

*Aleksandar FATIĆ*<sup>1</sup>

UDK 327 (497)  
Bibliid 0025-8555,55(2003)  
Vol. LV, br. 2, pp. 223-236  
Izvorni naučni rad  
Jun 2003.

## **PROŠIRENJE NATO-a I ODNOSI SRBIJE I CRNE GORE SA BUGARSKOM I RUMUNIJOM**

### **ABSTRACT**

The dominant nature of contemporary international relations is that they develop primarily through multilateral diplomacy within the large international relations, whereby bilateral diplomacy is seemingly of secondary importance. However bilateral diplomacy can significantly assist the policies of international organisations and associations towards the countries that aspire to membership. The bilateral relations between Bulgaria and Romania, and between those two countries and Serbia and Montenegro, exemplifies this principle, as it is primarily geared towards assisting the three countries to join NATO and the EU. The history of bilateral relations between these three countries has not always been positive and constructive, but the adopted policies of striving to gain accession to NATO and the EU, which is the key foreign policy orientation of all three countries, makes for an increasingly harmonious cooperation between them.

### *1. Osnovna perspektiva*

**S**tavovi o proširenju NATO-a uključenjem Srbije i Crne Gore dobili su status prihvaćenog principa spoljne politike SCG posle demokratskih promena u Srbiji 2000. godine. Razlozi za ovu promenu su dvojaki. Pre svega, oni se zasnivaju na uverenju da je proširenje NATO-a neizbežno, te da bi izostajanje inicijative da se SCG priključi tom procesu značilo i ponovnu političku i ekonomsku izolaciju zemlje u regionu i u Evropi. Potom, oni proističu iz uverenja

---

<sup>1</sup> Prof. dr Aleksandar Fatić, naučni savetnik u Institutu za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

da je članstvo u NATO-u “deo paketa” procesa učlanjenja u EU, pošto su sve aktuelne članice EU istovremeno i članice NATO-a. Pri tome je usvojeni stav na nivou spoljne politike SCG da razmimoilaženja na transatlantskom planu unutar NATO-a, dakle između zemalja kontinentalne Evrope s jedne, i SAD i Velike Britanije s druge strane, ne utiču bitno na poziciju SCG i drugih balkanskih zemalja u kontekstu proširenja NATO-a, s obzirom na to da je Balkan zona periferije, ili poluperiferije, sa tačke gledišta dominantnih političkih i ekonomskih interesa kako EU, tako i SAD, te da je ekonomska budućnost SCG vezana za njenu političku budućnost koja se definiše što boljim odnosima i što većom integracijom kako sa EU, tako i sa SAD. Reč je, dakle, o skupu pragmatičkih stavova koji su usvojeni na nivou izvršne vlasti u SCG, pa se stoga, u tom kontekstu, postavljaju i konkretne perspektive saradnje sa drugim zemljama regiona koje su zauzele slične stavove.

Da bi se razvoj bilateralnih odnosa sa zemljama Balkana u svetu pokušaja da se ostvari priključenje NATO-u i EU mogao bolje razumeti, potrebno ih je sagledati u kontekstu strategije proširenja NATO u Jugoistočnoj Evropi. Ova strategija je primarno američka, jer zemlje Evrope naglasak u razvoju svojih bilateralnih i multilateralnih odnosa sa državama Balkana stavljaju pre svega na zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i asocijaciji, kao i na druge procese koji vode ka proširenja EU, a ne NATO. Prioritet SAD je proširenje NATO-a, dok je prioritet Evrope proširenje EU. Stoga je i strategija proširenja NATO-a u stvari velikim delom identična interesima i logici SAD.<sup>2</sup>

## *2. Interesi i logika proširenja NATO-a na Balkanu sa tačke gledišta SAD*

Postoje tri osnovna deklarativno izražena motiva SAD za proširenje NATO-a u Jugoistočnoj Evropi. Dva motiva su tradicionalna, a treći je postao dominantan posle terorističkog napada na Svetski trgovinski centar u Njujorku 2001. godine. Reč je, tradicionalno, o shvatanju američkih interesa u Jugoistočnoj Evropi koji podrazumevaju da je:

(i) malo verovatno da demokratska i prosperitetna Evropa kao ujedinjena celina kroz vojno savezništvo bude izvor nestabilnosti, konflikta i ratovanja, u kojima je, tokom 20. veka, Amerika bila uključena uz značajne troškove, i da je

(ii) vojno osnažena Evropa kroz vojno savezništvo pouzdaniji i potpuniji saveznik SAD u sprovođenju globalne bezbednosne politike.<sup>3</sup>

2 Tako konzervativni bezbednosni teoretičar Zbiegniew Brzezinski tvrdi: “Proširenje (NATO) se, u krajnjoj liniji, svodi na američku ulogu u Evropi i na pitanje da li će (SAD) ostati (i) evropska sila”. Videti: Jacquelyn S. Path, “NATO Enlargement is Part of a Gradual Process”, *Global Beat Issue Brief*, no. 13, 25 April 1997.

3 Videti: Thomas Szayna, *NATO Enlargement 2000–2015*, RAND Corporation, Santa Monica, 2001, p. 15.

Posle 11. septembra 2001. godine, treći motiv je, naravno, postala borba protiv terorizma, jer se smatra da je nemoguće efikasno sprovesti antiterorističke kampanje ukoliko u balkanskim zemljama postoje skrovišta i bezbedne zone za terorističke organizacije. U ovom kontekstu je posebno interesantna Bosna i Hercegovina, u kojoj je tokom godina od kraja građanskog rata na području bivše Jugoslavije, 1995. godine, ostao značajan broj boraca iz islamskih zemalja, takozvanih mudžahedina, delom legalno, uz dobijanje državljanstva Bosne i Hercegovine, a delom ilegalno, i u kojoj, pre svega u Federaciji Bosne i Hercegovine, postoje vrlo značajne tendencije islamizacije od strane različitih, uključujući i ekstremne, frakcije Islama sa Bliskog istoka.<sup>4</sup>

