

*Милица Ћурчић**

*Институт за нуклеарне науке „Винча”,
Универзитет у Београду*

*Јелена Динић***

Универзитет Сингидунум, Београд

ВОЈНА НЕУТРАЛНОСТ И САРАДЊА КАО ИНСТРУМЕНТИ ЗА ОСТВАРИВАЊЕ НАЦИОНАЛНОГ ИНТЕРЕСА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ***

Сажетак

Војна неутралност и сарадња представљају есенцијалне елементе у процесу остваривања националног интереса Републике Србије оличеног у очувању суверенитета, независности и територијалног интегритета. Творци стратешких докумената у области националне безбедности сместили су противправно, једнострано проглашену независност Косова и Метохије и деловање екстремистичких група на наведеној територији Републике Србије у кластер највећих безбедносних претњи које угрожавају безбедност Републике Србије. Идентификацијом основних појмова из постојећих стратегија националне безбедности као кровних докумената за анализу перспективе Републике Србије, уз одређивање начина на који су концептуализовани наведени појмови, генеришу се увиди у погледу националног односа према Косову и Метохији. Компаративном

* Имејл адреса: milica.curcic@vin.bg.ac.rs; ORCID: 0000-0002-4326-4036.

** Имејл адреса: jdinic@singidunum.ac.rs; ORCID: 0000-0001-9107-2576.

*** Овај рад је подржало Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије; број гранта: 451-03-66/2024-03/ 200017 од 05.02.2024. године.

анализом сегмената постојећих стратегија, на основу утврђених категорија и у оквиру сегмената који се непосредно или посредно односе на Косово и Метохију, могуће је констатовати успешност примене дефинисаних инструмената. Сарадња са другим државама посредством европских интеграција и билатералне сарадње са државама Западног Балкана, САД, Индије, Русије и Кине уздигнута је стратешким документима на ниво националног интереса. Војна неутралност као део политике националне безбедности имплицитно је поменута у стратешким документима, отварајући коридор за различита тумачења. Формулисање одговорне политике националне безбедности као ултимативног циља подразумева кохерентан приступ у анализи комплексне мреже односа између актера на међународној политичкој сцени и дубинско разумевање импликација наведених процеса на остваривање националног интереса Републике Србије.

Кључне речи: војна неутралност, стратегија националне безбедности, национални интерес, сарадња, европске интеграције, безбедносне претње, Косово и Метохија

УВОД

У сложеној безбедносној архитектури која карактерише савремени свет, државе се суочавају са динамичним појавама и процесима које угрожавају њихову безбедност. Нестанак равнотеже снага и интереса условио је нову парадигму коју карактеришу све учесталији сукоби и преливање криза, што доводи до урушене стабилности поретка. Садашњи мултиполарни међународни поредак показује знаке неуравнотежености, што се огледа у повећаном броју актера који генеришу нове претње, укључујући растућу економску и војну конкуренцију, неусаглашеност у одговору на глобалне изазове као што су климатске промене и слабљење мултилатералних институција. У свету који никада није био глобализованији, а опет изразито фрагментаран, међународна сарадња је постала истовремено и неминовност и тежак задатак. Државе морају реалистично да сагледавају своја стратешка окружења и да правилно антиципирају интересе великих сила, свесне да оваква реалполитичка ситуација означава тренутну неминовност из које треба створити повољну

позицију за остварење националних интереса, а не тежити успостављању неког манира туторства.

Србија се налази на маргини политика великих сила као што су САД, ЕУ предвођеном Немачком, Русијом и Кином, што се огледа у ограниченом утицају који има на глобалне одлуке и у томе што често мора да усклађује своју спољну политику са међусобно супротстављеним интересима ових актера. Њена позиција је додатно компликована посредним фокусом интересовања регионалних сила попут Турске и Ирана, што се рефлектује кроз иницијативе попут енергетских пројеката и безбедносних стратегија у региону. Србија је онемогућена да у потпуности води независну политику због геополитичких и економских ограничења, укључујући притиске у вези са интеграцијом у ЕУ, санкцијама према Русији и одржавањем односа са Кином, као и због изазова везаних за решавање питања Косова и Метохије. У тим околностима, Србија настоји да балансира између интереса великих сила, али су ти напори често праћени бројним изазовима, што показују примери попут међународног притиска приликом гласања у УН или ограничених могућности за спровођење кључних спољнополитичких иницијатива. Онемогућена да у потпуности води независну политику, увек на путањи туђих интереса и претензија, Србија (не) успешно балансира на позорници интереса великих сила, успут учећи болне лекције. Србија тежи да постане пуноправни члан Европске Уније уз континуиране покушаје да спроведе све потребне реформе ради остваривања тог циља. Истовремено, жели да задржи право на војну неутралност и остане изван НАТО савеза. Напослетку, а опет можда и најбитније, не жели да се одрекне дела територије АП Косова и Метохије (КиМ), свесна да би то био само увод у нова (даља) распарчавања територије.

Обзиром да Србија нема велике потенцијале моћи, за остваривање њене безбедности је есенцијално да формулише политику националне безбедности која се темељи на очувању српског националног идентитета, заштити националних вредности и промоцији националних интереса. Њена суштина произилази из правилног разумевања стратешког окружења и политичке артикулације националних вредности. У тој политици, инструменти за остваривање националних интереса морају бити пажљиво изабрани, с обзиром на реалну политичку ситуацију у којој је често најважнији аспект спољнополитичког деловања избор савезника.

