

УДК: 327:355.02(497.11)

Bibliid 1451-3188, 21 (2022)

Год XXI, бр. 80, стр. 191–208

Изворни научни рад

Рад примљен 7. 11. 2022. године

Рад одобрен 19. 11. 2022. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.80.12

ВОЈНА НЕУТРАЛНОСТ СРБИЈЕ – ДИЛЕМА ЗА ЕВРОПСКУ УНИЈУ?

Јелена ШУЛЕИЋ, Хатица БЕРИША, Сандра БОЖИЋ¹

Апстракт: Избијањем рата у Украјини, Србија се нашла на „линији ватре“ два глобална геополитичка концепта. Геополитичка блискост са Руском Федерацијом (РФ) и Кином у зони снажног утицаја геополитичке моћи Сједињених Америчких Држава (САД) и евроатлантских интеграционих пројеката – НАТО савеза и Европске уније (ЕУ), ставила је Србију пред бројне политичке, војне и безбедносне изазове. На прелазу између два миленијума, најважнији политички изазов Републике Србије представља питање статуса Косова и Метохије, чије решавање практично блокира њене интеграционе амбиције, сврстава је на страну постсовјетских држава са „окрњеним суверенитетом“ и угроженим територијалним интегритетом, што у оквиру савременог европског поретка не доприноси њеном оптималнијем позиционирању, већ је излаже перманентним кризним ситуацијама које не доприносе њеној политичкој стабилности, нити стабилности региона. Тај национални, политички и безбедносни изазов позиционира се високо у спољнополитичкој агенди великих сила и постаје још једна тачка око које се дистрибуира њихова геополитичка моћ. Раскорак између два национална политичка интереса (чланства у ЕУ и очувања територијалне целовитости),

¹ Школа националне одбране; Факултет политичких наука, Београд.

E-mail: jelena_suleic@yahoo.com; hatidza.berisa@mod.gov.rs berisa.hatidza@gmail.com; hatidza.berisa@mod.gov.rs; sandra.bozic@parlament.rs.

Рад је на настао у оквиру пројекта: „Неутралност и стратешко одвраћање“, који је одобрен одлуком Сената Универзитета одбране (акт Ректората УО бр 22-35 од 20.1.2022. године).

присиљава Србију да се позиционира између САД и РФ, што суштински значи прихватање концепта војне неутралности. Да ли ЕУ прихвата овакво опредељење Србије, или то опредељење за ЕУ представља праву политичку дилему – тек остаје да се види, у зависности од кретања и констелације глобалних међународних односа у наредном периоду.

Кључне речи: ЕУ, Србија, војна неутралност, политички изазови, национални интереси.

1) УВОД

Србија се у геостратегијском смислу налази на евроатлантском простору и представља неинтегрисану „енклаву” у оквиру Јужног крила НАТО, која се налази у непосредној близини кризних региона и важних саобраћајних и енергетских инфраструктурних објеката. Она је у стратегијском окружењу држава које су чланице НАТО и ЕУ, и које уживају политичку подршку САД и индустријски најмоћнијих чланица ЕУ. То значи у делу Европе која скоро у потпуности признаје и подржава независност „Косова” и где се јачање војнополитичких позиција РФ доживљава као претња. С друге стране, прилагођавање НАТО и Заједничкој безбедносној и одбраменој политици ЕУ (ЗБОП), представља нормални правац кретања који у промењеном безбедносном окружењу, и уз увећано војно присуство САД у Европи доводи до заоштравања односа према РФ. Актуелни рат који се води у Украјини намеће бројна питања о његовим непосредним и дугорочним последицама – на првом месту ко ће изаћи као највећи губитник, а ко имати највише користи, било на економском или политичком плану? Највећи део стручне јавности сматра да САД извлаче највећу корист од руско-украјинског рата. Стиче се утисак да САД потпомогнуте Великом Британијом, инструментализују актуелна дешавања и увлаче цео свет у ратну атмосферу. Експлоатишући подручја у којима имају надмоћ, ове државе уз друге земље запада настоје да зауставе, а по могућству и преокрену тренд раста азијских џинова Кине и Индије, те да потпуно економски и војно исцрпе Русију.² У таквим околностима и ЕУ жели да постане лидир, а показује и амбиције за преузимањем улоге глобалног играча. Водеће земље ЕУ – Француска и Немачка – делују у том смеру, али се чини да немају довољно капацитета да

² Амерички долар (упркос својим падовима), и даље држи статус резервне валуте на светском нивоу, а америчка војска је, без сумње, најмоћнија на свету. Такође, „Запад је без конкуренције када је у питању обликовање светског јавног мњења”, а на шта је указао министар спољних послова РФ. Видети: “West wages information war against Russia, uses information terrorism”, TASS, Russian News Agency, Интернет: https://tass.com/politics/1424157?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com, 9/3/2022.

ствар доведу до краја, па остаје дилема како ће ЕУ функционисати у кризним временима која очигледно надлазе у ближој будућности. У односима Србије и ЕУ остаје велика дилема – како ће се њена позиција војне неутралности доживљавати у наредном периоду, с обзиром на неповољене политичке околности у Европи и свету, да ли ће бити схваћена, прихваћена или ће остати дилема за ЕУ која ће успорити или чак онемогућити њено даље напредовање у процесу европских интеграција?