*Strateški koncept NATO-a*, koji je usvojen 1999. godine, a koji mnogo fleksibilnije nego ranije definiše mandat NATO-a i dozvoljava mu agresivno delovanje u zonama u kojima postoji pretnja od nestabilnosti i regionalnih kriza “na periferiji Alijanse”, omogućava vojnu akciju u situacijama u kojima se proceni, čak i na osnovu akademskih studija, da postoje elementi koji, zajedno, stvaraju mogućnost za terorističke akcije ili formiranje terorističkih uporišta. Stoga, iako su SAD pod okriljem NATO-a izvršile vojnu akciju protiv bosanskih Srba da bi zaštitili interese tadašnje Muslimansko-hrvatske federacije, danas nije nezamislivo da bi, u okviru SFOR-a, SAD podjednako represivno mogle delovati protiv muslimanskih elemenata u Bosni, ukoliko utvrde da postoji navedena opasnost.<sup>5</sup> Naime, u američkim spoljnopolitičkim i bezbednosnim krugovima postoji sve veća orijentacija ka tome da se interesi u udaljenim krajevima brane agresivnim vojnim akcijama, a ne učešćem u operacijama očuvanja mira, pre svega zbog ekonomije upotrebe vojnih resursa i maksimalnog učinka intervencionističke metodologije kojom trupe SAD služe spoljnopolitičkim interesima ove zemlje.<sup>6</sup>

4 Tokom maja 2001. godine, na konferenciji o prelazanju granica na Balkanu, koja je održana u Oksfordu, bilo je reči od strane iračkih učesnika o zabrinjavajućim tendencijama ukorenjivanja ekstremnih islamističkih organizacija u Sarajevu i okolini, u kontekstu mogućeg uspostavljanja gnezda za regrutovanje i obuku islamističkih terorista. Ispostavilo se da je analiza koja je ovom prilikom izložena deo doktorske disertacije jednog kalifornijskog doktoranta iračkog porekla na Oksfordu, te da je ta analiza islamističkih pokreta i bezbednosnih agencija u islamskim zemljama prepisana u obaveštajnim izveštajima koji su korišteni u Velikoj Britaniji i SAD za opravdanje rata protiv Iraka. U tom kontekstu, treba vrlo ozbiljno shvatiti akademske studije koje se odnose na ove vrste rizika, jer one u sve većoj meri predstavljaju oslonac za izveštaje obaveštajnih službi, i time utiču na zvaničnu politiku, uključujući i ratnu politiku, velikih zemalja.

5 *The Alliance's Strategic Concept*, 24 April 1999, <http://www.nato.int/pr/1999/p99-065e.htm>

6 Tako Kondoliza Rajs, savetnica američkog predsednika za bezbednost, može da izjavi da su “Sjedinjene Države jedina sila koja može da izađe na kraj sa konfliktom u (Persijskom) Zalivu, mobilise snage kakve su potrebne da se zaštiti Saudijska Arabija i spreči kriza u Tajvanskom moreuzu. Istovremeno, prošireno učešće u operacijama očuvanja mira smanjuje našu sposobnost za navedene vrste globalnih misija”. Videti

Paralelno sa viđenjem procesa proširenja NATO-a u svetlu povećanja manevarskog prostora za SAD za vojno delovanje u regionu, SAD istovremeno vide NATO i kao organizaciju koja omogućava inicijative za svoje buduće članice sa Balkana da se iznutra modernizuju. Tako bivši Državni sekretar SAD Madlejn Ojbrajt jednom prilikom piše: “Samo obećanje proširenja NATO-a dodatno stabilizuje Evropu, nudeći kandidatima za članstvo u savezu inicijativu da rešavaju svoje sopstvene probleme. To je vrsta progressa koja može obezbediti da spoljne sile nikada više ne budu uvučene u konflikte u Srednjoj i Istočnoj Evropi.”<sup>7</sup> Ovo drugo viđenje je motivisano ideološkim razmišljanjem koje je bilo karakteristično i za komunističke teoretičare, koju su smatrali, poput Lenjina, da članstvo u istom ideološkom bloku smanjuje verovatnoću konfliktnog ponašanja, pa je Lenjin tako argumentisao da će komunistička država nužno biti u miru sa drugim komunističkim državama, a praktično nužno u konfliktu sa svima onim državama u kojima se radnici još nisu emancipovali i preuzeli vlast, dakle sa svim nekomunističkim državama. Zavodljivost ovakvih ideoloških floskula je toliko velika da se ona obično prenosi na sve ideološke strukture koje zadobiju međunarodnu dominaciju, pa je isto slučaj i sa NATO-om, koji smatra da članstvo u njemu samom predstavlja ako ne moralnu, ono svakako faktičku garanciju “pristojnog ponašanja” i miroljubivosti država. S jedne strane, to može biti istinito sa tačke gledišta uzajamnih odnosa NATO zemalja, ali nikako nije uopšteno tačno, jer su, statistički posmatrano, u prošlom veku najagresivnije zemlje, dakle one koje su vodile najviše ofanzivnih, agresivnih ratova u inostranstvu, bile upravo SAD, Velika Britanija i Izrael, dakle sve tri demokratske države. Stoga je u bezbednosnoj teoriji ovakvo univerzalno stanovište podjednako neopravdano u kontekstu proširenja NATO-a, koliko je bilo i u doba komunizma, pa ga treba tretirati isključivo sa rezervom i u svetlu kratkoročnih i srednjoročnih regionalnih odnosa u okviru NATO oblasti.