СТРАТЕШКА ПАРАДИГМА И ИНСТРУМЕНТИ ЗА ОСТВАРИВАЊЕ НАЦИОНАЛНИХ ИНТЕРЕСА

Један од основних постулата реализма јесте да у проучавању међународне политике нагласак треба ставити на идентификацију кључних фактора који уређују односе између држава. Увећање моћи и тежња за остваривање националних интереса представљају централне мотиве у понашању сваке државе и кључне покретачке снаге које обликују глобалну динамику (Steans et al. 2010, 54). Реалисти попут Ханса Моргентауа и Кената Волца сматрају да државе усклађују своје понашање у сфери међународних односа са прокламованим националним интересима, међу којима су најзначајнији опстанак и безбедност државе. Такође, држава користи различите инструменте за остваривање националних интереса сходно моћи којом располаже (војном, политичком и економском моћи), али се у ту сврху ослања и на друге инструменте попут дипломатског деловања, чланства у савезима и ангажовањем у међународним институцијама. Србија прати савремене токове у међународним односима и као држава која не располаже великом моћи, она тежи да оствари своје националне интересе инструментима које је проценила доступним и учинковитим. У очувању једног од кодификованих националних интереса, конкретно очување суверенитета, независности и територијалне целовитости, Србија рачуна на употребу на два инструмента или средства -војну неутралност и сарадњу. Анализа оправданости и успешности примене ова два инструмента подразумева преплитање два истраживачка поља - спољне политике и безбедности. Услед непостојања стратегије спољне политике, ова дискусија се измешта у поље безбедности, као референтног аналитичког оквира за истраживање комплементарности и/или супростављености концепата сарадње и војне неутралности на примеру КиМ.

Адекватно полазиште разговора о безбедности државе представља анализа Стратегије националне безбедности (СНБ), кључног стратегијског документа сваке државе који регулише основна питања у вези са националном безбедношћу. Како Стајић примећује, ова стратегија представља основни документ једне државе у безбедности и настаје као одраз подржавања општеприхваћених стандарда безбедносног организовања савремених држава (Стајић и др. 2017, 1327). Овај документ представља оквир за дефинисање и спровођење националних вредности, интереса и

циљева, истовремено утврђујући инструменте за њихову заштиту и остваривање. Национални интереси могу бити претходно идентификовани у процесу стратешког планирања, али Стратегија националне безбедности служи као кључни документ који те интересе формализује и интегрише у шире безбедносне политике, обезбеђујући смернице за њихово очување. Такође, одређују се кључни изазови, ризици и претње и идентификују се потенцијални носиоци и највероватнији облици њиховог испољавања. Самим тим, политика националне безбедности се утврђује путем спецификације СНБ. За анализу перспективе Србије у погледу КиМ потребно је прво идентификовати основне појмове које проистичу из постојеће две СНБ као кровне стратегије, па потом установити на који начин су концептуализоване те кључне категорије. Затим је потребно компаративно анализирати постојеће стратегије према утврђеним категоријама у деловим који се директно или индиректно односе на КиМ, како би се утврдила успешност примене дефинисаних инструмената.

Србија је 2009. године усвојила прву Стратегију националне безбедности [СНБ] (Службени гласник Републике Србије, бр. 88/09), што је уследило након незаконитог проглашења независности тзв. државе Косово и прокламовања војне неутралности Србије. Полазиште у безбедносној анализи представља вредност, обзиром да овај појам означава кључни елемент посредством којег се дефинише безбедност. С тим у вези, Арнолд Волферс (*Arnold Wolfers*) дефинише безбедност кроз призму вредности, а што је уједно једна од најчешће коришћених дефиниција безбедности „безбедност, у објективном смислу мери се као одсуство претњи по стечене вредности, док у субјективном смислу безбедност представља одсуство страха да би те вредности могле бити нападнуте” (Wolfers 1952, 484–485). Такође, приликом дефинисања чувених „седам питања за разумевање безбедности” Болдвин (*David Baldwin*) наглашава значај одговора на питање „За које вредности?” (Baldwin 1997, 13–14). Свака држава тежи да сачува и заштити одређене вредности путем постојећег правног поретка, уз употребу механизма принуде који су јој на располагању. Посматрано у пракси, Драгишић сматра да можемо направити дистинкцију између две врсте вредности. Прва врста вредности осликава друштвене норме пожељног понашања и ова група вредности произилази из наметнутих или општеприхваћених интереса, обавеза и дужности у датом друштву. Друга врста вредности

одражава људску аутономију и слободу и оне нису условљене општеприхваћеним нормама. Значајно је нагласити да је угрожавање прве групе вредности углавном правно санкционисано; ове вредности могу бити угрожене од стране безбедносних изазова, ризика и претњи услед чега њих штити систем безбедности (Драгишић 2009, 183–184). Из тог разлога, прва група вредности је секуритизована, односно штити се деловањем система безбедности и оне се називају националним вредностима једне државе.

Као једна од националних вредности у СНБ препозната је независност, суверенитет и територијални интегритет Србије. У СНБ је даље наведено „националне вредности штите се остваривањем националних интереса“, при чему се један од трајних интереса састоји у очувању суверенитета, независности и територијалног интегритета Србије. Идентификоване су две претње које угрожавају наведене националне вредности и интересе и то сепаратистичке тежње и нелегално једнострано проглашена независност КиМ. Идентификована су средства посредством којих је могуће заштитити ову националну вредност и то најпре дипломатија, али се подразумевају и правна и друга легитимна средства, без неке дубље елаборације. Иако је војна неутралност проглашена пре усвајања ове СНБ, у њој није посебно поменута нити акценгована као потенцијално средство или инструмент. Насупрот томе, сарадња је конципирана кроз више стратешких нивоа, почевши од утврђеног стратешког приоритета приступа ЕУ, преко сарадње са Русијом и државама Западног Балкана, затим путем обнављања односа са Сједињеним Америчким Државама и продубљивањем сарадње са Бразилом, Кином и Индијом. Јасно је одређен и циљ политике одбране, односно интегрисати се у међународне безбедносне структуре и бити интероперативни са одбрамбеним системима чланица НАТО програма Партнерство за мир.