2) ВОЈНА НЕУТРАЛНОСТ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Народна скупштина Републике Србије донела је током 2007. године одлуку о проглашењу војне неутралности Србије у односу на постојеће војне савезе, до евентуалног расписивања референдума на којем би се донела кључна одлука о том питању. У образложењу се наводи да је одлука о војној неутралности донета због улоге НАТО у противправном бомбардовању Србије 1999. године, без одлуке Савета безбедности Уједињених нација (СБ УН), и због Анекса 11 одбаченог Ахтисаријевог плана, у коме се одређује да је НАТО „коначан орган власти у независном Косову”.³ Војна неутралност не искључује могућност сарадње са другим земљама у интересу заједничке и опште безбедности и омогућава да Србија развија сопствени систем безбедности у складу са својим националним и државним интересима у циљу стабилног, мирног и демократског развоја.⁴ Политика војне неутралности има за циљ да уравни тежи сарадњу Србије са НАТО и САД, с једне стране, и РФ и ОДК с друге стране. Тиме се бар делимично умирује нервоза Вашингтона и НАТО, који на Косову и Метохији (КиМ) имају своје базе, војну мисију и спремне снаге за хитну интервенцију. Руска Федерација, с друге стране, омогућава пружање подршке Србији у СБ УН и другим међународним организацијама. Поред наведеног, САД и РФ показују и одређене знакове неповерења када је у питању војна неутралност Србије. Вашингтон због набавке НВО од РФ и Српско-руског хуманитарног центра у Нишу, а Москва због неизвесности везане за постојаност војне неутралности Србије, која није уставна категорија. Требало би имати у виду да се због војне неутралности Србија одрекла изградње војног савеза са САД или РФ (преко НАТО, ОДКБ или билатерално). Међутим, национално опредељење везано за евроинтеграције имплицира да је Србија декларисала се јасно за чланство у ЕУ истовремено пронашла и свог будућег савезника, што дугорочно може да релаксира њен положај у геополитичком поретку. Стога активно партиципација Србије у ЗБОП доприноси не само убрзању њених евроинтеграција, обезбеђењу

³ „Резолуција Народне скупштине о војној неутралности”, Интернет: <https://pescanik.net/rezolucija-narodne-skupstine/>, 20.12.2022.

⁴ Ibid.

политичке подршке индустријски најразвијенијих чланица ЕУ и Брисела (по одређеним питањима), већ и чвршћем повезивању са будућим савезницима у Европи. Дефицити овог избора очигледна су геополитичка слабост ЕУ наспрам САД, НАТО и РФ. Значајан број проблема са којима се Унија безуспешно бори, као и неспремност Србије за пуноправно чланство до решавања питања статуса КиМ отвара простор за политику балансирања. Политика балансирања између великих сила, међутим, генерише њихово неповерење према Србији, због чега велике силе крајње пажљиво прате начин на који се она спроводи. Истовремено, политика балансирања захтева и изузетну дипломатску способност, опрезност, визију и храброст, а с тим у вези и правовремену припрему одговарајућих алтернатива у контексту војнополитичких партнерстава, савеза и савезништава, што чланство у ЕУ омогућава. Кључни изазов у овом односу снага и етапи евроинтеграција за Београд постаје не питање статуса КиМ већ спречавање његове инструментализације за дестабилизацију Србије, као и слабљење њене позиције у геополитичком поретку. Такав сценарио отворио би нове опције за прекрајање граница на Балкану, што у контексту актуелне војнополитичке ситуације није у њеном интересу.

Интересантно је представити и практичан аспект војне неутралности Србије кроз сарадњу са НАТО, ОДКБ, САД и РФ. Србија је позвана да приступи Програму за мир (ПЗМ) на самиту НАТО у Риги 2006. године. Оквирни документ је потписан исте године у Бриселу, чиме је Србија и формално постала учесница ПЗМ. У Презентационом документу о циљевима ПЗМ јасно је истакнуто да ће учешће Србије у програму бити у складу са економским, финансијским, људским, материјалним и осталим могућностима. У документу је изражена и спремност Србије да преузме део одговорности за стабилан и трајан мир у региону, учествује у мировним операцијама са мандатом УН и достигне интероперабилност оружаних снага са снагама држава чланица НАТО. Осим тога, показано је опредељење за унапређење сарадње и заједничког деловања са чланицама НАТО и осталим партнерским државама. Република Србија је истакла спремност за учешће у готово свим успостављеним механизмима ПЗМ, укључујући и Индивидуални акциони план партнерства (ИРАР), што представља начин интензивне сарадње са Алијансом, прилагођене обостраним интересима. Презентациони документ Србије не предвиђа чланство у НАТО, чиме се, за сада, искључује њено учешће и у Акционом плану за чланство (МАР), као механизму ПЗМ за свеобухватне припреме у процесу приступања неке државе Алијанси.⁵ Република Србија је 2015. године приступила ИРАР, након чега је постала напредни партнер НАТО, који не жели да се прикључи Алијанси, али је стратешки опредељен да

⁵ „Међународни односи”, Војска Србије, Интернет: <http://www.vs.rs/>, 12.1.2022.

постане чланица ЕУ.⁶ Обострану важност у партнерству између Србије и НАТО има сарадња коју Војска Србије (ВС) изграђује са КФОР-ом на основу Резолуције Савета безбедности 1244 и Војнотехничког споразума. Осим тога, Србија је потписала и Северноатлански уговор о статусу снага (*Status of Forces Agreement – SOFA*), којим се уређује статус и положај војних снага чланица НАТО на територији друге државе. Према званичним подацима Алијанса „НАТО у потпуности поштује српску политику војне неутралности”.⁷ Осим тога, Србија има развијену билатералну војну сарадњу са САД која обухвата школовање, заједничке вежбе и обуку, као и припрему припадника ВС за учешће у мултинационалним операцијама. Сарадња Министарства одбране Републике Србије (МО РС) и ВС реализује се са Европском командом Оружаних снага САД, Националном гардом САД и МО САД. Програм државног партнерства Србије и Националне гарде Охаја реализује се од 2007. године у области школовања и усавршавања официра и подофицира, размене и обуке јединица, заједничких вежби, преношењу искустава у формирању подофицирског кора, помоћи војске цивилним структурама у случају елементарних и других несрећа и непогода и развоју капацитета за учешће у мултинационалним операцијама.⁸ Вероватно најважнији аспект сарадње са Националном гардом Охаја јесте заједнички пројекат изградње Центра за обуку јединица за учешће у мултинационалним операцијама у бази „Југ” и извођење заједничких вежби и обуке.⁹ База „Југ” користи се и за реализацију заједничких вежби припадника ВС и Европске команде Оружаних снага САД. С друге стране, Србија од 2013. године има статус посматрача у ОДКБ-у, али ВС до сада није учествовала ни на једној вежби ове међународне организације, изузев у улози посматрача и на билатералном нивоу са њеним чланицама.¹⁰ Сарадња између Србије и Парламентарне скупштине ОДКБ-а од 2016. године, одвијала се кроз присуство Сталне делегације Народне скупштине Републике Србије у својству посматрача на седницама комисије

⁶ Индивидуални акциони план сарадње (IPAP) представља један од облика институционализоване билатералне сарадње између НАТО и појединачних држава које учествују у програму ПЗМ (пружање савета, помоћи и практичне подршке). Учествовање у IPAP не прејудуира било какву одлуку државе или Савеза о будућем чланству.