### *3. Modaliteti strategije proširenja i transakcioni troškovi Rumunije i Bugarske kao balkanskih zemalja*

Operativni uslovi koje NATO postavlja zemljama Balkana za učlanjenje podrazumevaju, s jedne strane, dobru volju NATO-a da omogući modernizaciju vojnih kapaciteta tih zemalja i da ih integriše u svoju bezbednosnu strukturu, uključujući i nuđenje bezbednosnih garancija, a s druge strane vrlo značajne transakcione troškove za balkanske države, koji im stvaraju teškoću u mobilisanju javnog mnjenja za uključenje u Alijansu. Rumunija i Bugarska su dobri primeri za ove teškoće, uz postojanje nesumnjivo izražene političke volje izvršne vlasti da se uključe u NATO. Pre svega, uslovi podrazumevaju smanjivanje brojnosti regionalnih armija u kontekstu njihove modernizacije, što dovodi do povećanja

<sup>7</sup> Madeleine Albright, “Expanding NATO Natural, logical”, *NATO Review*, no. 1, vol. 46, Spring 1998, p. 21.

stope nezaposlenosti. Potom, pripreme za članstvo u NATO podrazumevaju utrošak većeg dela bruto nacionalnog dohotka za odbrambeni budžet. Tokom rata na Kosovu vlade zemalja Balkana su morale da prihvate saradnju sa NATO-om, u većini slučajeva protiv javnog mnjenja sopstvenog stanovništva. Pri tome, procenjuje su da su ekonomski gubici koji su povezani direktno sa ratom NATO-a protiv SRJ 1999. godine za Bugarsku iznosili između 700 miliona i milijarde dolara, a preko 900 miliona dolara za Rumuniju.<sup>8</sup> Tokom konflikta na Kosovu, podrška rumunske javnosti za uključenje u NATO je opala sa 89% na 51%, a ispitivanja javnog mnjenja u Bugarskoj su pokazala 70% protivljenja stanovništva tome da bugarska vlada stavi NATO-u na raspolaganje vazdušne koridore iznad Bugarske za bombardovanje Srbije.<sup>9</sup> Takvo stanje javnog mnjenja je stvorilo probleme vladama Rumunije i Bugarske i dodalo snagu opozicionim političkim strankama koje se protive politici saradnje sa NATO-om. Sada te vlade očekuju “vraćanje duga” od strane NATO-a kroz brz proces uključanja u Alijansu.

Ukoliko dođe do odlaganja prijema Rumunije i Bugarske u organizaciju, to bi moglo prouzrokovati ozbiljno pomeranje strukture javnog mnjenja na sledećim izborima i promenu političke orijentacije ovih zemalja u kratkoročnom i srednjoročnom periodu. Činjenica da ni Rumunija, ni Bugarska neće biti primljene u EU tokom 2004. godine je već proizvela negativne posledice u javnom mnjenju. Ukoliko bi došlo do odlaganja njihovog prijema u NATO, to bi moglo izazvati, po rečima Evropskog komesara za proširenje EU, Gintera Ferhojgena, sindrom “dvostrukog odbijanja”, koji bi doveo do nepredvidivog razvoja događaja na unutrašnjepolitičkom planu u ove dve zemlje.<sup>10</sup> Primera radi, na predsedničkim izborima 2000. godine u Rumuniji dva glavna kandidata su bili bivši komunisti Jon Ilijesku i nacionalista Vadim Tudor.<sup>11</sup>

Angel Angelov je, međutim, u pravu kada argumentiše da i sama perspektiva učlanjenja u NATO ima negativne posledice na planu obeshrabrivanja nužne regionalne saradnje, na isti način na koji privlačnost članstva u EU ponekad deluje obeshrabrujuće za regionalnu političku i ekonomsku saradnju. Klasičan primer potonjeg je protivljenje Hrvatske da učestvuje u regionalnim balkanskim inicijativama, usled potrebe da istakne sopstvenu individualnost kao kandidata za članstvo u EU, i da ta individualnost bude nebalkanska. Na sličan način bi prenapadno stavljanje u izgled brzog učlanjenja u NATO moglo delovati na

---

8 Videti: Pierre J. Andrew, *De-Balkanizing the Balkans: Security and Stability in Southeastern Europe*, United States Institute of Peace, Washington, September 1999, <http://www.usip.org/oc/sr990920.htm>

9 Videti: Angel Aneglov, “NATO Enlargement Strategy for the Balkans — Shaping the Environment”, forthcoming in Aleksandar Fatić (ed.) *Security in South-East Europe*, The Management Centre, Beograd, 2003.

10 Guenter Verheugen, govor Parlamentarnoj skupštini NATO-a.

11 Angelov, loc. cit.

smanjivanje regionalne saradnje kroz procenjivanje, od strane svake države, sopstvene potrebe da balansira između regionalnog i individualnog identiteta, sa tačke gledišta viđenja svoje buduće uloge i mesta u NATO-u.<sup>12</sup>

Formalno posmatrano, proces razmatranja kandidata za članstvo u NATO podrazumeva ispunjavanje niza konkretnih uslova, posebno formiranih za svaku zemlju individualno, u okviru trogodišnjeg Plana delovanja za učlanjenje (*Membership Action Plan — MAP*). Međutim, najnoviji razvoj događaja sa američkim “ratom protiv terorizma” je doveo do pragmatičke izmene prioriteta, tako da MAP ostaje osnovni mehanizam za procenu spremnosti za članstvo kandidata iz baltičke oblasti, dok će u slučaju Rumunije i Bugarske kao crnomorskih zemalja njihova strateška važnost biti dominantan kriterijum. Posle terorističkog napada 11. septembra 2001. godine, Rumunija i Bugarska su dobile dodatni značaj za SAD u vojnostrateškom smislu, pa su, i ne nadajući se, postale prioritetni kandidati za ubrzano učlanjenje u NATO. S obzirom na pogoršanje bezbednosnog stanja usled američkih intervencija u Avganistanu i srednjoj Aziji, postavlja se pitanje o potrebi SAD da brzo priključe Alijansi Rumuniju i Bugarsku, i da intenziviraju saradnju sa Ukrajinom i Gruzijom, preko kojih vode važni vojni koridori za vojne letove američkih aviona u misijama bombardovanja u srednjoj Aziji. Od oktobra 2001. godine, više od 1500 američkih i savezničkih vojnih letova je prošlo koridorom preko Ukrajine, Crnog Mora, Gruzije i Azerbejdžana do Avganistana. S obzirom na potrebu da se američko vojno prisustvo održi u ovom regionu duže vreme, prioriteti osiguravanja ovih vazdušnih maršruta nisu samo kratkoročni, već imaju strateške posledice na perspektive prijema pomenutih zemalja u NATO u doglednoj budućnosti.<sup>13</sup> Kada Rumunija i Bugarska postanu članovi NATO, organizacija će biti u znatno boljoj poziciji da unapređuje saradnju sa Ukrajinom i Gruzijom.