Приметно је да СНБ није изнела јасан и недвосмислен став поводом дешавања на КиМ, већ се доста помирљиво задржала на констатовану да је „једнострано проглашена независност Косова највећа безбедносна претња по Србију.“ Препозната је сарадња са свим релевантним актерима као једино средство за заштиту ове националне вредности. Недостатак у операционализацији начина деловања овог инструмента огледа се у изостанку детаљне анализе политичких ставова препознатих актера по питању статуса КиМ, односно потенцијалног постојања супротстављености њихових интереса

у конкретном случају. Самим тим, није извршена безбедносна процена претходних активности препознатих актера који су довели или утицали на појаву безбедносних изазова, ризика и претњи по Србију, односно чије активности могу условити појаву неког будућег конфликта. Посебно треба истаћи непостојање теоријског консензуса по питању поменутог циља одбрамбене политике, односно он је протумачен као врло контроверзан јер би чланство у било којем одбрамбеном савезу било супротно прокламованој војној неутралности, која нигде није експлицитно поменута. СНБ као основна безбедносна процена одређује националне вредности, дефинише националне интересе и пружа листу безбедносних изазова, ризика и претњи које угрожавају ове вредности и интересе. Недостатак ове стратегије огледа се у чињеници да није уложен довољан напор како би се идентификовали и описали потенцијални носиоци угрожавања и тиме пружена јаснија слика како је усмерен цео систем безбедности. То је посебно уочљиво приликом анализе испуњености услова за ефикасно организовање система безбедности. Не само да ови услови нису правилно одређени, већ је процес сарадње готово изједначен са самом политиком националне безбедности. Неспорно је да је сарадња учинковит модел обзиром да укључује битне елементе дипломатије, попут преговора, као и економска средства на челу са трговином и инвестирањем, али она мора да укључи и анализу других параметара. У конкретном случају процесу сарадње неопходно је да претходи свеобухватна анализа стратегијског окружења како би се идентификовали интереси великих сила на овом подручју, где њихова потенцијална супротстављеност може да доведе до негативних последица по Србију у контексту ситуације на КиМ.

Друга усвојена и сада актуелна је СНБ датира од 2019. године (Службени гласник Републике Србије, бр. 94/19) и одмах се уочава да у њој није пружена оцена успешности нити једног инструмента за остваривање националних интереса. У контексту дискусије о перспективи Србије по питању КиМ, компаративну анализу настављамо идентификацијом националних вредности. Према новој СНБ идентификовано је чак 15 националних вредности (претходна СНБ је препознала 13), с тим да се суверенитет и територијални интегритет више не одређују као националне вредности Србије. Питање брисања националне вредности суверенитета и територијалног интегритета посебно је штетно када се укаже на

чињеницу да су национални интереси и циљеви успостављени на основу укореењених националних вредности. Заштита националних вредности се остварује путем постизања националних интереса и циљева, што сугерише да националне вредности имају трајнију природу у односу на артикулисане интересе и циљеве. У неким ситуацијама, очување одређене националне вредности може захтевати редефинисање и формулисање различитих националних интереса и циљева. Штавише, еволуирајуће околности и стратешки пејзаж могу постепено захтевати ревизију националних вредности. Иако такав сценарио није немогућ, он захтева темељну аргументацију, с обзиром да подразумева измену целокупног безбедносног контекста у оквиру стратешког дискурса. Из ове стратегијске логике проистиче и основна недоследност у стратешкој мисли којом су се водили писци Стратегије – није логично избрисати одређену националну вредност, а задржати идентичан национални интерес и истоветно усмерење читавог система безбедности. Национални интерес очување суверености, независности и територијалне целовитости остао је непромењен, с тим да је операционализован путем четири циља: одвраћање од оружаног угрожавања и ефикасна одбрана; очување Аутономије покрајине КиМ у саставу Републике Србије; јачање угледа и међународног положаја Србије; превенција и отклањање сепаратистичког деловања.

Овај национални интерес угрожен је истим претњама дефинисаним и у претходној СНБ, односно реч је о сепаратистичким тежњама и противправно једнострано проглашеној независности територије коју обухвата КиМ. У СНБ из 2019. године оружана побуна чији носилац јесу екстремистичке групе назначена је као највећа, док је у претходној СНБ оружана побуна представља претњу која у својој сржи садржи мотив промене државне границе. Простор КиМ садржан је и у контексту потенцијалног угрожавања енергетске безбедности Србије, односно да спор са привременим институцијама самоуправе у Приштини могу угрозити снабдевање електричном енергијом северног дела КиМ. СНБ из 2019. претњу организованог криминала описује прилично уопштеном формулацијом, чиме се „реhabилитује” простор КиМ на којем се према претходној СНБ организовани криминал посебно испољавао.

СНБ из 2009. године препознаје глобално окружење, затим регионално окружење и напослетку безбедност Србије као саставне компоненте безбедносног окружења Србије. У том оквиру, КиМ се

наводи у регионалном контексту, посебно у погледу потенцијалних претњи које произилазе са овог подручја и које би могле да утичу на Југоисточну Европу. Потом је безбедносна ситуација на КиМ анализирана у контексту изазова, ризика и претњи у делу посвећеном безбедности Србије. Насупрот томе, нова СНБ усваја другачији приступ, препознајући стратешко окружење као свеобухватну амалгамацију претходно наведених фактора. Сходно томе, у документу се детаљно анализирају различити елементи из окружења који могу утицати на безбедност Србије, укључујући и тренутне догађаје на КиМ. Ова разлика успоставља дихотомну перспективу питању КиМ, пружањем разграничења правних и безбедносних разматрања. Са правне тачке гледишта, КиМ се сматра саставним и неотуђивим делом територије Србије. Међутим, у погледу безбедности, према СНБ овај простор се сматра стратешким окружењем. С обзиром да је овај простор тренутно под управом непризнатих и привремених органа власти, СНБ из 2019. године је одабрала прагматичнији приступ у анализи ситуације на КиМ. Овај приступ даје приоритет реалној процени ситуације, без обзира на одређене теоријске недоследности и контрадикторности.