⁷ „Relations with Serbia”, НАТО, Интернет: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50100.htm, 10.12. 2021.

⁸ Програм државног партнерства Националне гарде САД промовисан је 1993. године, с циљем да се успостави сарадња у области одбране између Националне гарде САД и држава насталих распадом Совјетског Савеза.

⁹ „Међународни односи”, Војска Србије, Интернет: <http://www.vs.rs/>, 12.1.2022.

¹⁰ Чланице ОДКБ-а су РФ, Белорусија, Казахстан, Јерменија, Киргистан, Таџикистан, док су земље посматрачи Србија и Авганистан.

Парламентарне скупштине ОДКБ-а у Санкт Петербургу.¹¹ Војно-техничка сарадња са чланицама ОДКБ-а реализује се на билатералној основи, првенствено са РФ, Белорусијом и Казахстаном. Она је резултирала склапањем више уговора за набавку руских и белоруских борбених авиона, хеликоптера, борбених возила, тенкова, модернизацију српске војне технике и развијање могућности заједничке сарадње у производњи НВО за трећа тржишта. Србија је протеклих година значајно унапредила војно-војну сарадњу са РФ и Белорусијом, тако да је повећан број заједничких вежби и обука, интензивирано је упућивање официра и подофицира на школовање и курсеве и сл. Овоме ваља додати да РФ подржава војну неутралност Србије (коју као модел жели да примени у Украјини, Грузији и Молдавији), што је потврдио и бивши руски амбасадор у Београду, Александар Чепурин, речима: „Русија подржава позицију Србије у вези са војном неутралношћу, јер је то основно полазиште српске спољне политике, као што је било и полазиште југословенске. Русија је свесна да НАТО снажно сарађује са Србијом и да врши активну пропаганду имајући у виду недавно потписан ИРАП споразум (...). Да би Србија остала избалансирана она мора да подржава оба савеза”.¹² С друге стране, Војска Србије је модернизовала своје оружане снаге искључиво из сопствених средстава ослањајући се на своје капаците.¹³ Тежиште је ставила на домаћу производњу, подижући војну индустрију за потребе сопствених јединица прилагођавајући их и за слободно тржиште. Према доступним подацима, број укупних годишњих активности ВС са НАТО и САД значајно премашује број активности билатералне војне сарадње са РФ. Тако је 2018. године, реализовано 19 вежби са НАТО и са САД, и 9 са РФ и чланицама ОДКБ-а. Такође, 2017. године са НАТО је било реализовано 178 активности (у које спадају курсеви, семинари, радионице, вежбе и сл.), са САД 130, док је са РФ било реализовано 62 активности.¹⁴

¹¹ „Стална делегација Народне скупштине Републике Србије присуствовала је седницама ПС ОДКБ 2016, 2017. и 2018. године”, Народна скупштина Републике Србије, Интернет: <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/sastav/delegacije.44.900.html>, 10.12.2022.

¹² Округли сто ОДКБ „Нови безбедносни изазови у Европи и Евроазији и улога Србије”, Амбасада Руске Федерације, Интернет: <http://www.ambasadarusije.rs/sr/vesti/okruglisto-odkb-novi-bezbednosni-izazovi-u-evropi-i-evroaziji-i-uloga-srbije-odrzan-u-beogradu>, 10.12.2021.

¹³ Миленко Целетовић, Хатица Бериша, „Ограничења заједничке безбедносне и одбрамбене политике Европске уније”, *Европско законодавство*, 2018, бр. 64.

¹⁴ „Дилема да ли смо ближи НАТО или Русији лако може да се реши ако погледате једну бројку”, Интернет: <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/dilema-da-li-smo-blizi-nato-ili-rusiji-lako-moze-da-se-resi-ako-pogledate-jednu/11q7cqw>, 30.4.2021.

3) УЧЕШЋЕ У ЗБОП

Интеграција Србије у ЕУ и друге међународне организације представља један од најважнијих националних интереса у области безбедности, којим су дефинисане основне претпоставке за заштиту националних вредности. Због наведеног, Србија се определила да спољну и безбедносну политику у највећој мери усклађује са позицијама и деловањем ЕУ у свим најважнијим питањима, глобалног, европског и регионалног карактера.¹⁵ Осим тога, Србија је међу основне циљеве политике одбране уврстила „интеграције у европске и друге међународне безбедносне структуре”, а међу задатке за реализацију тог циља „ангажовање у активностима европске безбедносне и одбрамбене политике”.¹⁶ Имајући наведено у виду допринос ВС реализацији ЗБОП може се сматрати делом сета активности у имплементацији једног од најважнијих спољнополитичких приоритета Србије – чланству у ЕУ.¹⁷ Релевантан механизам за усмеравање учешћа ВС у ЗБОП-у представља преговарачко поглавље 31, које се односи на Заједничку спољну, безбедносну и одбрамбену политику, а чије испуњавање је део претприступних преговора Србије са ЕУ.¹⁸ Поглавље 31 представља скуп смерница за прогресивно усклађивање спољнополитичког деловања Србије са спољнополитичким одлукама, ставовима и мерама ЕУ, као и прилагођавање националних институција спољне, безбедносне и одбрамбене политике за функционисање и деловање у оквиру ЕУ. Обавезе које Србија треба да испуни у делу поглавља 31, подразумевају: 1) Успостављање цивилне и демократске контроле над системом одбране; 2) Активан рад на спречавању конфликта; 3) Спречавање ширења оружја за масовно уништење – ОМУ; 4) Борба против тероризма; 5) Јачање интероперабилности и, 6) Пружање доприноса мисијама, операцијама и борбеним групама ЕУ. Важан инструмент праћења напретка Србије у преговарачком поглављу 31, јесте годишњи извештај Европске комисије о

¹⁵ „Стратегија националне безбедности Републике Србије”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 94/2019.

