саобраћајном уде-су у којем је погинуо популарни румунски рок певач Тео Петер у децембру 2004. године. Каснији извештаји медија, организације *Human Rights Watch* и Савета Европе, који су указивали да је америчка Централна обавештајна агенција (CIA) имала тајне затворе у румунској ваздухопловној бази „Михаил Когалницеау“ и на другим местима у региону, још више су појачали такве бојазни, као и спекулације о предупређујућим америчким нападима на Иран или друге земље трећег света.

Такође, давање гостопримства америчким снагама утицало би на поремећај односа са другим регионалним силама. Руски званичници, укључујући и бившег министра иностраних послова Јевгенија Примакова, тврдили су да ће нови аранжмани угрозити интересе Русије и „у потпуности прекршити“ обећања Сједињених Држава и НАТО-а из деведесетих година 20. века да неће распоређивати сталне снаге у бившу совјетску сферу након уједињења Немачке и ширења НАТО-а.²⁶ Министар одбране Сергеј Иванов је додао да „ширење војних објеката ка границима Русије доводи у питање будућност уговора о конвенционалним оружаним снагама у Европи (CFE)“.²⁷ Руски дипломати у обе земље такође су говорили против те иницијативе. Улога Русије као главног добављача нафте и природног гаса и за Румунију и за Бугарску утицала је на повећање забринутости због негативне реакције.

Сматрало се, такође, да су и односи са Европском унијом у опасности. Румунија и Бугарска већ су биле предмет унакрсног притиска од Сједињених Држава и водећих чланица ЕУ, као, на пример, Француске и Немачке, по питањима као што су Међународни кривични суд и војна акција у Ираку.²⁸ Предлози за базе дошли су у моменту када су дипломатске ране од овог последњег питања још биле свеже, а неуспели референдуми у Фран-

²⁶ RFE/RL Newsline, December 23, 2005.

²⁷ John Shimkus, "Changes in U.S. Forward Deployment and its Effects on Europe," NATO Parliamentary Assembly Committee Report 169 DSCTC 06 E, 2006.

²⁸ Видети: Ronald Linden, "Twin Peaks: Romania and Bulgaria Between the EU and the United States," *Problems of Post-Communism*, September/October 2004.

цуској и Холандији о уставу ЕУ делом су приписани „замору од ширења“. Даље акције које ће, по речима француског аналитичара међународних односа Доминика Муазија (*Dominique Moisi*), показати да би појам секретара Рамсфелда о америчком лојализму „Нова Европа је стварна“²⁹ могао угрозити подршку економској помоћи и изгледе за пријем у чланство ЕУ.

Преговори

Као што је истакнуто, незваничне дискусије између америчких званичника и њихових румунских и бугарских колега које се тичу дугорочног базирања почеле су још деведесетих година 20. века. Ниво и учесталост тих разговора повећани су након америчких најава 2003. и 2004. године да имају намеру да трансформишу своју европску и глобалну војну готовост. Поред редовних разговора између чланова особља амбасада и контаката земаља домаћина у три главна града, неколико виших званичника обављало је наменска путовања у вези са аранжманима за базирање. На пример, у децембру 2003. године амерички подсекретари за политику из Стејт Дипартмента и Министарства одбране, Марк Гросман (*Marc Grossman*) и Даглас Феит (*Douglas Feith*), уврстили су и Румунију и Бугарску у своје обиласке региона. Посета генерала Џоунса, команданта *EUCOM*-а, тим земљама у јануару 2005. ради разгледања потенцијалних локација за базе представљала је још једну прекретницу, као и посете Вашингтону бугарског министра одбране Николаја Свиначева и румунског председника Басескуа, министра спољних послова Михаи-Разван Унгуреануа и министра одбране Теодора Атаназиуа у фебруару и марту 2005.