Евидентно је да и у новој стратешкој парадигми КиМ задржава позицију фокалне тачке и изворишта бројних безбедносних претњи, од сепаратизма и незаконитог проглашења независности преко оружане побуне, до организованог криминала и тероризма. У актуелној СНБ није задржан оптимистични тон по питању регионалне безбедности који је прожимао претходну СНБ, већ више осликава један тренд погоршања односа у региону. Статус КиМ је идентификован као примарно питање које ограничава и отежава регионалну сарадњу и добросуседске односе. СНБ поново потврђује став Србије да не признаје незакониту сецесију дела своје територије, залаже се за наставак међународног присуства на КиМ, истрајава у настојањима да спречи нова признања независности и подстиче повлачење ранијих признања. У документу се истиче процес сарадње као основно средство за очување КиМ у саставу Србије, укључујући активну сарадњу и учешће у различитим међународним организацијама. Међутим, као и у претходним СНБ, као почетна тачка недостаје неопходна анализа о сукобу интереса великих сила у региону, упркос жељи за сарадњом, посебно са НАТО/ЕУ и Русије.

ВОЈНА НЕУТРАЛНОСТ КАО ИНТЕРЕС И ИНСТРУМЕНТ

Република Србија је постала војно неутрална држава 2007. године усвајањем Резолуције о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка Републике Србије (Службени гласник Републике Србије, бр. 125/07.). Наиме, након изношења Предлога статуса Косова (тзв. Ахтисаријев план) 2006. године од стране тада Специјалног изасланика Генералног секретара УН за процес будућег статуса за Косово променио се политички наратив по питању овог простора. Према Ахтисаријевом плану Косово би стекло независност уз подршку Међународног војног присуства састављеног од НАТО, а што је Србија одбила. Услед велике улоге НАТО пакта у најављеном отцепљењу КиМ, Србија проглашава војну неутралност и политички се приближава државама за које процењује да имају моћ и интерес да спрече признање тзв. Косова у Савету безбедности УН, односно Русији и Кини. Поменута Резолуција је дуго година била једини документ у којем се наводи појам војне неутралности. Иако је након тога усвојена СНБ 2009. године, у њој није поменута војна неутралност, самим тим нису одређене ни права и обавезе које проистичу из тако постављене спољнополитичке оријентације. Сарадња са НАТО се значајно повећавала кроз програм Партнерство за мир, иако декларативно Србија није показивала интересовање за улазак у овај савез. Тек се 2018. године појавио наредни званични документ који је укључивао појам војне неутралности и то Закон о изменама и допунама Закона о одбрани из 2018. године (Службени гласник Републике Србије, бр. 36/18). У овом Закону се у члану 1 став 9 идентификују одбрамбени интереси, међу којима је и војна неутралност, али без даљег појашњавања.

Актуелне Стратегија националне безбедности и Стратегија одбране усвојене су крајем 2019. године и оне пружају објашњење војне неутралности. Једно од полазишта СНБ представља управо војна неутралности и њеним спровођењем се штите националне вредности и интереси Србије. То даље указује да се војна неутралност перципира као одсуство чланства у војно-политичким савезима, што истовремено не значи одбијање сарадње са овим савезима. У складу са политиком војне неутралности, СНБ наводи планове за развој сарадње са НАТО кроз програм Партнерство за мир, као и проширење и продубљивање постојеће сарадње са Организацијом

уговора о колективној безбедности – ОДКБ ради унапређења међународне безбедности и безбедности Србије. Међутим, документ не пружа детаљну анализу саме политике војне неутралности, чиме је оставила нејасним њене импликације и отворила простор за дискусију о њеном теоријском и практичном утемељењу. Многи теоретичари сматрају да је прецизнији и тачнији термин за тежњу Србије да остане ван војних савеза израз војна несврстаност.¹ Овај модел има за циљ да олакша успостављање баланса између интереса САД и Русије. У тренутном геополитичком пејзажу, војна неутралност (или несврставање) делује као стратегија коју велике силе тренутно толеришу, што омогућава сарадњу са актерима са супротстављеним интересима на овом подручју.

Војна неутралност Србије је дефинисана и објашњена у хијерархијски нижем документу од СНБ, Стратегији одбране Републике Србије (СО) из 2019. године (Службени гласник РС, бр. 94/19). У овом документу је војна неутралност дефинисана као одбрамбени интерес, па је она, као и остали одбрамбени интереси² засновани на националним интересима Србије. Обзиром да су одбрамбени интереси у функцији националних интереса, логично је да је могуће утврдити који одбрамбени интереси помажу остваривању којих националних интереса. Четири одбрамбена интереса су прилично јасно успмерена на националне интересе: 1) заштита суверености, независности и територијалне целовитости; 2) заштита безбедности Републике Србије и њених грађана; 3) очување мира и безбедности у региону и свету; 4) унапређење националне безбедности и одбране кроз процес европских интеграција. Остала два – војну неутралност и сарадњу није могуће на једноставан начин довести у везу са националним интересима.

Дакле, СО одређује да војна неутралност произилази из националних вредности, интереса и међународног позиционирања Србије, али не наводи експлицитно ове факторе нити их појашњава. Међутим, надовезујући се на ранији закључак изведен из анализе

¹ „Војно несврставање представља унутрашњу одлуку суверене државе да неће приступати међународним организацијама које имају за циљ војну сарадњу и одбрану, дакле одбрамбеним савезима, војним савезима, војно-политичким савезима” (Јончић 2022, 196).

² Појам одбрамбених интереса није нов појам у безбедности и раније се сусреће код Некерлајна који одбрамбене интересе дефинише као „заштиту државе-нације и њених грађана од претњи физичким насиљем од стране друге државе и/или од спољне претње по систем власти” (Nuechterlein 1976, 248).