¹⁶ „Стратегија одбране Републике Србије”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 94/2019.

¹⁷ Спољнополитички приоритети Р. Србије: принципијелна борба за очување територијалног интегритета и суверенитета, наставак преговарачког процеса са ЕУ до пуноправног чланства, даљи развој добросуседских односа, чвршће економско повезивање са најзначајнијим земљама и војна неутралност. Видети: „Кључни приоритети спољне политике Србије”, *Политика*, Интернет: <http://www.politika.rs/sr/clanak/396249/Kljucni-prioriteti-spoljne-politike-Srbije>, 18.1.2022.

¹⁸ Поглавље 31 за Републику Србију још увек није отворено иако је аналитички преглед (скрининг) извршен још 2014. године. Препреку за отварање овог поглавља представља негативна став појединих чланица ЕУ (пре свега Балтичких држава), због односа које Србија развија са Руском Федерацијом.

напредку у процесу ЕУ интеграција, који се доставља Европском парламенту, Спољнополитичком савету, Европском економском и социјалном комитету, Комитету региона, као и држави кандидату за чланство у ЕУ.¹⁹ Правни оквир за учешће МО Републике Србије и ВС у ЗБОП обезбеђују „Закон о потврђивању Споразума између Републике Србије и ЕУ о безбедносним процедурама за размену и заштиту тајних података”, „Закон о потврђивању Споразума између Републике Србије и ЕУ о успостављању оквира за учешће Републике Србије у операцијама ЕУ за управљање кризама”, „Административни уговор о сарадњи МО са Европском одбрамбеном агенцијом”, „Закон о употреби ВС и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије” и „Закључак Владе Републике Србије о приступању Концепту борбених група ЕУ”. Наведеним актима потврђена је спремност Републике Србије за вођење консултација и развијање сарадње са ЕУ о безбедносним питањима од заједничког интереса, и у том смислу адекватној заштити тајних података, као услова за развој међусобног поверења.²⁰ Такође, усаглашен је оквир за учешће Републике Србије у операцијама ЕУ за управљање кризама (цивилним и војним) чиме је избегнута опасност да се услови за ангажовање дефинишу од случаја до случаја за сваку операцију.²¹ Дефинисани су и основни принципи ангажовања припадника ВС и МО Републике Србије у мултинационалним операцијама, од којих су најважнији уставност, поштовање међународног права и усклађеност са националним

¹⁹ *Водич кроз поглавље 31 претприступних преговора Србије са Европском унијом*, Интернет: <https://www.isac-fund.org/download/Poglavlje-31.pdf>, 15.01.2022. У Годишњи извештај Европске комисије о напретку у процесу ЕУ интеграција у 2018. године наводи се да у Републици Србији постоји институционални оквир који омогућава учешће у ЗБОП. Констатује се да је Србија спроводила споразум са ЕУ о безбедносним процедурама за размену и заштиту тајних података, наставила активно да учествује у војним мисијама за управљање кризама ЕУ, као и у саставу борбених група ЕУ. У циљу унапређења реформи по овом питању указује се на потребу завршетка ревизије стратегија безбедности и одбране тако да оне у потпуности одражавају оријентацију Србије ка ЕУ у овим областима. Видети: *Годишњи извештај Европске комисије о Србији за 2018*, Интернет: <https://europa.rs/tag/godisnji-izvestaj-evropske-komisije-o-srbiji-2018/>, 15.1.2022.

²⁰ „Закон о потврђивању Споразума између Републике Србије и Европске уније о безбедносним процедурама за размену и заштиту тајних података”, *Службени гласник Републике Србије, Међународни уговори*, бр. 1/2012.

²¹ „Закон о потврђивању Споразума између Републике Србије и Европске уније о успостављању оквира за учешће Републике Србије у операцијама Европске уније за управљање кризама, са изјавама Републике Србије и држава чланица Европске уније о одрицању од тужби”, *Службени гласник Републике Србије, Међународни уговори*, бр. 1/2012.

интересима.²² Успостављањем институционалне сарадње са Европском одбрамбеном агенцијом омогућено је учешће МО Републике Србије и ВС у програмима и иницијативама којима се унапређује интероперабилност, подижу одбрамбене способности, унапређује рад наменске индустрије и истраживачки потенцијали у области одбране.²³ Сарадња Републике Србије и ЕУ у области ЗБОП заокружена је приступањем ВС Концепту борбених група ЕУ. По питању места и улоге МО Републике Србије и ВС у ЗБОП-у, заокруживањем нормативно правног оквира и отварањем Војног представништва при НАТО у Бриселу 2010. године, створени су услови за активно учешће Републике Србије у ЗБОП-у. Основни задатак Војног представништва је да заступа безбедносне и одбрамбене интересе државе и да представља МО Републике Србије и ВС при НАТО и ЕУ.²⁴ У контексту преговора о приступању Републике Србије ЕУ, припадници МО Републике Србије и ВС заступљени су у преговарачким групама за 20 поглавља, где се тежишно баве питањима усклађености прописа МО РС са правним тековинама ЕУ. Министарство одбране од 2013. године, активно је укључено и у процес спровођења Споразума о стабилизацији и придруживању и то у раду Пододбора за трговину, индустрију, царине и порезе, Пододбора за унутрашње тржиште и заштиту конкуренције и Пододбора за правду, слободу и безбедност.²⁵ Ангажовање припадника МО Републике Србије и ВС у војним мисијама и операцијама ЕУ представља значајан допринос процесу евроинтеграција Републике Србије, и реализује у складу са „Законом о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије”.²⁶ Тренутно је у војним мисијама

²² „Закон о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 88/2009 и 36/2018.