Druga dimenzija prioriteta prijema crnomorskih zemalja u NATO je zasnovana na ekonomskim argumentima. Crno More je glavna tranzitna ruta za transport kaspijske nafte, a nedavno je ugovorena izgradnja cevovoda za naftu iz Kazahstana to ruske crnomorske luke Novorossiisk, odakle se nafta “supertankerima” transportuje do evropskih tržišta.<sup>14</sup> Takođe, crnomorska oblast zajedno sa Gruzijom formira veliki deo Traceca tranzitnog koridora od Evrope do srednje Azije koji je EU planirala, a podržale SAD. Stoga postoje, uz vojnu dimenziju, i izražene ekonomske strateške prednosti brzog prijema Rumunije i Bugarske u NATO. U stvari, usled svega navedenog, moglo bi se očekivati da Bugarska i Rumunija budu prve zemlje Balkana koje će biti primljene u NATO.

---

12 Loc. cit.

13 Loc. cit.

14 Loc. cit.

#### 4. Bilateralni odnosi Rumunije i Bugarske kao balkanskih zemalja

Istorija bilateralnih odnosa Rumunije i Bugarske je velikim delom istorija konfrontacije. Tokom hladnog rata ove dve zemlje su bile jedine balkanske članice Varšavskog pakta, ali su hladni odnosi između Rumunije i bivšeg SSSR imali negativan uticaj na odnose između Rumunije i Bugarske. To je pogotovo bilo slučaj u vezi sa protivljenjem Rumunije invaziji Čehoslovačke od strane Varšavskog pakta, i odbijanjem da stavi svoju teritoriju na raspolaganje Bugarskoj za prelazak radi napada na Čehoslovačku. Rumunija je razvijala nezavisnu poziciju u odnosu na SSSR, dok je tokom ovog perioda Bugarska bila lojalni član Varšavskog pakta i prema tome je sledila spoljnopolitičke direktive Moskve. Posle hladnog rata, obe zemlje su usvojile pozitivan pristup prema članstvu u EU i NATO, ali je, u početku, i taj pristup imao karakter takmičenja, ili kako se popularno kaže u međunarodnim odnosima, “izbora za mis”. I Bugarska i Rumunija su želele da budu “mis” Balkana u kontekstu brzog učlanjenja kako u EU, tako i u NATO, ali to takmičenje nije dovelo do pozitivnih rezultata. Tokom poslednjih godina postoji tendencija popravljavanja odnosa između dve zemlje, pre svega zbog promena vlasti u obe zemlje tokom 1996. i 1997. godine, svesti o tome da “izbor za mis” ne donosi potrebne rezultate, i prilika za učlanjenje u NATO koji proističu iz prethodno opisanih promena prioriteta SAD posle terorističkih napada 2001. godine u Njujorku i Vašingtonu.<sup>15</sup> “Izbor za mis” je inače još uvek vrlo aktuelna strategija uzajamnog takmičenja zemalja Balkana za članstvo i u NATO i u EU. Primera radi, trenutno jedan od najočiglednijih primera ove strategije je Hrvatska, koja uporno odbija da se priključi grupi “balkanskih zemalja”, insistirajući na svom “srednjoevropskom identitetu”, iako je očigledno da ova zemlja deli oba identiteta u različitim segmentima svog političkog, kulturnog i istorijskog razvoja i života. Na taj način se kompromituje princip federalizma koji je sama suština unutrašnje organizacije i strukture EU. Naime, princip federalizma podrazumeva dva sastavna principa organizacije, to jest (i) regionalizam, dakle ono što je u retorici EU poznato kao “Evropa regiona”, dakle prepoznavanje regionalnih specifičnosti i teritorijalne organizacije Unije, i (ii) supsidiarizam na nivou procedure donošenja odluka, odnosno princip po kome se sve odluke unutar EU donose na najnižem mogućem hijerarhijskom nivou odlučivanja, uz nastojanje da se maksimum odlučivanja o tekućim pitanjima ostavi upravo regionima. Stoga nije stvar puke retorike, već suštine unutrašnjeg funkcionisanja EU, isticanje principa da balkanske zemlje prvo moraju dokazati da mogu saradivati uzajamno, kao region, da bi se ozbiljno kvalifikovale za prijem u EU.

U kontekstu NATO-a, ovde se pokazuje još jedna divergencija prema EU. Naime, navedeni strateški razlozi koje nameće američka percepcija međunarodne bezbednosti dovode do toga da se članstvo u NATO nagoveštava kao bliža

15 Loc. cit.

perspektiva od članstva u EU, pri čemu se zanemaruje procedura prijema u EU, kao i uslovi predviđeni od strane EU. Naime, ukoliko bilo koji individualni MAP, za bilo koju zemlju kandidata za članstvo u NATO, ne uzima u obzir konkretne uslove za prijem u EU i principe regionalizma i supsidijarizma, to će dovesti do razlika i divergencije između procesa pridruživanja dvema međunarodnim organizacijama, i time produbiti tenzije između Evrope i Sjedinjenih Država.