Пошто су таквим посетама постављени темељи дошао је прави моменат за званичне разговоре. Процес је требало да се састоји од низа споразума на неколико хијерархијских нивоа. На врху би били споразуми о сарадњи у области одбране (*Defense Cooperation Agreements – DCAs*) који су поставили основне сврхе и параметре заједничког коришћења база. О њима би преговарали међуресорни тимови на челу са Министарством спољних послова, које су предводили амбасадори Роберт Лофтис, виши саветник у америчком Стејт Дипартменту за безбедносне преговоре и споразуме, Теодор Баконски (*Baconschi*), државни секретар за глобалне послове у Министарству спољних послова Румуније, односно Љубомир Иванов, амбасадор Бугарске у НАТО.

Америчка државна секретарка Кондолиза Рајс (*Condoleezza Rice*) потписала је те основне оквирне споразуме са румунским министром спољних по-

²⁹ “Romania, U.S. Sign Military Base Agreement,” Deutsche Welle (DW-World), December 2005.

слова Унгуреануом у Букурешту децембра 2005. године и са бугарским министром спољних послова Ивајлом Калфином у Софији априла 2006. године. Према главним одредбама тих докумената америчкој војсци је одобрено да у свакој од тих држава једновремено распореди 2.500 војника, са могућношћу да две такве групе могу да се преклопе са бројем људи од укупно 5.000 у року од највише 90 дана; затим, прецизно су одређени војни објекти у којима могу да буду извршени ти размештаји (ваздухопловна база Михаил Когалницеану и полигони за обуку Чинку, Смардан и Бабадаг у Румунији, те ваздухопловне базе Безмер и Граф Игнатијево, као и полигон за обуку Ново Село и његов пратећи логистички центар Ајтос у Бугарској); постављен је почетни временски оквир од десет година за те споразуме са аутоматским обнављањем и отказним роком од годину дана. У складу са координираним кампањама за информисање јавности које су пратиле разговоре, у документима је наглашено да укључене локације неће постати „америчке базе“, него ће пре бити „договорени објекти и области“ који су и даље под командом земље домаћина и којима ће америчке снаге имати приступ регулисан прописима. Уследила је ратификација у парламенту, с тим што је једнодомна Народна скупштина Бугарске предухитрила румунске колеге и одобрила споразум своје земље у мају 2006. Румунско Веће посланика и Сенат потврдили су у фебруару, односно јуну 2006. године, услове који регулишу активности америчких снага унутар државе, али је до захтеваног гласања на заједничкој седници да се одобри улазак тих снага дошло тек у мају 2007.



Здружене наменске снаге за Исток – договорени објекти

У мерама имплементације које су уследиле прецизније је наведено како ће основни принципи *DCAs* бити преведени у праксу (и даље у техничким споразумима) у више различитих функционалних области. У складу са одређивањем министарстава одбране као „извршних носилаца посла“ у *DCAs*, она су и преузела водећу улогу у тој фази. Румунија је до краја октобра 2007. године закључила 16 од 19 мера имплементације са Сједињеним Државама, па још две до почетка 2008. године. У новембру 2007. амерички амбасадор у Бугарској, Џон Бејрл (*John Beyrle*), навестио је, такође, да ће се разговори земаља завршити почетком нове године.³⁰ И, заиста, пакет „Велики прасак“ од 11 споразума био је потписан наредног фебруара. Првобитно предвиђена додатна област за претходно позиционирање опреме остала је неотворена, али су одговарајући документи поставили суштински темељ за операције *JTFE* у обе земље.

Протежући се на период од три године та фаза преговора показала се нешто дужом него што је првобитно очекивано. Први од разлога били су опсег и комплексност питања која су била предмет преговора. Један морбидан, али свакодневни пример био је поступак са телима у случају смрти за време размештаја. Дуготрајнији разговори били су потребни о процедурама за примену изузећа од пореза на додату вредност за распоређене снаге и материјал. Политички најосетљивија била су претходно наведена питања јурисдикције над припадницима америчких снага у случају евентуалног недозвољеног понашања и америчка слобода коришћења објеката и снага које су тамо распоређене за подршку екстерним операцијама. У компромисном текстуалном решењу дато је овлашћење земљама домаћинима да се, у погледу прве ставке, позову на право да случајеве криминала врате под своју националну јурисдикцију, а у погледу друге ставке, Сједињене Државе су се обавезале да консултују своје партнере. Међутим, у вези с тим и другим питањима амерички званичници изразили су незадовољство што су питања за која су сматрали да су већ начелно решена у *DCAs* поново отворена, што су иницирали румунски и бугарски преговарачи током наредних преговора о мерама имплементације.