²³ *Министарство одбране Републике Србије у оквиру процеса европских интеграција*, Интернет: <http://www.mod.gov.rs/lat/5453/evropske-integracije-5453>, 15.1.2022.

²⁴ Војно представништво Републике Србије у Бриселу састоји се од Канцеларије ВС, Канцеларије одбране и Тима за везу при одељењу за војну сарадњу НАТО у Врховној савезничкој команди у Монсу (SHAPE). Осим тога, у Војном штабу ЕУ од 2018. године налази се официр за везу из МО, ради ефикасније координације задатака везаних за операције ЕУ и припреме ВС за учешће у борбеној групи ЕУ. Осим тога, представницима МО и ВС од 2012. године, омогућено је да учествују на неформалним састанцима министара одбране и састанцима Војног комитета ЕУ, на којима се са партнерским земљама и организацијама разматрају теме из ЗБОП-а, као што су мисије, операције, борба против тероризма, разоружање и забрана ширења ОМУ.

²⁵ „Међународни односи”, Војска Србије, Интернет: <http://www.vs.rs/>, 12.1.2022.

²⁶ Закон о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије дефинише да се припадници ВС и МО у

и операцијама УН и ЕУ ангажовано око 300 припадника ВС и МО. Од тог броја 33 припадника ангажовано је у четири (војне) мисије и операције ЕУ, и то у Сомалији, Централноафричкој Републици и Малију.²⁷ Осим тога, ВС ће у првом полугодишту 2020. године, бити ангажована у БГ ЕУ „HELBROS“ са: 5 штабних официра у команди снага, водом Војне полиције, тимом за Цивилно војну сарадњу и одговарајућим Елементом националне подршке.²⁸ Што се тиче актуелних консталација Републике Србије и ЕУ, треба апострофирати да су МО и ВС у релативно кратком временском периоду успели да у оквиру ЗБОП-а пронађу своје место и улогу и постигну видан напредак. То се, пре свега, односи на учешће у мисијама и операцијама ЕУ, као и у борбеним групама ЕУ, затим на сарадњу са ЕДА, партиципирање у раду органа ЕУ и јачање административних капацитета за сарадњу. Разлог наведеном лежи у чињеници што је партиципирање МО и ВС у ЗБОП-у у односу на НАТО комфорније, због искључености ЕУ из пружања подршке трансформацији КСБ, и мање захтевно јер не постоје јасни стандарди већ само политичка воља да се сарађује.²⁹ Осим тога, чињеница да војно неутралне државе ЕУ имају иста права и обавезе као друге чланице, да у оквиру ЗБОП-а доминира принцип „вољности и добровољности“ (осим у оквиру тзв. Сталне и структурисане сарадње – PESCO), и да се ради о некомунитарној европској политици, а не о војном савезу, пружа МО и ВС повољан амбијент за учествовање, а Републици Србији за спољнополитичко деловање (посебно у контексту РФ).

4) ДИЛЕМА О НЕУТРАЛНОСТИ

Када се у анализи глобалног стратегијског окружења усмери поглед према малим и средњим државама, које свакако не обликују пресудно

зависности од циља могу ангажовати у: 1) Операцијама очувања, одржавања и изградње мира у свету; 2) Операцијама спречавања сукоба и успостављања мира; 3) Заједничким одбрамбеним операцијама у складу са прописима о одбрани; 4) Операцијама пружања помоћи у отклањању последица међународног тероризма и терористичких напада већих размера, и 5) Хуманитарним операцијама у случају природних, техничко-технолошких и еколошких несрећа већих размера и пружања помоћи у кризним ситуацијама. У току извођења операција, национални контингенти се стављају у оперативну надлежност команде мултинационалних снага.

²⁷ „Међународни односи”, Војска Србије, Интернет: <http://www.vs.rs/>, 12.1.2022.

²⁸ „Европске интеграције”, Министарства одбране, Интернет: <http://www.mod.gov.rs/lat/5453/evropske-integracije-5453>, 12.1.2022.

²⁹ Хатица Бериша, Миле Ракић, „Однос Руске Федерације, Сједињених Америчких Држава и НАТО према војној неутралности Републике Србије”, *Српска политичка ревија*, 2016, бр. 2.

поредак моћи у коме живимо, као ни његову идеолошку матрицу, промене и померања о којима смо говорили, стварају код њих стање наглашене несигурности. Руско-украјински рат и све што му је претходило, показују у огољеном обрасцу безбедносне дилеме (*security dilemma*) – како мање државе (посебно оне на додирним линијама између двеју сила) могу бити угрожене у настојању да очувају властите интересе.³⁰ Поремећаји у безбедносном поретку, без обзира на њихов смер, ретко када одговарају мањим државама. Померање интереса силе заштитнице на друге делове света, неретко их стављају у положај који нужно захтева стратешко редефинисање наступа.³¹ То нарочито важи за мале државе, које у неочекиваним обртима у односима великих лако могу да постану монета за поткусуривање, тј. објекти а не субјекти међународних односа. У крајњем исходу, као што показује историја о односима јаких и слабих, такве државе, уколико не предузму додатне, неодложне кораке да предупредe развој догађаја у новонасталој ситуацији, могу да изгубе своју независност, угрозе опстанак, а понекад и нестану са географске карте.³² Кад започне одмеравање моћи између великих, напетост и немир су главне црте доживљаја код слабијих „играча” у систему држава. Отуд, ништа није важније за мање државе од рационалног промишљања и деловања у измењеном односу снага. Уместо стратешке усредсређености на само један облик заштите властитог опстанка и сигурности, такве државе су принуђене да диверсификују, односно да разиграју више стратешких усмерења и ослонаца, не дајући нужно при томе ниједном од њих предност.³³ Другим речима, због опасности губитка независности или угрожавања самог опстанка, не треба „ставити сва јаја у исту корпу”. Једино стратешка диверсификација може да смањи могуће ризике по виталне интересе код мањих држава.³⁴ Узнемирене и уплашене од могућности да не буду заштићене од агресивних намера и корака великих држава, упркос томе што често имају и формална, уговорна јемства да неће бити препуштене властитој

³⁰ Charles L. Glaser, “The Security Dilemma Revisited”, *World Politics*, 1997, Vol. 50, No. 1, pp. 171–201; Shiping Tang, “The Security Dilemma: A Conceptual Analysis”, *Security Studies*, 2009, vol. 18, no. 3, pp. 587–623.