СНБ, који сугерише да је војна неутралност усмерена на стварање услова за сарадњу и са НАТО и са ОДКБ ради заштите КиМ као дела Србије, може се закључити да је одбрамбени интерес војне неутралности усмерен ка остваривању националног интереса заштите суверенитета, територијалног интегритета и независности Србије. Тешкоће у стратегијској логици као логичко-методолошком приступу доношења рационалних одлука настају када није могуће војну неутралност анализирати у оквиру националних вредности. На тај начин би војна неутралност била повезана са политичким циљем што би саму стратегију учинило несврсисходном (Врачар и Ћурчић 2022, 53–54). Томе треба додати и нејасноћу која проистиче из чињенице да у СО из 2009. године војна неутралност није била дефинисана као одбрамбени интерес.

СО појашњава одбрамбени интерес војне неутралности путем дефинисања циљева: (1) неприступање војно-политичким савезима; (2) интегрално ангажовање субјеката система одбране и одбрамбених потенцијала; (3) стварање услова за одбрану ослоном на сопствене снаге и потенцијале. Научна заједница пружа обиље ставова по питању оправданости и тачности циљева који су на овај начин одређени. Неки сматрају да се кроз одређивање циљева јасно утврђује садржај војне неутралности (Јовановић 2022, 77), док други тврде да овако утврђени циљеви више одговарају компонентама војне несврстаности (Јончић 2022, 196). У појашњењу циља неприступања војно-политичким савезима каже се да овако постављен циљ није препрека за сарадњу са другим државама и војно-политичким савезима, као и да ће она бити даље унапређена у складу са интересима Србије. У СО из 2019. године уочљиве су и одређене промене када је реч о самом опредељењу за сарадњу. Више није у тој мери истакнута тежња за изградњом кооперативне безбедности у оквиру Партнерства за мир, већ је акценат на стварању значајно ширих могућности у оквиру међународне сарадње, посебно са ОДКБ.

Интегрално ангажовање субјеката система одбране и одбрамбених потенцијала означава циљ који је у служби утврђивања капацитета којим држава остварује одбрамбене интересе. Такође, овим циљем појашњава се тотална одбрана као концепт који обухвата војну и цивилну одбрану. Иако су у СО одређени различити фронтови на основу којих ће бити јачан патриотизам и воља за одбраном земље, изостало је објашњење обавеза које ће цивилно становништво преузети приликом одбране земље. Овај аспект веома је значајан

не само у контексту правилног антиципирања потребе, а затим планирања и реализовања неопходне обуке и оспособљавања цивила, већ и у сфери планирања финансијских улагања у сферу супротстављања невојним претњама.

Тотална одбрана се доживљава као наличје војној неутралности. У недостатку поузданих савезника на које држава може да се ослони, она је приморана да ојача сопствене способности. Када се држава определи за нешто што у себи носи двосмисленост, мора да буде спремна да сноси и додатне издатке, који се у овом сценарију манифестују не само кроз нејасне обавезе цивила у одбрани већ и кроз финансијски терет издатака за одбрану. То укључује капитална улагања у одбрану, унапређење одбрамбене индустрије, попуну резервног састава Војске Србије и друге повезане трошкове. Циљ стварања услова за одбрану ослонцем на сопствене снаге и потенцијале значи да војна неутралност захтева својеврсно увећање војног буџета као предуслов за изградњу сопствених одбрамбених снага кроз концепт тоталне одбране. Надаље, овом активношћу врши се утицај на расподелу средстава за улагање у друге цивилне секторе чије успешно функционисање представља услов за реализацију концепта тоталне одбране (здравство, образовање и сл.) (Ђурчић и др. 2024, 629). Треба имати у виду да би тотална одбрана утицала и на другачију прерасподелу средстава унутар буџета МО. Евидентно је да је отпочело значајно финансијско улагање у куповину новог наоружања као што су борбена возила пешадије, ракетни систем и тенкови. У трошкове је неопходно укалкулисати будуће сервисирање ових борбених система и набавка делова, што ће додатно ће оптеретити буџет МО. С друге стране, финансијска средства за подршку цивилним властима у суочавању са невојним безбедносним претњама, као што су природне катастрофе и техничко-технолошке несреће, никада нису премашила 1% буџета.³

Војна неутралност Србије је готово читаву деценију представљала политички наратив и појам (зло)употребљаван током

³ Стратегија одбране дефинише мисије војске: (1) одбрана Републике Србије од оружаног угрожавања споља, (2) учешће у изградњи и очувању мира у региону и свету и (3) подршка цивилним властима у супротстављању претњама безбедности. Анализом финансијских улагања у Програмске активности 1703-0004 Ванредне ситуације, Функција „220” уочава се врло специфичан тренд опадања финансијских улагања у трећу мисију војске, са 72.100.000 динара у 2018. години, преко 51.253.000 динара у 2019. години на 10.500.000 динара у 2020. години и 13.500.000 динара у 2021. години (Информатор о раду МО н.д.)

унутрашњих политичких дебати, али и превирања. Посматрано на међународном плану, није имала стварни ефекат, заправо се може рећи да је њено помињање било толерисано од стране великих сила. У условима променљивих геополитичких околности и на регионалном и на глобалном нивоу, војна неутралност Србији је пружала прилику да балансира у сарадњи са традиционално супротстављеним Истоком и Западом. Јасно, по цену већег планираног ангажмана цивилног становништва и уз значајна финансијска улагања у одбрану земље. У овом контексту, разумније је анализирати војну неутралност као средство или инструмент за заштиту националних вредности и остваривање националних интереса, пре свега у очувању КиМ у саставу Србије и сталног економског развоја кроз активну економску сарадњу. Одсуство јасне артикулације политике неутралности као дела политике националне безбедности оставило је многа питања отвореним и омогућило различите интерпретације, што је довело до политизације самог концепта. Комплексност и битност јаснијег дефинисања војне неутралности постаје посебно изражен када се укрсти са доста скупим концептом тоталне одбране, односно економске, војне и спољнополитичке цене војне неутралности.