Још неколико фактора утицало је на повећање тих изазова за једну или обе земље домаћине. Румунија је претходно истакла нека основна питања у свом споразуму са НАТО о статусу снага 2002. године, док је за Бугарску недостатак таквог претходног споразума значио да има још више питања (која су преостала) за решавање у њиховом *DCA*. Језичке баријере такође су играле улогу, јер један број најбољих техничких експерата за Румунију и Бугарску није говорио довољно течно енглески језик, па су преговарачи понекад подносили нацрте докумената о кључним питањима на свом језику, при чему није било довољно времена за превођење. Коначно, за све споразуме морало

³⁰ „Remarks by Ambassador John Beyrle“, Public Information Forum, Bourgas, November 16, 2007.

је да се потврди да су у складу са *acquis communautaire* Европске уније, којој ће се, упркос претходним упозорењима критичара, Румунија и Бугарска као пуноправне чланице придружити у јануару 2007. године.

Унутрашња бирократска координација тих земаља донела је додатне компликације. Са америчке стране, Комисија за базирање у прекоморским земљама критиковала је недостатак јаче улоге Стејт департамента на почетку. После извесне интерне дебате Кабинет секретара одбране у Пентагону одредио је Европску команду да представља Сједињене Државе у изради мера имплементације. Међутим, званичници који су били укључени у процес навели су да није увек јасно ко је тамо надлежан за процес или које су односне улоге између ње и америчких копнених снага у Европи (*U.S Army Europe – USAEUR*) и америчких ваздухопловних снага у Европи (*U.S. Air Force Europe – USAFE*) које су биле задужене за преговоре о техничким споразумима на следећем хијерархијском нивоу.

С обзиром на њихово мање искуство у таквим питањима, као и већи утицај на њихове земље као домаћине, изазови су, ипак, били већи за Румунију и Бугарску. Ширина питања подразумевала је да заступане стране укључују не само министарства спољних послова и одбране, него и министарства права, финансија, унутрашњих послова, заштите животне средине, рада, државне безбедности и трговине. Нека министарства су, наводно, оклевала да дају полазне информације (*input*) када су им се први пут обратиле колеге из министарства спољних послова или министарства одбране, а касније су ставили примедбе на првобитно договорене услове по истим тачкама. Недостатак претходног унутрашњег консензуса понекад је доводио до тога да се процеси у односима међу министарствима одвијају пред Американцима за време самих преговора. Команданти локалних база такође су били незадовољни нивоом информација и могућношћу за инпуте који су добијали из својих главних градова. Формирање коначних координационих група у пролеће 2007. године само је делимично ублажило такве проблеме.

У међувремену, домаћа политика је, такође, утицала на преговоре. Иако је, као што је већ речено, политичка елита како у Бугарској тако и у Румунији у великој мери подржавала те споразуме, преокрет и борба међу њима ипак су имали утицаја. Што је најзначајније, парламентарни избори у Бугарској у јуну 2005. довели су до паузе у напредовању разговора о базирању, јер су се лидери фокусирали на кампање и формирање нове власти. Резултати су, такође, у први план избацили победнике социјалисте, као нове партнере у преговорима, и водећу силу у идеолошки разноврсној „коалицији дуге“ у чијем саставу су били и Национални покрет за Симеона II и етнички Турски покрет за права и слободе из претходне владе. Свака од тих партија имала је донекле другачије приоритете и бриге којима се требало позабавити. Такав преокрет на највишем нивоу понекад је доводио и до кадровских промена и губитка институционалног знања наниже у професионалној бирократији, као и по-

требу за оним званичницима од каријере који су остајали да едукују нове претпостављене и колеге о кључним актуелним питањима.