³¹ Драган Р. Симић, Драган Живојиновић, „Савези, савезништва и сврставање у међународним односима после Хладног рата”, у: Драган Р. Симић, Дејан Миленковић, Драган Живојиновић (урс), *Неутралност у међународним односима – шта можемо да научимо из искуства Швајцарске?* Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2016, стр. 31–60.

³² Џон Миршајмер, *Трагедија политике великих сила*, Удружење за студије САД у Србији, Чигоја штампа, Београд, 2017.

³³ Jakub J. Grygiel, A. Wess Mitchel, *The Unquiet Frontier – Rising Rivals, Vulnerable Allies and Crisis of American Power*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2016.

³⁴ Драган Р. Симић, Драган Живојиновић, *op. cit.*, стр. 31–60.

судбини, мање државе предузимају додатне мере заштите.³⁵ Нове околности условљавају их да се окрену тешкој сарадњи са суседима и усмере ка различитим облицима регионалних окупљања. У основи, суочене са сличним изазовима, ове државе не стају на *ad hoc* дипломатско-политичким консултацијама, него започињу и/или настављају међусобну институционалну сарадњу. Историја међународних односа пружа обиље примера да мале државе у ситуацији када хегемон или „велики заштитник” из било којих разлога смањује своје присуство и јемство њиховој независности и безбедности, а истовремено сила изазивач која има ревизионистичке намере, отворено и агресивно напада постојећи поредак, прибегавају, најопштије речено, стратешком прилагођавању, тј. изналажењу алтернатива. „Стратешки мени” за поједине мање државе, обухвата различите начине заштите властитих виталних националних интереса у измењеном глобалном контексту. Тако су на столу опције од пасивне одбране, преко *de facto* неутралности и/или заузимања једнаког одстојања између хегемона и изазивача (еквидистанце), до активног ангажовања на некој од страна. Сврставање уз моћније(г), односно својеврсни политичко-интересни „бракови из рачуна”, представљају још један од начина путем којих мале и средње државе настоје да избегну крајње неповољне последице безбедносне дилеме у временима кризе старог и помалања новог међународног поретка. Међутим, „уласком у неки од клубова”, долази се у конфронтацију са (више или мање) моћнијим актерима супротстављене опције, иако претходно са њима можда није било спорења (нпр. прикључење Финске и Шведске НАТО, посебно ако се постави питање да ли Русија уопште има агресивне намере према тим земљама). Неутралним државама, с друге стране, без обзира на огроман терет ослањања на сопствене одбрамбене потенцијале, принципијелно понашање у светској арени доноси преко потребан легитимитет, као адут у бескрајној игри опстанка на међународној сцени. Посматрајући међународни поредак „одоздо”, неутралне државе могу да изграде позицију „користећи се алтернативним тумачењем светске

³⁵ Вероватно најпознатији пример за овакво понашање у 20. веку јесте груписање земаља у раздобљу између два светска рата. За земље источне и југоисточне Европе, ту је била могућност обнављања Аустро-Угарске империје. Мала Антанта (коју су сачињавале Чехословачка, Румунија и Југославија), као и Нордијска Антанта (коју су образовале Летонија, Естонија, Пољска и Финска), биле су замишљене као брана променама које су својим поступцима наговештавале ревизионистичке државе тога времена. Мање државе посегнуле су очекивано за другим средствима и мерама: од стратешке усредсређености на јемства хегемона у циљу заштите властитих интереса, безбедности и независности, окренуле су се разноврсним другим потезима – почев од јачања својих снага, преко чвршће и ближе сарадње са суседима, све до отвореног дипломатско-политичког оријентисања према сили и/или државама изазивачима постојећег односа снага. Видети: Jakub J. Grygiel, A. Wess Mitchel, op. cit., pp. 109–111.

политике, која не морају да се увек и нужно поклапају са преовлађујућим дискурсима великих сила”.³⁶ У том смислу, поларизација света у светлу руско-украјинског рата може да оживи неутрализам, односно политику несврстаности (не нужно и само чланство у Покрету несврстаних), чија идеја у актуелној кризи има нарочиту тежину за спољнополитичко позиционирање држава као што је Република Србија.³⁷ Стратегија балансирања између полова моћи у свету, данас је карактеристична за велики број малих земаља, укључујући и Србију. Тиме покушавају да у „борби за моћ” између великих „играча”, пронађу свој маневарски простор на међународној сцени. Иако се најчешће посматра из економског угла, стратегија балансирања има снажну политичку и безбедносну позадину. Украјинска криза, као катализатор поларизације света, пољуљала је ову осетљиву равнотежу. У том смислу, мање земље ће много теже одолети притисцима, нарочито ако се ради о нестабилним државама чије власти зависе од спољних савезника.

5) ИЗВОРИ

Бериша, Хатица, Ракић, Миле, „Однос Руске Федерације, Сједињених Америчких Држава и НАТО према војној неутралности Републике Србије”, *Српска политичка ревија*, 2016, бр. 2.

Cassese, Antonio, *United Nations Peace Keeping – Legal essays*, Sijthoff & Nordhoff International Publishers, Alphen aan den Rijn, The Netherlands, 1978.

³⁶ Марко Ковачевић, „Мале државе у свету региона и изазови мултиполаризације међународних односа почетком 21. века”, у: Весна Кнежевић Предић (ур.), *Политички идентитет Србије у глобалном и регионалном контексту*, Факултет политичких наука, Београд, 2015, стр. 151.

