
ВОЈНА НЕУТРАЛНОСТ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ КАО СТРАТЕГИЈСКА КАТЕГОРИЈА

УДК 355.02(497.11)

DOI <https://doi.org/10.22182/spm.specijal2022.2>

Прегледни рад

Милинко С. Врачар *

Институт за стратегијска истраживања, Београд

Милица Т. Ђурчић

Институт за нуклеарне науке „Винча“ –
Институт од националног значаја за
Републику Србију, Београд

Сажетак

Стратегија као својеврсна идеја или замисао како остварити националне интересе има важну улогу у егзистенцији државе. Њен успех почива на осмишљавању и имплементацији рационалних идејних решења, тачније, оних решења која су реално остварива у пракси а, при томе, ефектна и исплатива. Зато је важно разумети да стратешко мишљење, иако претежно умна и креативна делатност, има и своју разумску и критичку заснованост. Она се препознаје у „стратегијској логици“ као својеврсном логичко-методолошком поступку долажења до рационалних решења. Међутим, игнорисање те логике или, пак, њено неразумевање и погрешна примена у процесу

* Имејл-адреса аутора: milinko.vracar@mod.gov.rs

формулисања стратегије, има за последицу изналажење нерационалних решења што доводи до појаве спонтаности и неизвесности у егзистенцији државе. Мале земље, попут Србије, немају привилегију спонтаног понашања у међународној политици попут великих сила јер последице таквог понашања обично плаћају високом ценом. Управо због тога оне морају крајње пажљиво да приступе формулисању стратегија којима се креира њихова политика националне безбедности. Између осталог, то подразумева правилно разумевање и јасно дефинисање стратегијских категорија, попут националних интереса, циљева, средстава и концепата, а затим и разумевање њихових односа у процесу стратешког мишљења чије су фазе одвијања дефинисане стратегијском логиком. Полазећи од чињенице да у Србији постоји извесни дефицит теоријских знања у формулисању стратешких докумената, поставља се питање правилности одређења војне неутралности у Стратегији одбране Републике Србије. Ослањајући се на постојеће теоријске оквири стратешких студија, истраживачка пажња у раду усмерена је ка доказивању тезе да ово спољнополитичко опредељење Србије не представља њен одбрамбени интерес, како је дефинисано у наведеној стратегији, већ средство којим се такви њени интереси остварују.

Кључне речи: војна неутралност, Република Србија, стратегијска категорија, стратегијска логика, стратегија одбране

ВОЈНА НЕУТРАЛНОСТ – РАЦИОНАЛАН ИЗБОР МАЛИХ ЗЕМАЉА

Мишљење да стратегија има кључну улогу у егзистенцији државе и нације чини носећу идеју у делу Душана Вишњића „Стратегија државе као судбина нације“. У њему се критикује поистовећивање судбине нације са веровањем да је све што се с њом збива унапред одређено недокучивим природним и друштвеним узроцима и да се такво стање ни са чим не може изменити. Супротно оваквом веровању, које не подстиче нацију на акцију већ је демобилише, Вишњић веже њену судбину за стратегију државе. Улога стратегије гради се на потреби отклањања неизвесности будућих дешавања чиме се спречава, или бар умањује, произвољност у креирању политичких одлука и спонтано понашање државе у међународном окружењу (videti Višnjić 2005). Данас, више него раније, опстанак и развој државе зависе од стратешког промишљања како да се осигура заштита њених интереса. Зато стратешко мишљење, као мисаони процес трагања за најоптималнијим начинима њихове заштите, представља незаобилазни моменат у позиционирању државе у савременом међународном окружењу (Stojanović i Jevtić 2011, 114).