У исто време, односи између председника Басескуа и премијера Таричеануа који су се константно погоршавали индиректно су бацали сенку на финализацију мера имплементације и наде о стратешком партнерству Сједињених Држава и Румуније уопште. Препирке између та два лидера довеле су до врхунца у јуну 2006, када је Таричеану изненада затражио повлачење 800 румунских војника из Ирака до краја те године. Басеску се одмах супротставио тој идеји и блокирао њено усвајање у Врховном савету одбране Румуније. Наредних месеци та два човека наставила су да се боре за надлежност над положајима у кабинету везаним за безбедност, због чега је до пролећа 2007. године дошло до хаотичног смењивања три министра одбране и два министра спољних послова. Коначно, у априлу 2007. Таричеану је склопио партнерство са парламентарном опозицијом да окриви Басескуа за наводну злоупотребу тајне полиције, привремено га суспендујући са положаја. Басеску је оптужио своје ривале да хоће да зауставе његове иницијативе против корупције и истраге комунистичке прошлости и лако је на референдуму, шест недеља касније, извојевао поновно враћање на положај. Амерички званичници прихватили су та дешавања као унутрашње ствари, али уопште узевши, то је изазвало сумње у политичку зрелост и поузданост Румуније као партнера.

Имплементација

Паралелно са финализацијом мера имплементације постигнут је важан напредак у побољшању положаја *JTFE* на терену. На пример, Сједињене Државе већ су доделиле око 120 милиона долара за инфраструктурне пројекте. Људи који ће чинити језгро сталног америчког састава од око 100 припадника настанили су се у кампу базе наменских снага на аеродрому „Михаил Когалничеану“. Међутим, у међувремену се појавио мањак расположивих америчких војника као једина највећа препрека реализовању предвиђене размере операција у објектима *JTFE*. Као што је наведено, *DCAs* су дозвољавали комбиновани горњи лимит од 5.000 америчких војника у обе земље у одређеном моменту. Стварни плански параметри за 2007. годину предвиђали су да се размести снаге величине бригаде од 3.500 војника у сукцесивним сменама од по шест месеци.

Актуелне обавезе Сједињених Држава у Авганистану, а поготово у Ираку, јасни приоритети Пентагона у процесу генерисања глобалних снага, већ су учиниле проблематичним ротације снага величине бригаде. Најављени „талас“ додатних 30.000 војника за Ирак у пролеће 2007. године чинио је тај те-

жак задатак немогућим. У марту и мају 2007. године наследник генерала Џонса на положају команданта *EUCOM* и НАТО, генерал Банц Крадок (*Bantz Craddock*), сведочио је пред комисијама за оружане снаге Представничког дома и Сената да је због слања трупа на ратне положаје остао без потребних снага за вежбе и другу безбедносну сарадњу у његовој зони. У складу са анализом Комисије за базирање у прекоморским земљама из 2005, предложио је да још три или четири бригаде буду остављене у Европи ради испуњења тих задатака. Излазећи у сусрет томе, касније те године секретар одбране Роберт Гејтс одобрио је одлагање планираног повратка две бригаде копнених снага из Немачке у Сједињене Државе до 2012. године.³¹

У међувремену, планери *EUCOM* успели су да скупе мешовите снаге величине батаљона од око 900 војника за серију вежби „Доказ принципа“ (*Proof of Principle*) у те две земље, које су извођене од августа до октобра 2007. Сличан број војника сачињавао је прве званичне контингенте размештене од јуна до октобра 2008, концентрисане по отприлике два месеца у свакој од те две земље. Очекује се да одговарајући пакети сада буду норма за главне смене бар током неколико наредних година.³² Настављени су, такође, други размештаји мањих размера и краткорочније вежбе. Морнаричке грађевинске јединице *Seebee*, базиране на аеродрому „Михаил Когалничеану“ поправљају стамбене објекте и школе у Румунији. Ловачки млазни авиони *F-15* америчког ратног ваздухопловства распоређени су у ваздухопловну базу „Граф Игнатиево“ као испомоћ за контролу ваздушног простора за време Самита НАТО у априлу 2008. године у Букурешту. У обе земље амерички војни медицински тимови пружају стоматолошке и офталмолошке услуге локалним становницима у близини објеката.