³⁷ Покрет несврстаности чини се као један релевантан међународни политички форум путем којег би било могуће постићи баланс у савременим међународним односима. Тако, афричке земље настоје да задрже неутрализам поводом украјинско-руског сукоба, изражавајући и неслагање са оружаним интервенцијама у којима је НАТО након завршетка Хладног рата, од одбрамбеног савеза прерастао у агресивну војну алијансу. Из наведеног ваља уочити да се појмови сталне неутралности и неутрализма међусобно разликују у међународној пракси. Тако, стална неутралност једне земље јесте правни статус гарантовам међународним правом који се у пракси манифестује кроз неутралну спољну политику. Неутрализам је, с друге стране, политички став државе према одређеним сукобима и војним пактовима, као и организацијама. Видети: Antonio Cassese, *United Nations Peace Keeping – Legal essays*, Sijthoff & Nordhoff International Publishers, Alphen aan den Rijn, The Netherlands, 1978, p.130; Душко Димитријевић, “The Non-Aligned Movement and Serbian Foreign Policy”, *European Perspectives*, International Institute for Middle-East and Balkan studies, 2021, Vol. 12, No. 2 (22). pp. 41–56.

- „Дилема да ли смо ближи НАТО или Русији лако може да се реши ако погледате једну бројку”, Интернет: <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/dilema-da-li-smo-blizi-nato-ili-rusiji-lako-moze-da-se-resi-ako-pogledate-jednu/11q7cqw>, 30.4.2021.
- Dimitrijević, Duško, “The Non-Aligned Movement and Serbian Foreign Policy”, *European Perspectives*, International Institute for Middle-East and Balkan studies, 2021, Vol. 12, No. 2 (22), pp. 41–56.
- Џелетовић, Миленко, Бериша Хатица, „Ограничења заједничке безбедносне и одбрамбене политике Европске уније”, *Европско законодавство*, 2018, бр. 64.
- „Европске интеграције”, Министарства одбране, Интернет: <http://www.mod.gov.rs/lat/5453/evropske-integracije-5453>, 12.1.2022.
- Glaser, Charles L., “The Security Dilemma Revisited”, *World Politics*, 1997, Vol. 50, No. 1, pp. 171–201; Shiping Tang, “The Security Dilemma: A Conceptual Analysis”, *Security Studies*, 2009, vol. 18, no. 3.
- Grygiel, Jakub, Mitchel, J. A. Wess, *The Unquiet Frontier – Rising Rivals, Vulnerable Allies and Crisis of American Power*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2016.
- Годишњи извештај Европске комисије о Србији за 2018*, Интернет: <https://europa.rs/tag/godisnji-izvestaj-evropske-komisije-o-srbiji-2018/>, 15.1.2022.
- „Кључни приоритети спољне политике Србије”, *Политика*, Интернет: <http://www.politika.rs/sr/clanak/396249/Kljucni-prioriteti-spoljne-politike-Srbije>, 18.1.2022.
- Ковачевић, Марко, „Мале државе у свету региона и изазови мултиполаризације међународних односа почетком 21. века”, у: Весна Кнежевић Предић (ур.), *Политички идентитет Србије у глобалном и регионалном контексту*, Факултет политичких наука, Београд, 2015.
- „Међународни односи”, Војска Србије, Интернет: <http://www.vs.rs/>, 12.1.2022.
- Министарство одбране Републике Србије у оквиру процеса европских интеграција*, Интернет: <http://www.mod.gov.rs/lat/5453/evropske-integracije-5453>, 15.1.2022.
- Миршајмер, Џон, *Трагедија политике великих сила*, Удружење за студије САД у Србији, Чигоја штампа, Београд, 2017.
- Округли сто ОДКБ „Нови безбедносни изазови у Европи и Евроазији и улога Србије” Амбасада Руске Федерације, Интернет: <http://www.ambasada.rusije.rs/sr/vesti/okrugli-sto-odkb-novi-bezbednosni-izazovi-u-evropi-i-evroaziji-i-uloga-srbije-odrzan-u-beogradu>, 10.12.2021.
- „Резолуција Народне скупштине о војној неутралности”, Интернет: <https://pescanik.net/rezolucija-narodne-skupstine/>, 20.12.2022.

“Relations with Serbia”, NATO, Интернет: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50100.htm, 10.12.2021.

Симић, Драган Р., Живојиновић, Драган, „Савези, савезништва и сврставање у међународним односима после Хладног рата”, у: Драган Р. Симић, Дејан Миленковић, Драган Живојиновић (урс), *Неутралност у међународним односима – шта можемо да научимо из искуства Швајцарске?* Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2016, стр. 31–60.

„Стална делегација Народне скупштине Републике Србије присуствовала је седницама ПС ОДКБ 2016, 2017 и 2018. године”, Народна скупштина Републике Србије, Интернет: <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/sastav/delegacije.44.900.html>, 10.12.2022.

„Стратегија националне безбедности Републике Србије”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 94/2019.

„Стратегија одбране Републике Србије”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 94/2019.

Водич кроз поглавље 31 претприступних преговора Србије са Европском унијом, Интернет: <https://www.isac-fund.org/download/Poglavlje-31.pdf>, 15.1.2022.

“West wages information war against Russia, uses information terrorism”, TASS, Russian News Agency, Интернет: https://tass.com/politics/1424157?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com, 9/3/2022.

„Закон о потврђивању Споразума између Републике Србије и Европске уније о успостављању оквира за учешће Републике Србије у операцијама Европске уније за управљање кризама, са изјавама Републике Србије и држава чланица Европске уније о одрицању од тужби”, *Службени гласник Републике Србије, Међународни уговори*, бр. 1/2012.

„Закон о потврђивању Споразума између Републике Србије и Европске уније о безбедносним процедурама за размену и заштиту тајних података”, *Службени гласник Републике Србије, Међународни уговори*, бр. 1/2012.