Rumunija nije 1997. godine pozvana na NATO “supersamit” u Madridu. I Rumunija i Bugarska su smatrale da treba da budu tretirane različito od ostalih balkanskih kandidata za članstvo u Alijansi, pre svega različito od Albanije i Makedonije, jer bi tako imale veće izgleda za rano učlanjenje u NATO. Suština “izbora za mis” je upravo u pretpostavci da se sve zemlje istog regiona ne mogu tretirati slično, to jest da između njih treba praviti konkretne razlike od slučaja do slučaja, čime se stvara atmosfera takmičenja. Ovo je teorija koju zagovara i hrvatski politički teoretičar Radovan Vukadinović, koji smatra da će u Jugoistočnoj Evropi takmičenje za članstvo u EU i NATO služiti povećanom poštovanju ljudskih prava i unapređivanju suštinske demokratije.<sup>16</sup> Iskustvo Bugarske i Rumunije pokazuje pogrešnost ovakve pretpostavke, jer takmičenje je suštinski suprotstavljeno saradnji, i ono ugrožava principe regionalnog ekvilibrijuma.<sup>17</sup> Svaki region će onoliko napredovati u priključivanju globalnijih integrativnim tendencijama koliko u tom pravcu napreduje najsporija zemlja tog regiona.<sup>18</sup> U suprotnom slučaju, EU je u poziciji da odustane od samog principa regionalizma. Trenutno se u spoljnoj politici EU i prema EU, posebno od strane SAD, a u vezi sa strateškim prioritetima za proširenje NATO-a, oseća pritisak da se princip regionalizma kompromituje. EU nije spremna za to, i može se očekivati da takvi pritisci dovedu do novih podela i problema u razvijanju Zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU. Iako Rumunija nije pozvana na samit 1997. godine, obe zemlje su shvatile da su im šanse za učlanjenje bolje ako nastupe zajedno, nego odvojeno, i one su počele da slede primer baltičkih zemalja udruživanjem napora za ulazak u NATO. U stvari, shvatanje da “izbor za mis” nije produktivan pristup, za razliku od Vukadinovićevog viđenja, kasnije su usvojile sve zemlje kandidati za članstvo u NATO, i 25. i 26. marta 2002. godine u Bukureštu je održan samit ovih zemalja baltičke i crnomorske regije, pod simboličnim nazivom “Proleće novih saveznika”.<sup>19</sup> Na ovaj način, princip regionalizma koji zahteva EU usvojen je i kao operativno i strateški najbolji pristup i za pridruživanje NATO-u, čime se ukidaju

16 Videti: Radovan Vukadinović, “The Enlargement of NATO and the Countries of the Former Yugoslavia”, *Peace and Security*, vol. 29 (September 1997), pp. 13–23.

17 Aleksandar Fatić, “Expansion in a Ghastly Light”, *Peace and Security*, vol. 30 (March 1998), pp. 36–40.

18 Aleksandar Fatić & Milan Popović, “NATO expansion and Balkan testing grounds”, *Peace and Security*, vol. 30 (December 1999), pp. 36–42.

19 Angelov, loc. cit.



sve moguće kontradikcije u procesu učlanjenja balkanskih država u ove dve usko povezane, a ipak u nekim segmentima divergentne, organizacije.

Posebno važna dimenzija procesa učlanjenja proističe iz formalnih kriterijuma za članstvo u Alijansi, naime dimenzija razvijanja pozitivnih bilateralnih odnosa i sposobnosti da se konflikti preduprede ili reše na regionalnom planu.<sup>20</sup>

U Rumuniji je 1996. godine na vlast došla nova vlada na čelu sa Emilom Konstantineskuom, koja je utvrdila članstvo u NATO kao spoljnopolitički prioritet Rumunije. Svega nekoliko meseci kasnije, 1997. godine, u Bugarskoj na vlast dolazi vlada premijera Stefana Sofijanskija, koja usvaja isti princip, što je samo po sebi zbližilo dve zemlje u kontekstu politike proširenja NATO-a, a i u nizu oblasti bilateralne saradnje.<sup>21</sup>

Obe zemlje su svoju spoljnu politiku orijentisale prema formalnim kriterijumima za učlanjenje u NATO, uključujući:

- (1) Funkcionalan demokratski politički sistem i tržišnu privredu,
- (2) Demokratske civilno- vojne odnose,
- (3) Poštovanje principa OEBS-a u postupanju prema manjinskom stanovništvu,
- (4) Uspešno rešavanje spornih pitanja sa susednim zemljama, i obavezivanje na miroljubivo rešavanje međunarodnih sporova,<sup>22</sup> i
- (5) Spremnost da se pruži vojni doprinos Alijansi, kao i spremnost da se radi na postizanju operativne kompatibilnosti (vojnih snaga) sa ostalim članicama Alijanse.<sup>23</sup>

20 *Study on NATO Enlargement*, September 1995, <http://www.nato.int/docu/basicxtxt/enl-9501.htm>

21 Angelov, loc. cit.

22 Naravno, ovaj princip deluje u najmanju ruku neuverljivo posle agresivnih vojnih akcija NATO u Evropi, koje su, suprotno proklamovanom principu miroljubivog rešavanja sporova, izrazitu prednost dale vojnom intervencionizmu. Sama ta činjenica ozbiljno dovodi u pitanje kredibilitet NATO sa moralne tačke gledišta, ali s obzirom na realne političke okolnosti zemlje Balkana trenutno procenjuju da nisu u situaciji da se obrate pitanjima moralnog i međunarodnog legitimeteta postupanja NATO, bar ne pre nego što postanu njegove punopravne učesnice. U stvari, moglo bi se argumentisati da su u 20. i 21. veku upravo zemlje članice NATO u najvećoj meri radile na razaranju međunarodnog poretka i principa koji je temelj Ujedinjenih nacija, naime principa miroljubivog rešavanja sporova. Zemlje članice NATO, pre svega SAD i Velika Britanija, su transformisale čak i diplomatiju kao alternativu nasilnog "rešavanju" sporova, sprovodeći je na način uslovljavanja i prisile, pa je tako, posle metodološki revolucionarnih promena sa diplomatijom Ričarda Holbruka na ratom zahvaćenim područjima bivše Jugoslavije, i nastala nova vrsta diplomatije, takozvana "buldožer diplomatija", čiji sam naziv govori o tome koliko je zasnovana na temeljnim principima miroljubivosti. Stoga navedene proceduralne principe NATO valja uzeti sa značajnom rezervom, pre svega kao deklarativne kriterijume čija je pozadina realpolitička, a ne kao suštinska opredeljenja, ili pak naznake budućeg angažovanja, NATO.

23 *Study on NATO Enlargement*, loc. cit.