Међународна стварност прожета је релацијама између држава, а на њиховим половима налазе се прокламовани или сакривени интереси којима државе теже. Они су неретко сукобљени и, као такви, егзистирају у релацијама чак и између савезника и пријатељских држава, а посебно су наглашени у релацијама између великих сила које се надмећу за моћ (videti Višnjić 2005, 25; Miršajmer 2017, 21). Сукобљеност интереса резултује антагонистичким односима између држава, што изискује непрекидну потребу изналажења начина њихове заштите, а то је задатак стратегије. Зато се у теорији међународних односа, конкретно у стратешким студијама, релације између држава разумеју и као стратегијске. У окружењу у коме владају антагонистички односи држава улога стратегије јесте да понуди рационална идејна решења којима се отклања стање њихове сукобљености на начин који је у функцији остваривања интереса оне државе која стратегију примењује. Рационалност таквих решења огледа се у томе

што су она реално остварива, сведена у оквире могућег. Из тог разлога се стратегија и сматра вештином могућег (Murphy and Grimsley 1994, 22). С друге стране, рационалност се огледа и у ефектности и оптималности тих решења јер се њима постиже минимална штета а максимална корист по националне интересе (Vračar i Stanojević 2019, 301). Дакле, рационалност је суштинска одлика стратешког мишљења јер од ње зависи успех сваке стратегије, или, како Симић (Simić 2009, 182) каже: „да ли нека стратегија ради или не“. Зато, „према Симићу (Simić 2009, 183) стратешко мишљење постоји само онда ако је могуће правити рационалне изборе.“

Питање стратешког промишљања заштите националних интереса важно је како за велике силе, тако и за мале земље попут Србије. Оно је чак и кључно за мале земље у погледу њиховог опстанка у свету у коме владају правила реалполитике. За разлику од великих сила, оне немају привилегију спонтаног понашања у међународном окружењу јер последице таквог понашања обично плаћају високом ценом. Управо је то разлог зашто оне морају крајње пажљиво да приступе креирању и избору рационалних решења којима се усмерава њихова политика националне безбедности. Међутим, као слабија страна у асиметричном односу са великим силама, мале земље располажу знатно мањим избором таквих решења. Наведено се објашњава тиме да се на половима стратегијских релација, поред интереса држава, налази њихова моћ. Она креира природу релација између држава, успоставља њихов хијерархијски однос и, свакако, утиче на избор начина којима оне остварују и штите своје интересе.

Моћ се, у најширем смислу, разуме као способност остваривања жељених исхода и, уколико је потребно, промене понашања других да би се то остварило (Naj 2004, 24). Тако посматрана, моћ представља кључно средство у заштити интереса држава, а према реалистима, витални интерес сваке од њих јесте опстанак, односно безбедност. Како би задовољиле своју потребу за опстанком државама је потребна моћ, и то што већа, сопствена или туђа. Зато, у анархичном поретку света, оне непрестано теже вишку моћи као гаранту очувања сопственог опстанка. Међутим, мале земље, ограничене географским, демографским, технолошким, економским, војним и другим

материјалним ресурсима, не поседују адекватне изворе тврде моћи како би, попут великих сила, обезбедиле самосталну заштиту својих интереса, првенствено опстанка али и независности и аутономности свог деловања. Реализам, који посматра војне и економске потенцијале као суштинске гаранте опстанка државе, објашњава ову врсту моћи као способност да се другима наметне воља, односно да се други приволе да делају на начин који је у супротности са њиховим почетним преференцама и стратегијама (Aјzenhamer 2019, 316-318).

Реалисти указују да државе имају два основна циља у међународним односима. Први је да наметну утицај другој држави и тако остваре свој интерес, а други да се одбране од туђег утицаја и задрже своју независност и аутономност. Речником стратешких студија, достизање наведених циљева заснива се на примени стратегија принуде и одвраћања (Echevarria 2017, 47-48). Да би се заштитиле од принуде, односно наметања воље моћнијих од себе, мале земље примењују различита решења која проистичу из поменутих стратегија. Међутим, њихова расположивост је ограничена недостатком тврде или командне моћи. Као један од начина решења овог проблема мале земље виде у савезништву са другим земљама приближно исте моћи или у приклањању једној од великих сила како би се заштитиле од друге. На тај начин, удруживањем и увећањем сопствене моћи, мале земље граде способност одвраћања и супротстављања наметању туђег утицаја, али, с друге стране, оне граде и способност наметања своје воље трећој страни, свакако, у складу са интересима својих савезника.