Процена и препоруке

Почетна фаза развијања Здружених наменских снага за Исток (*JTFE*) нужно утиче на то да су актуелне процене само привремене. С једне стране, сâмо њихово постојање представља велики успех, са потенцијалом да послужи кључним интересима земаља учесница у наредним деценијама. С друге стране, њихови почетни кораци истовремено нису испунили првобитна очекивања оних који су их подржавали и постали су спорни фактор у погоршаним евроатлантским односима са Русијом. За реализацију позитивног потенцијала *JTFE* потребно је наћи компромис са тим двоструким неповољним аспектима.

³¹ Shanker, Thom, "Gates Halts Cut in Army Force in Europe", *New York Times*, November 21, 2007.

³² Coon, Charlie, "Military Scales Back Romania Rotation Plans", *Stars and Stripes* (Europe), February 21, 2008, p. 3.

Очекивања

Америчка страна је, због продужених операција стабилизације великих размера у Авганистану и Ираку, извршила поновну евалуацију специфичне врсте трансформације за коју су *JTFE* првобитно биле замишљене. Пентагонова ажурирана *Стратегија националне одбране* од јуна 2008. године опет истиче посвећеност преоријентисању на готовост за глобалну одбрану, али, такође, подиже значај противпобуњеничких дејстава и других врста „нерегуларног ратовања“ до нивоа једнаког значају конвенционалних мисија. Ту се, опет, као приоритет појављује релативна вредност великог броја војника копнених снага који знају језик и разумеју културу „људске средине“ у којој дејствују. Најновија технологија, глобална мобилност и прецизно оружје и даље су важни, али секретар Гејтс је претерано фокусирање на њих назвао термином „значи, следећи рат“ (*next-war-it-is*).³³ Са тог становишта евентуално коришћење положаја какви су, на пример, у Бугарској и Румунији, као места оперативног базирања у виду „плутајућих авиобаза“ („листова локвања“), губи на значају.

Ти објекти, ипак, остају као положаји за обуку. Међутим, упркос ентузијазму виших команданата ангажованих око њиховог избора, накнадне процене показују да мала величина, диспозиција и оскудна инфраструктура неколико тих положаја ограничавају и њихову корист у том погледу. Још један недостатак представља и неодговарајућа компатибилност између америчких снага и снага земље домаћина у погледу процеса и норми одлучивања. Штавише, актуелни темпо коришћења ограничава стварну додатну вредност рационализованих процеса за организовање вежби и изградњу односа изван онога што се већ радило кроз постојеће процедуре. У међувремену ревидиране су и шире визије Румуније и Бугарске као модела „нових европских“ савезника. Имиџ тих земаља у Вашингтону као слободољубивих младих демократија квари већ поменута унутрашња политичка борба, стална питања у вези са њиховим тајним полицијским досијеима из комунистичког периода, као и њихов разочаравајући напредак у борби против организованог криминала и корупције, документован у извештајима Европске комисије. Са војног аспекта, сарадњу ометају и основне разлика у процесима одлучивања и развоју основне стратегије.

У спољној политици допринос тих земаља борби против тероризма и операцијама у Ираку делимично се компензује окретањем другим значајним питањима. Бугарски председник Парванов истакао је да блиске економске везе са Русијом постоје упоредо са војном сарадњом са Сједињеним Држа-

³³ За концизну анализу како се „Гејтсова трансформација“ разликује од Рамсфелдове верзије видети: Donnelly, Thomas, "A Transformer in Disguise," *Weekly Standard*, June 23, 2008.

вама као „део националног интереса (земље)“.³⁴ На почетку манифестације „Година Русије“, у јануару 2008, он и други бугарски лидери потписали су споразуме са колегама из одговарајућих ресора, на челу са тадашњим председником Владимиром Путином, о учешћу у гасоводу Јужни ток под покровитељством Русије (који је конкурент пројекту Набуко који подржава ЕУ и фаворизују Сједињене Државе). Основали су и заједничку компанију за реализацију посебног споразума о нафтоводу Бургас-Александрополис, потписаног претходне године, те прихватили да Руси финансирају и граде нову нуклеарну електрану.³⁵ Амерички експерти упозорили су да такви договори повећавају постојећу велику зависност од руских производа снабдевања, као и нетранспарентну пословну праксу у региону.³⁶