Iz navedenih kriterijuma jasno proizlazi zahtev da zemlje kandidati budu u stanju da konstruktivno razvijaju bilateralne odnose i da na tom planu rešavaju problematična pitanja. Rumunija i Bugarska su u prvi plan svoje kandidature za članstvo u Alijansi stavili upravo dobre susedske odnose uzajamno i sa drugim zemljama regiona, od kojih je jedna i Srbija i Crna Gora, uz napredak u razvijanju operativne kompatibilnosti vojnih snaga sa NATO zemljama kroz sveobuhvatnu reformu sistema odbrane, činjenicu da su nastojale da se pokažu kao pouzdani saveznici NATO-a, i svoju stratešku važnost za NATO, koja je ranije opisana. Pri tome, obe zemlje insistiraju na tome da je proces reforme u skladu sa politikom približavanja NATO-u “nepovratan”, i da neće doći do “otimanja kontroli” političkog procesa ukoliko njihovo članstvo u NATO-u ne bude ostvareno prema njihovim očekivanjima. Suprotno ovom pristupu potpune saradnje, Ruska Federacija, primera radi, često koristi uslovaljanje sopstvenom slabošću u procesu pregovora sa Zapadom, nagoveštavajući mogućnost “Vajmarizacije Rusije”, ukoliko različite vrste pomoći ne budu odobrene. Ovaj drugi pristup je rezultat uverenja da je “ruska slabost – najveća ruska snaga”, koji je izrazito prisutan u ruskom političkom establišmentu. Bugarska i Rumunija su zemlje koje su usvojile pristup potpune submisivnosti u smislu koraćanja putem koji je utvrdio NATO, bez postavljanja uslova.<sup>24</sup> Za sada, taj pristup pokazuje nagoveštaje pozitivnog rezultata u kontekstu samog organizacionog priključivanja NATO-u.<sup>25</sup>

Posebnu važnost u smislu reforme vojnih snaga podrazumeva predviđeno redukovanje aktivnog personala, uz oslobađanje materijalnih sredstava koja bi potom bila upotrebljena za investiranje u novu opremu i kvalitetniju obuku, što su prioriteti za postizanje operativne kompatibilnosti sa NATO-om. Slično tome, takozvana transparentnost u trošenju vojnog budžeta, kako prema sopstvenom

---

24 Ipak, Bugarska je jednom upotrebila ovu vrstu uslovljavanja, da bi postigla uključenje na takozvanu “belu šengensku listu”, koja omogućava građanima putovanje u zemlje Evropske unije bez viza. Neposredno pre sastanka EU na kome je odlučivano o zahtevu Bugarske, predsednik bugarske parlamentarne Komisije za spoljnu i politiku integracije, Asen Agov, izjavio je bugarskom nacionalnom radiju, 25. oktobra 2000, da će Bugarska, ukoliko njen zahtev ne bude prihvaćen, istupiti iz Pakta za stabilnost jugoistočne Evrope. Uslovljavanje je prihvaćeno i Bugarska je uvršćena na “belu šengensku listu”. Videti Angelov, loc. cit.

25 Pitanje o “nepovratnosti” reformi je u stvari jedno fiktivno pitanje. O nepovratnosti reformi ne odlučuju političke strukture, i ne postoje takve reforme koje se ne bi mogle vratiti unazad, ili koje ne bi mogle potonuti u talasu javnog revolta ili sindikalnih, profesionalnih, ili drugih protesta oficira ili drugog relevantnog kadra. Stoga je u velikoj meri u ovom kontekstu reč o “pričanju onih priča koje NATO želi da čuje”, i o jednoj velikim delom ideološkoj debati koja, s jedne strane, postavlja teorijski zamišljene kriterijume “nepovratnosti”, a s druge strane iznosi argumente da su ti kriterijumi više ili manje zadovoljeni. To ne znači da reforme vojske kakve predlaže NATO nisu dobre i potrebne, naprotiv, one su korisne za stanovništvo balkanskih zemalja, jer čine vojne trupe efikasnijim i kompatibilnijim sa susednim armijama, uz istovremeno smanjivanje realne pretnje bezbednosti i poboljšanje ljudskih prava u kontekstu odbrane (smanjivanje vojnih kontingenata uz skraćivanje vremena obavezno služenja vojnog roka i kasniju profesionalizaciju armija). Ipak, te reforme ne mogu biti “nepovratne”.

stanovništvu, tako i prema susednim zemljama, ima cilj kako sprečavanje korupcije i zloupotrebe u vojnim nabavkama (jer sve zemlje kandidati za članstvo u NATO-u povećavaju procenat svog bruto nacionalnog dohotka koji usmeravaju u vojni budžet), tako i jasno stavljanje do znanja susednim zemljama da prioriteti i namere koje stoje iza povećanog utroška sredstava za vojne svrhe nisu usmereni protiv tih zemalja, čime se izbegava stvaranje bezbednosne dileme, koja je jedan od najvećih problema u strategiji postizanja regionalne bezbednosti.