Савезништво, поготово са силом заштитницом, ипак, има своју цену. Она се огледа у губитку дела независности и аутономије, и одређеној зависности од моћнијег савезника. У савезничком односу велике силе уступају један мањи део своје аутономије како би обезбедиле легитимитет свом политичком лидерству, док мале државе уступају знатно већи део аутономије како би могле да заштите своје интересе унутар заједничких институција које им гарантују безбедност (Lorandić 2010, 85-86). Поред губитка дела независности и аутономног деловања, мале земље неретко долазе у ситуацију да се, као чланице савеза, понашају супротно својим

политичким, економским, војним и другим интересима, или да трпе последице због понашања својих савезника према трећој страни. Зато се савезништво, као избор заштите националних интереса, понекад показује и као нерационалан за мале земље што им намеће потребу изналажења других приступа заштити њихових интереса.

Мале земље које нису вољне да се приклоне великим силама, нити су вољне да ступе у неки други вид војно-политичког савеза, могу се одредити за вођење политике војне неутралности. Таквим одређењем, препуштене саме себи, оне се нужно ослањају на другу врсту моћи која своје извориште не налази искључиво у материјалним ресурсима, већ и у идејама и институцијама, затим у вештини преговарања и способношћу мењања туђих преференци (Bakrak i Barac 2006, 57-68; Naj 2012, 30-31). Ту моћ Naj назива меком и објашњава је способношћу да се жељени исходи остваре коришћењем метода убеђивања и привлачења (Naj 2004, 29). Овакав начин заштите националних интереса не може се у потпуности објаснити реалистичком теоријом, већ га упоредо треба разматрати и у оквирима теорија либерализма и конструктивизма. Ове теорије посматрају институције и идеје као кључне елементе односа међу државама и покретаче међународних дешавања. Ослоњена превасходно на изворе меке моћи, војна неутралност, као институција која се у међународним односима традиционално користи као средство за ограничавање употребе силе (Austin 1998, 47), свакако потпада у такве оквире разматрања начина заштите националних интереса.

Неутралност се дефинише као стратешка независност у односу на моћне државе, а такав спољнополитички статус захтева поштовање одређених правила понашања у међународним односима. Од неутралних држава се захтева да не учествују у ратовима или да не подржавају стране у сукобу. Одлука државе да остане ван сукоба великих и моћних има за циљ повећање шанси за очување сопствене независности и територијалног интегритета. Стога су се кроз историју мале земље одређивале за неутралност како би, незаузимањем стране у сукобу моћних држава, показале да оне не представљају никакву претњу за њих. Посматрана на овакав начин, политика војне неутралности представљала је

алтернативни концепт безбедносне политике малих земаља. Оне су прихватале војну неутралност као инструмент за очување суверенитета и аутономије (Vaičekauskaitė 2017, 12).

Иако има дугу традицију као средство одвраћања од оружаног угрожавања, реалисти третирају институцију неутралности као аномалију или грешку у међународним односима. Ослањајући се превасходно на концепт употребе силе или претње њеном употребом, као основним начином заштите националних интереса, они указују да неутралност појединих држава није ни узимана у обзир од стране великих сила у тренуцима када су њихови војни интереси то налагали. На пример, у периоду Другог светског рата Немачка је 1940. године извршила инвазију неутралне Белгије и Холандије, СССР је приморао неутралну Литванију и Летонију да уђу у његов састав 1939. године, док је Велика Британија заузела стратешки важан Исланд 1940. године. Швајцарска и Шведска биле су приморане да учине значајне уступке Трећем Рајху како не би изгубиле своју независност и како би очувале макар привид неутралног статуса (Novaković 2012, 5).

Међутим, постоје други примери који указују да је неутралност, ипак, представљала рационалан избор малих земаља. Она се у појединим периодима историје показала као најбоље замисливо решење за ублажавање тензија и осигурање њихове безбедности. На то указује пример европских земаља које су се у хладноратовском периоду граничиле или налазиле у непосредној близини суперсила или непријатељских земаља (Steinsson and Thorhallsson 2017). Вођењем политике војне неутралности оне су успеле да обезбеде довољан маневарски простор за аутономно деловање у не тако безбедном окружењу. У те земље спадају Финска и Аустрија, као граничне земље смештене уз некадашњи Совјетски Савез и источни блок (Tiilikainen 1998, 169-172). Ирска, која није имала додира са источним блоком, очувала је своју независност вођењем политике неутралности како би смањила конфронтацију са суседном Великом Британијом (Novaković 2016, 39-40). Швајцарска неутралност, која датира још из 16. века, објашњава се реакцијом на доминацију знатно моћнијих држава у њеном окружењу. Иако и она, попут Ирске, није имала додирних тачака са источним блоком наставила је са политиком војне

неутралности с циљем задржавања своје независности током Хладног рата (Morris and White 2011, 104-111).