КОНЦЕПТ САРАДЊЕ У СТРАТЕШКИМ ДОКУМЕНТИМА

Процес глобализације, уз симултану интеграцију и фрагментацију, указао је на потребу интензивирања сарадње међу државама, посебно посредством међународних институција, у циљу решавања безбедносних изазова, ризика, и претњи. Многе међународне институције и стручњаци из области међународних односа представљају сарадњу као императив и најзначајније средство за остваривање националних интереса. Експоненти неореализма, попут Кенета Волца (*Kenneth Waltz*), не искључују могућност успостављања сарадње између држава. Схватање неолибералних институционалиста на челу са Робертом Кохејном (*Robert Keohane*) представља погоднију платформу за анализу сарадње као начина остваривања националних интереса. Наведена школа мишљења институционалну сарадњу држава посматра као ефикасан модел за решавање сукоба између држава и остваривања њених интереса. Државе попут „рационалних егоиста” ступају у савезе како би оствариле своје интересе. Теоретичари неолибералног

институционализма прихватају став реалиста у погледу рационалне и егоистичке природе држава, указујући да „рационални егоисти сарађују чак и у анархичном свету” (Милићевић-Пророковић 2014, 186). Заступници либералног институционализма попут Кохејна, Наја (*Joseph Nye*) и Џервиса (*Robert Jervis*) сматрају да политичка, економска и културна сарадња држава има изузетан значај у условима „сложене међузависности” генерисане на основама техничко-технолошког напретка (Симић 2002, 36). Следећи ставове поменуте школе мишљења, државе представљају важне чиниоце који стварају институције у циљу унапређења заједничких интереса. „Интереси се прво одређују изван институционалног контекста, а затим државе стварају институције како би олакшале постизање својих заједничких интереса” (Навари 2008, 85).

Наведени концепт сарадње у међународним односима чини основ за тумачење стратешке сарадње Републике Србије са државама и међународним организацијама презентоване у оквиру СНБ. Осим војне неутралности, креатори Стратегије препознали су сарадњу са међународним организацијама (ЕУ, НАТО и ОДКБ) и државама (САД, Русија и Кина) као инструмент за остваривање националних интереса, уз очување КиМ као интегралног дела територије Републике Србије. Компаративном анализом концепта сарадње у СНБ из 2009. и 2019. године могу се запазити трендови као и промене у стратешкој замисли творца поменутих докумената. Уочене промене у тексту документа новијег датума су резултат заокрета у формулисању политике националне безбедности Републике Србије. Првобитни приступ етаблиран у Стратегији из 2009. године био је заснован на општем циљу који се кретао ка циљевима у комплементарним политикама. У потоњој Стратегији творци су прешли на приступ започет националним вредностима, утврђивањем националних интереса који су потом операционализовани на циљеве из којих следе активности и инструменти за реализацију истих. Креатори Стратегије из 2009. године истичу значај европских интеграција за развој и напредак Србије, уз исказану спремност за унапређење капацитета система националне безбедности, чиме се постиже синхронизација са обавезама из Европске безбедносне и одбрамбене политике (ЗБОП). Друга важна компонента међународне сарадње остварује се кроз НАТО програм Партнерство за мир. Партиципацијом Републике Србије у наведеном програму и спровођењем преузетих обавеза који из њега проистичу ствара се недвосмислени допринос

регионалној и глобалној безбедности. Стратегија одбране из 2009. године наводи уопштenu формулацију одбрамбеног интереса у виду сарадње и партнерства са другим државама и међународним организацијама у области безбедности и одбране. Интезивирање овог вида сарадње уз акцентовање ангажовања у оквиру Партнерства за мир, представљена је као императив у оба стратешка документа. У склопу наведених докумената приметно је одсуство анализе војне сарадње са Русијом и ОДКБ.

Интезивирање сарадње са НАТО у периоду између 2009. године и 2019. године огледа се у потписивању Индивидуалног акционог плана партнерства (ИПАП). Поменути документ упућује потписнице на успостављање дијалога у области политичко-безбедносних, војно-одбрамбених послова, јавне дипломатије, научне сарадње и планирања у ванредним ситуацијама. У истом временском интервалу, Република Србија је остварила сарадњу са ОДКБ у форми обука, вежби и припреме Војске Србије ради ангажовања у мултинационалним операцијама, да би током 2013. године добила статус посматрача. Јачање економске сарадње са Кином, наставак евроинтеграција и сарадња са Русијом остају доминантна стратешка опредељења Републике Србије. Интеграцијом нових стратегија 2019. године у правни поредак Републике Србије политика националне безбедности усмерава се на сарадњу у бројним правцима, формама и интезитету. Процес интеграције у ЕУ и сарадњи са НАТО и ОДКБ налази се у фокусу нове Стратегије уз нагласак на успостављању различитих нивоа сарадње. Чланство Србије у ЕУ као једном од најутицајнијих актера у међународној политици уздигнуто је на ниво националног интереса. Статус равноправног члана ЕУ би Републици Србији дао могућност да утиче на процес доношења одлука, чиме би се створио бенефит у контексту других националних интереса, посебно у правцу преговарачког процеса о статусу КиМ. Већи простор посвећен евроинтеграцијама резултат је напретка Републике Србије у преговорима о приступању ЕУ као и чињенице да је 2013. године ступио на снагу Споразум о стабилизацији и придруживању.