„Закон о употреби Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије”, *Службени гласник Републике Србије*, бр.88/2009 и 36/2018.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Полазећи од предности и недостатака ЗБОП-а, као и војне неутралности Србије, може се констатовати да постојећи ниво интеграција ЕУ у области одбране представља оптималан оквир за деловање МО Републике Србије и ВС. Свака промена статуса ЗБОП-а, која би ишла у правцу формирања

одбрамбене ЕУ или војног савеза, представљала би нови изазов за Србију и успорила би процес евроинтеграција. Да би избегла грешке из прошлости, Србија мора да одреди своје место у оквиру геополитичког поретка. То је посебно важно у условима превирања и нестабилне војнополитичке ситуације. Критичан моменат представља подела интересних сфера и сфере утицаја између геополитичких центара моћи, која ће надохћи ако се жели стабилизovati мултиполарни геополитички поредак. Зато је од изузетне важности пратити карактер интеракције геополитичких сила САД, РФ и Кине на глобалној равни. У том смислу могуће је неколико сценарија – од преласка у геополитичку биполарност до *ad hoc* коалиција. Без обзира што сарадња РФ и Кине у области енергетике, спољне политике, одбране, безбедности и у супротстављању хегемонији САД сада постоји, она је ипак ограничена и условљена националним интересима Москве и Пекинга. У том смислу, требало би имати у виду да РФ тежи смањењу утицаја геополитичких сила у постсовјетском простору, док Кина својим глобалним инфраструктурним пројектима има амбицију да повећа свој геоекономски утицај у Евроазији. Иако мало вероватан, не може се искључити ни сценарио интензивирања сарадње САД и РФ наспрот Кине. То ће, пре свега, зависити од дешавања у Вашингтону, где одлуке Конгреса о РФ имају примат у односу на ставове Председника САД. Свакако да би неки од индикатора приближавања позиција САД и РФ били у сврху решавања ситуације у Украјини, одустајања од ПРО (или договор о сарадњи) и укидања санкција, што је у садашњим околностима веома неизвесно. Америчко-руски договор вероватнији је по питању криза и сукоба на Блиском истоку, будући да су им интереси по питању транснационалног тероризма, макар декларативно, комплементарни. Такође је могуће замислити и постизање договора Москве и Вашингтона у области енергетике, ако се пронађу заједнички интереси, као и у области контроле нуклеарног наоружавања за шта ће бити неопходно учешће Кине. Постизање америчко-руског компромиса на другим меридијанима може се позитивно одразити и на војнополитичку ситуацију у Европи. Требало би имати у виду да је транспарентнија и ближа сарадња великих сила усложена конкуренцијом у области енергетике, ресурса, трговине, високих технологија и сл. Томе би требало додати и њихово војно јачање, што повећава глобалну „безбедносну дилему”, али истовремено, због „нуклеарне равнотеже страха”, искључује се могућност директне конфронтације. Следећи своје кључне интересе, велике силе могу показати већу спремност за *ad hoc* удруживањем своје моћи, што средњорочно може представљати највероватнији сценарио. У наведеним условима наставиће се тренд повећања важности билатералне дипломатије на уштрб мултилатералне, због чега постоји могућност даље маргинализације кључних међународних организација као што су УН и ОЕБС у решавању криза и сукоба. Ово указује на могућност повећања тензија у граничним регионима. Такав начин инструментализације криза и сукоба

омогућава великим силама геополитичко позиционирање, демонстрацију геополитичке моћи, али и „геополитичку трговину” зарад реализације других важних интереса. У контексту актуелних војнополитичких трендова вероватно је да ће се повећање војног присуства САД у Европи континуирано повећавати до одређеног нивоа, као и активности US EUCOM са европским савезницима, тежишно у региону Црног мора, Балтика и Западног Балкана. У фокусу ће бити и повећање мобилности савезничких снага на Антлантику и у Европи, као и одбрана од сајбер претњи. Слични приоритети доминираће и у оквиру НАТО, с том разликом што ће тежиште бити стављено на захтеве за повећањем финансирања одбране и одржавањем јединства Алијансе. У контексту ЗБОП и Глобалне стратегије, фокус ЕУ биће усмерен ка механизму PESCO и укључивању трећих држава у одбрамбене пројекте, пре свега САД. У безбедносном смислу, главне ће остати миграције, заједничка контрола границе и одбрана од терористичких и хибридних претњи. РФ ће вероватно наставити да јача механизме за остваривање контроле на постсовјетском простору, користећи као и до сада енергетску политику, војно-техничку сарадњу, а по потреби и оружану силу. Средњорочно, врло је вероватно и отварање нове америчко-руске конфронтације на Антарктику, што ће додатно развући потенцијале САД и РФ. Под тим околностима, дугорочно може да профитира само Кина. Стога можемо констатовати да безбедност, стабилност и очување националних интереса Републике Србије, пре свега, зависи од интеракције геополитичких сила. Као војно неутрална држава Србија мора бити подједнако далеко или близу свим геополитичким центрима моћи, како би обезбедила политичку стабилност, и јасним спољнополитичким циљевима и приоритетима који произилазе из актуелне геополитичке ситуације у свету.

**MILITARY NEUTRALITY OF SERBIA
– A DILEMMA FOR THE EUROPEAN UNION?**

Summary: With the outbreak of war in Ukraine, Serbia found itself in the “line of fire” of two global geopolitical concepts. The geopolitical proximity of the Russian Federation (RF) and China in the zone of the strong influence of the geopolitical power of the United States of America (USA) and Euro-Atlantic integration projects — NATO and the European Union — has put Serbia in front of numerous political, military, and security challenges. At the turn of two millennia, the most important political challenge for the Republic of Serbia is the issue of the status of Kosovo and Metohija, whose solution practically blocks its integration ambitions, placing it on the side of the post-Soviet states with “shredded sovereignty” and threatened territorial integrity. This does not contribute to Serbia’s optimal positioning in the modern European order but exposes it to permanent crises that do not contribute to its political stability nor the stability of the region. This national, political, and security challenge is highly positioned on the foreign policy agenda of the great powers and becomes another point around which their geopolitical power is distributed. The gap between two national political interests (membership in the EU and preservation of territorial integrity) forces Serbia to position itself between the US and the Russian Federation, which essentially means accepting the concept of military neutrality. Whether the EU accepts this determination of Serbia or whether this determination represents a real political dilemma for the EU remains to be seen, depending on the trends and constellation of global international relations in the coming period.

Keywords: EU, Serbia, military neutrality, political challenges, national interests.