У међувремену, америчка настојања да добију широку подршку за декларацију о независности Косова наишли су на јак отпор у Румунији. Председник Басеску осудио је потез Косова као „нелегалан“, а на заједничком заседању парламента резултат гласања био је 357 наспрам 27 против признавања. С друге стране, одгађања и мања размера и ограничено трајање размештаја америчких снага такође су изненадили земље домаћине. Фебруара 2008. године пуковник Константин Моиса из Министарства одбране Румуније употребио је термин „сувише рано“ за процену да ли је смањење обима размештаја „разочаравајуће или не“.³⁷ Међутим, други ангажовани у реализацији споразума приметили су директније да су се лидери партнерских земаља „довели у политички ризик“ да подрже те споразуме и да би требало да докажу да је то била рационална одлука.

С економског становишта повећано улагање у надградњу инфраструктуре објеката за базирање и околних саобраћајних система сигурно је добро дошло. Такође, у месецима најинтензивнијих вежби веома је повећана потражња за локалном робом и услугама. Упркос томе, много почетних уговора отишло је иностраним фирмама, а очекиване прилике за трајније уговоре о снабдевању и услугама ван база углавном се нису оствариле. Неке ревносније локалне фирме, које су инвестирале у проширење својих објеката, могле би да се суоче са знатним губицима.

На политичком плану, одражавајући критике о властитом квалитету као савезницима, званичници земаља домаћина жалили су се да су контроверзне ак-

³⁴ Hope, Kerry. "Interview: Careful Balancing at the Top," *Financial Times*, October 12, 2007.

³⁵ Видети: Smith, Mark. "Russian Energy Interests in the Balkans," *Conflict Studies Research Center*, UK Defense Academy, Balkans Series 08/07, March 2008, [http://www.da.mod.uk/colleges/arag/document-listings/balkan/08\(07\)MAS.pdf](http://www.da.mod.uk/colleges/arag/document-listings/balkan/08(07)MAS.pdf).

³⁶ Видети: Smith, Keith. "Corruption, Not Dependency is the Risk to Western Europe from Russian Energy Trade," *Center for Strategic and International Studies* report, July 2008; http://www.csis.org/index.php?option=com_csis_pubs&task=view&id=4564.

³⁷ Coon, Charlie. "Military Scales Back Romania Rotation Plans," *Stars and Stripes* (European Edition), February 21, 2008.

ције америчке спољне политике умањиле њихову могућност да својој јавности представе сарадњу на *JTFE* као део ширег оквира подршке демократским вредностима. Наде да служе као привилеговани савезници дошле су, такође, у колизију са уоченим падом америчке пажње након потписивања споразума. Један званичник жалио се да је постало тешко наћи било кога у Вашингтону „изнад нивоа потпуковника“ ко је стварно заинтересован за те земље. Неки Румуни су се нарочито осетили игнорисаним када председник Буш у свој програм није уврстио и посету тој земљи при проласку кроз регион у лето 2007. године.

Реакције споља

Што се тиче индиректних ефеката, неке од негативних последица *JTFE* којих су се прибојавали сада изгледају преувеличане. Терористичке претње Румунији или Бугарској нису се видљиво повећале. Приступање тих земаља Европској унији у јануару 2007. доказало је неоснованост упозорења да ће их ненаклони „стари Европљани“ одбацити. *JTFE* је можда још и оправдао слабу подршку јавности за чланство у НАТО-у у деловима западног Балкана и Украјини. Локални опоненти указују на то као на доказ да су стране базе услов за чланство у алијанси. Ипак, тако нешто није спречило, на пример, Хрватску да прихвати позив за приступање унији на самиту у Букурешту.