Интензивирани су активности везане за усвајање, примену и реализацију правних тековина ЕУ, распоређених у 35 поглавља, односно шест кластера. Према обавезама које проистичу из поглавља везаног за спољну, безбедносну и одбрамбену политику (Поглавље 31), Србија има забележен висок степен сарадње са институционалним системом ЕУ и државама чланицама. Европске интеграције, један

од водећих националних интереса, операционализоване су у форми стварања модерног и развијеног друштва базираног на заједничким европским вредностима које уједно чине интегрални део српског националног идентитета и историјског наслеђа, затим кроз спремност за чланство у ЕУ и унапређење националне безбедности и одбране посредством европских интеграција. Последњи, од таксативно наведена три циља, реализује се кроз партиципацију Србије у три мултинационалне операције ЕУ, формирање нормативног и институционалног оквира за учешће цивилства у мултинационалним операцијама, подстицање мултисекторске сарадње са чланицама ЕУ као и унапређење наменске индустрије и истраживачких потенцијала и модернизације оружаних снага. Говорећи о КиМ, обавезе преузете од стране Србије одређене су у оквиру Поглавља 35, *Остала питања*, Ставка 1: Нормализација односа између Србије и Косова* (Конференција о приступању ЕУ – Србија 2015). Тиме се објашњава „веза између дијалога Београда и Приштине који се води под покровитељством Високе представнице ЕУ и приступних преговора”. Бриселски споразум под покровитељством ЕУ представља технички дијалог који је имао различите фазе, од интензивне сарадње све до одсуства било каквих односа преговарачких страна. Помаци у оквиру поменутог поглавља имају непосредну везу са имплементацијом договора у оквиру дијалога између Београда и Приштине.⁴

Приступ безбедности са атрибутима кооперативности сачуван је из садржаја претходних стратегија, уз употребу различитих формулација у контексту операционализације сарадње са НАТО и ОДКБ, уз одсуство истицања интензитета саме сарадње. Творци Стратегије националне безбедности посматрају сарадњу са НАТО кроз програм Партнерство за мир као активност усаглашену са европским интеграцијама. Унапређење билатералних односа са државама региона чланицама НАТО или кандидатима, као и добијање безбедносних гаранција које проистеклих из присуства КФОР-а под командом НАТО на КиМ означени су као бенефити унутар Стратегије. У контексту ОДКБ, наводи се да Србија „проширује и продубљује постојећи ниво своје сарадње”, уз приметно одсуство експлицитно наведених бенефита поменутог облика сарадње. Приметно је да у склопу Стратегије одбране постоји неуједначеност

⁴ На дијалог између Београда и Приштине рефлектују се актуелна дешавања у међународној политици.

појмова који се везују за сарадњу. Наведено је да је сарадња са НАТО у интересу Србије, уз симултано унапређење сарадње са ОДКБ. Оваква формулација подложна је широком спектру потенцијалних тумачења. Окруженост НАТО чланицама генерише безбедносне интересе за сарадњом док сарадња са ОДКБ може бити резултат избалансирања сарадњом са НАТО, узевши у обзир чињеницу да ОДКБ нема развијени програм попут Партнерства за мир, као и да су реализоване активности у значајно мањем обиму у односу на НАТО. Анализом стратешке документације стиче се утисак да је сарадња са појединим државама осмишљена као начин решавања могућих сукоба а не као билатерални или мултилатерални одговор на безбедносне претње, посебно када се говори о регионалном нивоу. На тај начин сарадња посредством европских интеграција умањује могућност да Србија постане мета оружане агресије.

ЗАКЉУЧАК

Национални интерес очувања суверенитета, независности и територијалног интегритета, односно очувања КиМ у своме саставу, Србија тежи да оствари посредством два концепта – војном неутралношћу и сарадњом. Војна неутралност има за циљ да спречи потенцијална условљавања по питању чланства у војним савезима, односно да створи услове за ограничени вид сарадње са свима. Међународна ситуација по питању КиМ је и даље изузетно неповољна по Србију, јер иза постојања тзв. државе Косово стоји једина суперсила САД, које на тај начин бране кредибилитет војне интервенције 1999. године. Такође, на Србију се врши континуирани притисак Европе и САД да се званично одрекне КиМ. С друге стране, политичко крило које се залаже за одржавање блиских односа са Русијом сматра да ће се притисци који долазе од стране западних фактора мало релаксирати уколико се ојача утицај неке алтернативне силе како би се подстакла равнотежа снага. Из тог разлога се улагао значајан напор у сарадњу и са Русијом и Кином. У сржи сарадње са Русијом налази се значај руског вета у Савету безбедности по питању КиМ, али и енергетска зависност. Међутим, дешавања у Украјини нарочито након фебруара 2022. године и санкције према Русији од стране већине европских земаља, умногоме су закомпликовале замишљени модел балансирања. Обе стране су показале мање толеранције према неопредељености Србије и

на вагу су стављани тас „кризе проширења ЕУ”, односно ЕУ као „мете у покрету” и тас „мање вредности руског вета”, истовремено доводећи у питање међународни имиџ Србије.

У овој ситуацији учача се поновљена слабост СНБ која у своју процену није уврстила комплексну мултифакторску анализу односа између великих сила, конфликтног потенцијала и њиховог утицаја на међународну ситуацију. Тако, поред термилошке неконзистентности која има практичне импликације, ова стратегија пати од мане непружања јасног става и опредељења за давање широког маневарског простора у складу са логиком тренутка. Одговоран приступ у формулисању политике националне безбедности подразумева јасно дефинисање концепта војне неутралности, али и формулисање приступа који инкорпорира понашање релевантних сила чији се интереси укрштају на простору Балкана. Овој безбедносној процени претходи анализа најпре усклађености националних интереса Србије са прокламованим интересима других држава и међународних организација. Потом се доноси одлука о вероватноћи и успешности сарадње са оном државом или организацијом са којом постоји највећа компатибилност, али и процена домета ове сарадње кроз различите временске периоде. Такав приступ је више од неопредељења за некога посебно, што може да се тумачи као опредељивање за свакога, али помало.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Врачар, Милинко, и Милица Ђурчић. 2022. „Војна неутралност Републике Србије као стратегијска категорија.” У *Перспективе војне неутралности Републике Србије: између оспоравања и утврђивања*, ур. Александар Митић и Петар Матић, посебно издање *Српска политичка мисао* 41–65. DOI: 10.22182/spm.specijal2022.2.
- Драгишић, Зоран. 2009. „Безбедност и вредности.” *Српска политичка мисао* 4: 181–200.
- Закон о изменама и допунама Закона о одбрани, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 36/18.
- Јовановић, Милош. 2022. „Значење војне неутралности.” У *Перспективе војне неутралности Републике Србије: између оспоравања и утврђивања*, ур. Александар Митић и Петар Матић, посебно издање *Српска политичка мисао* 67–99. DOI: 10.22182/spm.specijal2022.3.