### *5. Saradnja u oblasti “tvrde” bezbednosti i noviji razvoj vojne diplomatije sa Srbijom i Crnom Gorom*

Pre svega, Bugarska i Rumunija, kao i Srbija i Crna Gora, spadaju u isti stratum u regionalnoj stratifikaciji zemalja, kako po progresu u demokratskom razvoju, tako i u ekonomskom pogledu. Istovremeno, Rumunija i Bugarska, kao i Srbija i Crna Gora, čak i u većoj meri, osećaju da imaju bezbednosne potrebe koje, same po sebi, nisu u stanju da zadovolje upotrebom sopstvenih odbrambenih potencijala. Stoga je njihova spoljna politika praktično određena njihovim bezbednosnim i odbrambenim prioritetima, pa je i politika učlanjenja u NATO istovremeno i prioritet bezbednosne, i primarni cilj spoljne politike. Stoga je, pored spoljnopolitičkog prioriteta da se radi na što skorijem ulasku u okvir EU, najvažniji deo spoljne politike Bugarske i Rumunije ostvarivanje bilateralne i multilateralne vojne saradnje sa NATO zemljama.<sup>26</sup> To je takođe i proklamovani cilj Srbije i Crne Gore, mada u nešto manjoj meri nego što je to slučaj sa Bugarskom i Rumunijom, jer u Srbiji i Crnoj Gori još uvek ne postoji tako jednoznačan konsensus ni među političkim strankama, ni među konstituentima, stanovništvom, da ulazak u NATO treba da bude prioritet. Ispitivanja javnog mnjenja pokazuju većinsko raspoloženje građana Srbije i Crne Gore za ulazak u aranžman Partnerstvo za mir, ali ne, u ovom trenutku, i za ulazak u NATO, čak i kada bi to bilo moguće sa tačke gledišta NATO-a. Ne treba zaboraviti da su posledice agresivne politike NATO-a prema Srbiji i Crnoj Gori 1999. godine još uvek žive i da su one objektivni faktor koji sprečava tako brzo i jednoznačno pridruživanje atlantskim integracijama kao što bi to želele Rumunija i Bugarska. Tu činjenicu bi trebalo uzeti u obzir u saradnji zvaničnih organa vlasti Srbije i Crne Gore sa lobističkim grupama, kao što su Atlantski savezi, koji zagovaraju jednoznačnu politiku ispunjavanja svih uslova za što skorije uključivanje u NATO. Reč je o tome da ovaj lobistički pritisak zvanični organi moraju sagledati u ravnoteži sa pitanjem demokratskog legitimiteta politike atlantske integracije, koje je do sada bilo praktično sasvim zanemareno, jer su sve političke odluke o radu na uključenju u Partnerstvo za mir donete isključivo na nivou izvršne vlasti, bez odgovarajuće javne debate i dovoljnog konsultovanja javnosti. To je proceduralna slabost politike pridruživanja Srbija i Crne Gore, koju

26 Videti: *Moving Towards NATO and the EU*”, intervju sa Georgi Ananievom, bugarskim ministrom odbrane, decembar 1997, <http://www.natoinfo.bg/eng/archives/index.html>

bi trebalo što skorije otkloniti, bez istovremenog menjanja sadržaja trenutnih tendencija da se ostvari saradnja sa NATO zemljama. Reč je prosto o tome da je ova politika logična u postojećim spoljnopolitičkim i bezbednosnim okolnostima i konstelaciji u regionu, ali je ona proceduralno defektna, jer pati od deficita procesnog legitimiteta sa tačke gledišta osnovnih demokratskih konstituenata. Jedan od efikasnih lekova za ovaj deficit legitimiteta bilo bi sprovođenje referenduma o učlanjenju u Partnerstvo za mir, kojim bi se ojačala, sa demokratske strane, trenutna integracionistička politika.<sup>27</sup>

Posle bombardovanja NATO snaga 1999. godine, bilateralni odnosi, a posebno vojna diplomatija, između Rumunije i Bugarske s jedne, i SRJ, odnosno danas Srbije i Crne Gore, s druge strane, su intenzivirani. SRJ je posle pada Miloševićeve vlade pozvana da učestvuje u Paktu za stabilnost Jugoistočne Evrope, čiji su članovi bili i Rumunija i Bugarska, što je samo po sebi omogućilo jednu novi formu za razgovore i saradnju. 12. marta 2001. godine tadašnji ministar odbrane SRJ, Slobodan Krapović, posetio je Bugarsku i sreo se sa bugarskim ministrom odbrane Boyko Noevim. Tom prilikom osnovna tema razgovora je bila kako dinamizirati vojnopoličku saradnju između dve zemlje.

Ovakav razvoj događaja, međutim, ne određuje bilateralne odnose jednoznačno. Naime, pozicija Bugarske u odnosu na Srbiju i Crnu Goru (ranije SRJ) je bila znatno više antagonistična od pozicije Rumunije, i u stvari u periodu neposredno pre NATO intervencije 1999. godine i neposredno posle nje Bugarska je sprovodila neku vrstu vojnodiplomatske blokade i izolacije SRJ. Reč je o tome da je, u kontekstu strategije “takmičenja za mis”, Bugarska, to jest njena vlada, smatrala da što više bude ostrakizovala SRJ, to će biti atraktivnija i prihvatljivija za

---

27 Razloga za održavanje referenduma o bitnim pitanjima državne politike ima više, a samo jedan od njih je teorijske prirode, i sastoji se u principu da je ustavima demokratskih zemalja u principu garantovano takvo proveravanje volje glasača pri donošenju fundamentalnih pitanja. Drugi razlog je unekoliko praktičniji i tiče se prirode razvoja načina donošenja političkih odluka u savremenim međunarodnim odnosima u Evropi. Kao što je nedavno istakao ..... u razgovoru za BBC, u savremenim uslovima odnos između izvršne vlasti i građana u evropskim zemljama je mnogo bliži i direktniji nego ranije, tako da sa te strane proveravanje podrške građana vladinoj politici kroz parlamentarnu proceduru, to jest kroz “ovlašćene predstavnike naroda”, nije više uvek primeren. Stoga, bez idealizovanja značaja i potencijala referenduma da doprinese demokratskom procesu, pogotovo u svetlu krhke vladajuće koalicije u Srbiji i velike podeljenosti javnog mnjenja, valja primenjivati referendum kao formu političke legitimacije kada god je to potrebno, radi učvršćivanja labavih struktura legitimnosti vladajuće koalicije. Referendumi mogu učiniti samo dobro vladajućoj koaliciji, jer njihov rezultat daje jasne smernice za konkretne političke odluke, i time učvršćuje demokratsku poziciju vlasti kakva god da se odluka donese. Osim toga, čak i ako se donese ispravna politička odluka na način koji pati od deficita demokratske provere, situacija za vladajuću koaliciju je lošija nego ako se ista ta odluka donese uz referendum, a može se očekivati da referendum u principu ne bi sprečio donošenje fundamentalno ispravnih političkih odluka o pitanjima kao što je proces pridruživanja NATO. U Bugarskoj i Rumuniji javna podrška ovom procesu je toliko jasna, da nema potrebe za referendumskom proverom.