Реаговање Русије представља озбиљнији проблем. Као што је већ поминуто, *JTFE* нису блокирале проширивање економских веза са Бугарском. Међутим, неуобичајено високе цене које плаћају за увоз енергената Румуни приписују руском незадовољству због тих договора. У исто време, руски лидери појачали су своје почетне критике. Уз проширивање НАТО-а и предложене америчке положаје ракетне одбране у Пољској и Чешкој Републици, *JTFE* се редовно налазе међу мерама које се окривљују за подривање партнерства и поверења са Западом. Владимир Путин је јавно критиковао „америчке базе на такозваној флексибилној линији фронта“ у свом неочекивано конфронтирајућем говору на конференцији о безбедности у Минхену фебруара 2007.³⁸ Министар спољних послова Сергеј Лавров касније је тврдио да „америчке базе у Румунији и Бугарској [...] само компликују контролу наоружања у Европи“, оправдавајући повлачење Русије из учешћа у Уговору о конвенционалним снагама у Европи крајем те године.³⁹

Такво расположење наставило се и у 2008. години. У свом обраћању, које је преносила телевизија у фебруару, Путин је опет истакао *JTFE* као пример „опробавања снаге као претње“ од стране Сједињених Држава и НАТО

³⁸ Говор на 43. конференцији о безбедности у Минхену, 10. фебруар 2007; <http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?sprache=en&id=179>.

³⁹ *RFE/RL Newslines*, December 10, 2007.

у источној Европи, што је довело Русију „у ситуацију у којој морамо да реагујемо“.⁴⁰ Врхунац мера, као што су, на пример, повећани издаци за одбрану, упади руских бомбардера у ваздушни простор и продаја оружја земљама као што су Иран и Венецуела, била је војна интервенција у Грузији у августу месецу. Путинов наследник на положају председника, Дмитриј Медведев, одбацио је критике због тог потеза, тврдећи да није Русија та која „шири границе војним присуством“ него НАТО тиме што „формира нове базе“.⁴¹

У погледу таквих изјава има неколико запажања. Прво, тврдње Русије да *JTFE* представљају кршење мултилатералних споразума изгледају претеране. Скромна величина ангажованих америчких снага, њихов ротациони карактер и веће смањење националних снага Румуније и Бугарске него што је потребно у складу са горњим лимитом територијалних снага за те земље по Уговору *CFE*.⁴² Озбиљан пример могао би бити да ти аранжмани нису у духу Оснивачког акта о узајамним односима, сарадњи и безбедности између НАТО и Русије (*NATO-Russia Founding Act*) из 1997. године. Међутим, они су у складу са одредбом тог документа о „додатном сталном стационирању знатних борбених снага“ у новим земљама чланицама НАТО-а (подвукли аутори).⁴³ Друго, руске примедбе можда су мотивисане исто толико политичким опортунизмом колико и истинском забринутости. На пример, повлачење из уговора *CFE* омогућило је руским лидерима да одржавају виши ниво снага на Кавказу и Молдавији и за јавност која то одобрава демонстрирају одлучност у спољним пословима.⁴⁴ Чак и уколико је незадовољство са *JTFE* искрено, оно изгледа да је знатно мање него незадовољство због ширења НАТО-а, противракетне одбране или других питања са којима је повезано.

Ипак, уколико *JTFE* не буду могле да превазиђу властите унутрашње недостатке, ризикују да заврше као „бесмислена иритирајућа ствар“.⁴⁵ Без знатног унапређивања стратегијских веза и могућности својих земаља, оне ће само потрошити политички и дипломатски капитал и истовремено поја-

⁴⁰ Путин је наставио: „Затворили смо наше базе у Куби и Вијетнаму. Шта смо добили? Нове америчке базе у Румунији, Бугарској. Нови трећи регион ракетне одбране у Пољској.“ (“Russia’s Putin Lashes out at West’s Arms Race,” Reuters, February 8, 2008.)

⁴¹ Barry, Ellen. “Russia President Dismisses Georgia’s Leader as a ‘Political Corpse,” *New York Times*, September 3, 2008.

⁴² Видети: Andres, Janet. “CFE: Will it Remain a ‘Cornerstone of European Security?’” *American Diplomacy*, September 25, 2007.

⁴³ Видети коментар бившег америчког амбасадора у НАТО-у Роберта Хантера у: Anderson, Jon, “Russia Pact may be Sticking Point in Shift,” *Stars and Stripes*, June 16, 2003.

⁴⁴ Видети: Socor, Vladimir. “Moscow Confronts the West Over CFE Treaty at OSCE,” *Jamestown Eurasia Daily Monitor*, May 25, 2007. http://www.jamestown.org/edm/article.php?article_id=2372188.