ВОЈНА НЕУТРАЛНОСТ У АЛГОРИТМУ СТРАТЕГИЈСКЕ ЛОГИКЕ

Стратегија представља својеврсни дијалог између политике и националне моћи (Owens 2007, 114). Она указује на начин како користити националну моћ у складу са државном политиком (Lukke 2001, 180). Разумљива на такав начин, стратегија има задатак да пружи одговор на питање како би држава требала да користи расположиву националну моћ за вршење утицаја на људе, друштвене групе, организације, друге државе и нације, како би остварила контролу над одређеним просторима, стварима и догађајима, а све у сврху остваривања циљева који су у складу са њеним интересима. Међутим, стратегија може бити и вештина стварања моћи (Freedman 2013, xii). Мале земље не поседују потребну моћ како би се осећале сигурним и заштићеним. Задатак њихових стратегија, поред указивања како користити расположиву моћ, јесте да предочи и могуће начине њеног стицања. Пут до стицања моћи, како је изнето, може бити самосталан или у сарадњи са другим државама.

Дефицит тврде компоненте националне моћи и процена да војно савезништво, тренутно, може донети више штете него користи по њене интересе, усмерава Србију у правцу самосталног изналажења стратегијских решења која се ослањају на изворе меке моћи. Тиме се Србији отвара могућност да, барем делом, промени постојеће преференце и стратегије оних држава које деценијама уназад угрожавају њене виталне интересе. Управо се у томе препознаје значај војне неутралности Србије која се у актуелном историјском тренутку показује као једно од могућих рационалних решења заштите њених интереса. Да би такво решење било у потпуности рационално потребна је стратегија, односно јасна визија како употребити ово спољнополитичко средство а да то производе жељени ефекат са што мање негативних последица по националне интересе.

Долажење до такве визије води преко стратешког мишљења које се, у најширем смислу, објашњава као ментална делатност која се примењује у контексту достизања неког циља или скупа циљева, а у области националне безбедности као мисаона државничка делатност усмерена ка изналажењу најоптималнијих решења остваривања и заштите националних интереса (Vračar i Stanojević 2019, 301). Иако претежно умна и креативна делатност, стратешко мишљење има своју разумску и критичку заснованост. Она се препознаје у „стратегичког логици“ као својеврсном логичко-методолошком поступку долажења до рационалних решења, а његов алгоритам чине следеће фазе (Heffington et al. 2019, 1-2; упоредити Kennedy 2010, 26):

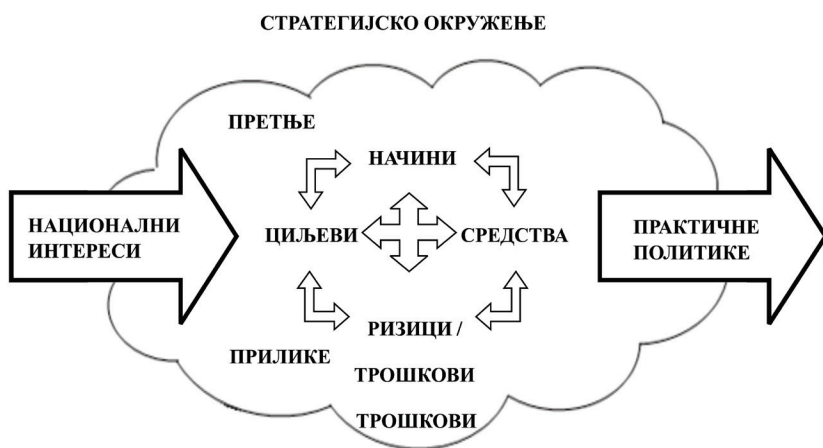
- (1) анализа ситуације (стања) у стратегијском окружењу;
- (2) дефинисање крајњег жељеног стања (политички и посебни циљеви);
- (3) одабир и/или развој средстава (инструмената националне моћи);
- (4) осмишљавање начина (концепата) коришћења средстава и
- (5) процена ризика и трошкова.