NATO, koji je tada bio u ratu sa SRJ. Taj stav je zanemarivao potencijal bilateralne saradnje da doprinese smanjivanju tenzija između SRJ i NATO-a, jer je u kontekstu razvijanja opšte međunarodne klime u kojoj dominiraju multilateralni odnosi posredovani velikim međunarodnim organizacijama, osnovni značaj bilateralne diplomatije upravo u tome da se iskoriste regionalni odnosi i bliskost da se spreče odstupanja koja mogu izazvati konflikte između pojedinih zemalja i integrativnih tendencija ili međunarodnih organizacija koje mogu biti u sporu sa njima, kao što je bio slučaj sa NATO i SRJ tokom prošle decenije. Umesto tog pristupa, Bugarska je u pomenutom periodu izabrala “stavljanje na stranu” NATO-a na način koji je potpuno neutralisao potencijal njenih bilateralnih odnosa sa SRJ da doprinesu popravljaju odnosa SRJ i NATO-a i rešavanju kosovske krize bar u segmentu njenog međunarodnodiplomatskog aspekta.

Tokom kosovske krize i Rumunija i Bugarska su zauzele donekle kontradiktorne pozicije u odnosu na SRJ. Obe zemlje su izjavile da su protiv secesije Kosova od SRJ, ali su istovremeno izrazile solidarnost sa NATO intervencijom, i spremnost da pruže logističku podršku bombardovanju Srbije i Crne Gore, što je dovelo do eskalacije loših odnosa sa SRJ. Tako je tada potpredsednik vlade Srbije, Vojislav Šešelj, 18. februara 1999. godine zapretio Bugarskoj ratom. Iako je tu bila reč o ekstremističkom ispadu, ipak je u to vreme struktura koja je bila sklona ekstremističkim ispadima kontrolisala poluge vlasti u Srbiji i Bugarska je morala takve izjave shvatiti sa bar izvesnom dozom ozbiljnosti.

S druge strane, Rumunija je imala blaži stav prema SRJ, pre svega zbog činjenice da Rumunija deli mnoge od problema u vezi sa manjinskim pitanjima koje ima Srbija, primarno u vezi sa velikom mađarskom manjinom u Transilvaniji, sa kojom Rumunija tradicionalno ima problema, pogotovo u svetlu činjenice da Rumunija ima moćnog suseda, Mađarsku, koji je član NATO-a, i koji je istovremeno matična zemlja za tu manjinu. Dakle, u slučaju Rumunije, manjinska situacija zadovoljava sve kriterijume koji su potrebni za izbijanje etničkog konflikta, i upravo zbog toga je, kada je Mađarska primljena u NATO, postojala realna opasnost od javnog revolta u Rumuniji, jer se smatralo da bi odvojeno primanje Mađarske i Rumunije u NATO moglo biti okidač bezbednosne dileme između dve zemlje. Na sreću, ta mogućnost se nije ostvarila, ali je Rumunija ostala podjednako ranjiva u pogledu političkih pitanja povezanih sa bezbednosnom strategijom prema manjinama. Zato je ona sa više tolerancije tretirala poziciju i politiku Srbije kroz njene ratne tragedije tokom 1990-ih godina.

Stagnacija u bilateralnoj vojnoj saradnji između Srbije i Crne Gore i Rumunije i Bugarske je trajala sve dok Srbija i Crna Gora nisu izrazile otvorenu spremnost za ulazak u Partnerstvo za mir, pa je stoga logično zaključiti da, uz uzimanje u obzir svih pomenutih okolnosti u kojima se nalaze i Bugarska i Rumunija u svetlu svoje politike učlanjenja u NATO, budućnost bilateralne vojne saradnje sa njima zavisi pre svega od politike učlanjenja Srbije i Crne Gore u

NATO, i posredovana je tom politikom. Za sada je ova saradnja uglavnom definisana interesima “tvrde” bezbednosti, dakle vojnopolitičke saradnje, dok se mehanizmi za saradnju u vezi sa daleko relevantnijom, “mekom” bezbednošću, povezanom sa borbom protiv terorizma i kriminalom, još uvek nisu dovoljno razvili, niti je sam NATO, pa ni Partnerstvo za mir kao njegovo predvorje, stvorio odgovarajuće institucionalne mogućnosti za nevojnu strategiju borbe protiv pretnji “mekoj” bezbednosti, što je, samim tim, tema za posebno izlaganje.

*Prof. dr Aleksandar FATIĆ*

## **NATO ENLARGEMENT AND RELATIONS BETWEEN SERBIA AND MONTENEGRO AND BULGARIA AND ROMANIA**

### **SUMMARY**

The discussion of bilateral relations in modern international relations is usually in the shadow of the new character of global international politics, which is mediated through the large international relations. Bilateral diplomacy is slowly giving way to multilateral diplomacy in the solving of most international issues, including those that have been traditionally perceived as belonging exclusively to the domain of state sovereignty. However, bilateral relations remain crucial in situations where integration processes into large international bodies encounter obstacles and problems. The current development of bilateral diplomacy between Serbia and Montenegro on the one, and Bulgaria and Romania, on the other hand, serves predominantly the purposes of regional harmonisation that will eventually lead to NATO and EU accession, and this process also serves to iron out not so infrequent problems and dissonances in the recent history of bilateral relations, especially between Bulgaria and the former FRY, and particularly during the NATO bombing of FRY in the Spring of 1999. Today, however, all three countries have proclaimed the EU and NATO accession projects as the top priorities of their foreign policies. In the course of pursuit of their accession policies, Bulgaria and Romania have realised that the so-called “beauty contest” approach, namely the countries' insistence on their own qualifications for membership in the EU and NATO, as opposed to the qualifications of the other countries of the region, is largely futile, and they have opted instead for a regional cooperation approach. The latter approach is consistent with the founding principle of regionalism in the internal organisation of the European Union, and this principle includes, among others, the sub-principle of *subsidiarity*, whereby all decisions are made on the lowest hierarchical level possible, preferably on the level of European regions. This approach implies that countries that are candidates for membership in the EU must first demonstrate the ability to cooperate and integrate regionally, and this is why Romania and Bulgaria, as well as Serbia and Montenegro, have now refocused their efforts on mutual bilateral relations within the context of NATO (and EU) accession.