⁴⁵ Frensis Fukujama (Frances Fukuyama) primenio je taj termin na položaje američke raketne odbrane u Evropi; “Russia and a New Democratic Realism,” *Financial Times*, September 2, 2008.

чати друге препреке за сарадњу са Русијом по питањима која се крећу од нуклеарног програма Ирана, преко статуса Косова до односа са другим бившим совјетским републикама.

Пут напред

До сада су за *JTFE* донесене основне одлуке. Следећи корак ка значајнијој будућности за *JTFE* јесте препознавање потребе да се прилагоде преовлађујућој реалној ситуацији. Нека међусобно изазвана разочарења могу се кориговати самосвесним прилагођавањима понашања. Међутим, друга почетна очекивања или никада нису била реална или су их накнадно прегазили догађаји. Уместо да се жале или препиру око тога ко је крив за измене, све стране би требало да схвате да је најбоље да озбиљне међусобне обавезе у које су ушле прилагоде новим околностима.

Руска интервенција у Грузији, као најдраматичнији развој догађаја, повећала је пажњу у црноморском региону. (У мањој мери за Запад исти утицај имали су и даље оспоравана државност Косова и грчко-македонски спор око имена). Није било потребно да то доведе до изненадног „приказивања силе“ путем америчког размештања најјачих дозвољених *JTFE* за шта, ионако, и даље нема довољно снага. Међутим, то потврђује начело за коришћење постојећих напора да се календарски простор између летњих највећих ротирајућих смена попуни комбинацијом мањих курсева обуке. Чак и скромно проширена, али редовнија и предвидљивија размештања снага, уз позиве грузијским, украјинским, па и, евентуално, руским снагама да учествују у обуци, у овом моменту најбоље би истакла корисност *JTFE*.

За наредни средњорочни до дугорочни период, те ротационе смене могле би се продужити и чак повећати прихватањем препорука генерала Крадока и Комисије за прекоморско базирање да се у Европи држи више снага. Поред тога што је одлагање повратка две бригаде продужено до после 2012. године бар још једна бригада могла би бити стационирана на том континенту. Комбинацијом предвиђеног смањења снага у Ираку и одобреног повећања броја припадника КоВ САД и Маринског корпуса требало би да то буде могуће. У међувремену, Сједињене Државе требало би да са великим опрезом ближе размотре још локација на другим местима у региону, које би се такмичиле за расположиве снаге.

На крају, учесници би требало да траже начине да продубе интеграцију и синергију међу компонентама *JTFE*. Могло би се почети са јачом интеграцијом родова националних оружаних видова, што понекад изгледа да заостаје чак и за свеукупном међуресорном сарадњом. Како је у једној критици речено, због велике самосталности у активностима *USAEUR* и *USAFE*, *JTFE* су постале „ни здружене ни наменске снаге“.

Процес би се могао наставити проширивањем ван преовлађујућих централизованих билатералних договора између Сједињених Држава и сваке од земаља домаћина. У првом моменту то би укључило већу трилатерализацију. Могло би се, такође, ослонити на шире мултилатералне оквире као што су Скуп министара одбране југоисточне Европе (*Southeast European Defense Ministerial – SEDM*)⁴⁶ или чак НАТО као целину. Настојања у том правцу истовремено би и истакла дугогодишњи интерес Сједињених Држава у промовисању локалног власништва и регионалне сарадње као сидра стабилности, јачала јединственији одговор на дестабилизујуће развоје ситуације у ширем подручју, те смањила гледање на Америку као на „великог брата“ који хоће да доминира.

Упркос изазовима са којима се сусрећу, *JTFE* још обећавају као јединствена манифестација нових безбедносних односа у Европи. За схватање тог потенцијала биће потребно да свака од земаља које су учествовале у њиховом формирању изврши трезвену поновну процену и додатно се посвети том пројекту.

⁴⁶ *SEDM* чини дванаест земаља чланица (Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарска, Хрватска, Грчка, Италија, Македонија, Румунија, Турска, Словенија, Украјина и Сједињене Државе) и четири посматрача (Грузија, Молдавија, Црна Гора и Србија).