- Јончић, Милош. 2022. „Војно несврставање појам, развој и перспективе.” У *Перспективе војне неутралности Републике Србије: између оспоравања и утврђивања*, ур. Александар Митић и Петар Матић, посебно издање *Српска политичка мисао* 189–220. DOI: 10.22182/spm.spcijal2022.7.
- Конференција о приступању ЕУ – Србија: Приступни документ. Заједничка позиција Европске Уније. Брисел, 30. новембар 2015. године
- Милићевић-Пророковић, Јелена. 2014. „Либерални институционализам.” У *Међународна безбедност: теоријски приступи*, ур. Милан Липовац и Драган Живојиновић, 179–196. Београд: Иновациони центар Факултета безбедности; Нови Сад: Академска књига.
- Министарство спољних послова Републике Србије [МСП]. н.д. „Заједничка безбедносна и одбрамбена политика ЕУ.” *Министарство спољних послова Републике Србије*. Последњи приступ 19. априла 2022. <https://www.mfa.gov.rs/spoljna-politika/bezbednosna-politika/zajednicka-bezbednosna-i-odbrambena-politika-eu>.
- Навари Корнелија. 2008. „Либерализам.” У *Увод у студије безбедности*, ур. Пол Вилијамс, 72–89. Београд: Службени гласник и Факултет безбедности.
- Резолуција Народне скупштине Републике Србије о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 125/07.
- Симић, Драган. 2002. *Наука о безбедности-савремени приступи безбедности*. Београд: Јавно предузеће службени лист СРЈ и Факултет политичких наука.
- Стајић, Љубомир, Ненад Радивојевић, и Владан Мирковић. 2017. „Неки аспекти унутрашње безбедности као елемената Стратегије националне безбедности Републике Србије.” *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 4: 1325–1342.
- Стратегија националне безбедности Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 88/09.
- Стратегија националне безбедности Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 94/19.
- Стратегија одбране Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 88/09.

- Стратегија одбране Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 94/19.
- Baldwin, David, 1997. “The Concept of Security.” *Review of International Studies* 23 (1): 5–26.
- Ćurčić, Milica, Milan Ljušić, i Marina Filipović. 2024. “The Economics factors of the Serbian military neutrality.” In *International Multidisciplinary Conference “Challenges of Contemporary Higher Education – CCHE 2024”* ed. Branko Savić, 628–634. Belgrade: Challenges of Contemporary Higher Education.
- Nuechterlein, Donald. 1976. “United States National Interest in a Changing World.” *The University Press of Kentucky British Journal of International Studies* 2 (3): 246–266.
- Steans, Jill, Pettiford Lloyd, Diez Thomas, and El-Anis Imad. 2010. *An Introduction to International Relations Theory*. Pearson: London – Milan.
- Wolfers, Arnold. 1952. “‘National Security’ as an Ambiguous Symbol.” *Political Science Quarterly*, 67 (4): 481–502.

Milica Ćurčić*

“Vinča” Institute of Nuclear Studies, University of Belgrade

Jelena Dinić**

Singidunum University, Belgrade

**MILITARY NEUTRALITY AND COOPERATION
AS INSTRUMENTS FOR ACHIEVING
THE NATIONAL INTEREST OF THE
REPUBLIC OF SERBIA *****

Resume

Military neutrality and cooperation are essential in realizing Serbia's national interests, manifested in preserving sovereignty, independence, and territorial integrity. The creators of strategic documents in the area of national security have placed the unlawfully declared independence of Kosovo and Metohija and the activities of extremist groups in that territory within the cluster of the most significant security threats endangering Serbia. By identifying basic concepts from existing national security strategies as overarching documents for analyzing the Republic of Serbia's perspective and determining how these concepts are conceptualized, insights are generated regarding the national stance towards Kosovo and Metohija. A comparative analysis of segments of existing strategies based on established categories and within the segments directly or indirectly related to Kosovo and Metohija makes it possible to ascertain the success of applying defined instruments. Cooperation with other states through European integration and bilateral cooperation with states of the Western Balkans, the USA, India, Russia, and China has been elevated to the level of national interest in strategic documents. Military neutrality as part of national security policy is implicitly mentioned in strategic documents, opening a corridor for various interpretations. Formulating responsible

* Email address: milica.curcic@vin.bg.ac.rs; ORCID: 0000-0002-4326-4036.

** Email address: jdinic@singidunum.ac.rs; ORCID: 0000-0001-9107-2576.

*** This work was supported by the Ministry of Science, Technological Development and Innovation of the Republic of Serbia; grant number: 451-03-66/2024-03/200017 dated 05.02.2024.

national security policy as the ultimate goal implies a coherent approach in analyzing the complex network of relationships among actors on the international political stage and a profound understanding of the implications of these processes on realizing the national interests of Serbia.⁸

Keywords: military neutrality, national security strategy, national interest, cooperation, European integration, security threats, Kosovo and Metohija

* Овај рад је примљен 9. априла 2024. године, а прихваћен на састанку Редакције 8. новембра 2024. године.