Логика овог поступка заснива на разматрању односа стратегијских категорија - циљева, начина и средстава, и то у свим фазама његовог одвијања с калкулацијом формулисања остваривих, ефектних и исплативих начина достизања крајњег жељеног стања. Игнорисање ове логике или, пак, њено неразумевање, има за последицу изналажење нерационалних решења заштите националних интереса. Таква решења, као неостварива, неефектна или неисплатива, по правилу доводе до појаве негативних, па чак и погубних последица по интересе државе. Међутим, чак и случају када се ова логика разуме и правилно примењује у процесу стратешког мишљења, до нерационалних решења може доћи услед погрешног одређења стратегијских категорија које су обухваћене процесом стратешког мишљења. На тај начин стратегије бивају нејасно формулисане, без јасне визије шта се њима жели постићи и, као такве, постају неупотребљиве, чак и контрапродуктивне.

Зато је правилно и јасно одређење војне неутралности у стратешким документима несумњиво важно питање за доносиоце политичких, војних и других одлука у Србији. Да би се потврдила или оповргла правилност њеног одређења у стратегији одбране Србије као одбрамбеног интереса (Strategija odbrane Republike Srbije [SO RS] 2019, čl. 3) потребно је сагледати и ближе објаснити место и улогу националног интереса и других категорија унутар алгоритма стратегијске логике.

Формулисање стратегије започиње разматрањем националних интереса у стратегијском окружењу, уочавањем прилика за њихово остваривање али, с друге стране, и претњи које то отежавају или у потпуности онемогућавају. Овај корак представља полазиште у дефинисању политичког циља чијим се остварењем достиже крајње жељено стање у стратегијском окружењу, а такво стање подразумева одсуство претњи и присуство прилика за остваривање националних интереса. Управо је то задатак стратегије, да уклањањем претњи и, уједно, стварањем нових и јачањем постојећих прилика створи повољно стратегијско окружење за остваривање националних интереса.

Слика 1 - Логика стратешког мишљења



Након дефинисања шта то представља повољно стратегијско окружење потребно је дефинисати све оно друго што претходно треба остварити да би се такво жељено стање достигло. Тачније, треба дефинисати сет посебних циљева стратегије јер се њиховим остварењем, уједно, остварује и политички циљ, то јест, достиже крајње жељено стање, а за то је потребна моћ. Национална моћ лоцирана је у средствима којима држава располаже односно у елементима моћи на којима се гради способност вршења утицаја унутар државе и у међународном окружењу. Материјалне елементе националне моћи, дакле оне лако видљиве и мерљиве, чине географија (величина државе, локација, границе, топографија), природни ресурси (рудна и друга богатства), економски ресурси, индустрија, технологија, војни капацитети, становништво, инфраструктура итд. С друге стране, тешко сагледиве и исто тако мерљиве, нематеријалне елементе моћи, чине национална култура, кохезија друштва, институције, идеологија, углед и статус државе у међународним односима итд. Сви наведени елементи (ресурси) граде националну моћ, односно свеукупну способност државе да утиче на друге субјекте у међународном окружењу.

Поред елемената моћи другу компоненту средстава државе чине њени инструменти којима се врши дистрибуција моћи. Они представљају својеврсне алате којима се држава користи у области одбране, економије, информисања, дипломатије итд. за вршење утицаја на друге актере међународних односа. Сваки од инструмената моћи у себи носи одређене способности које се изграђују на елементима моћи (ресурсима). Војни инструмент моћ заснива се на способностима као што су, на пример, способност употребе силе или способност претње употребом силе итд. Економски инструмент обухвата способности пружања помоћи, наметања санкција, сарадње, трговине итд. Информациони инструмент заснива се на способностима прикупљања информација, информисања јавности, вршења пропаганде, обмањивања итд., а у спољнополитичком инструменту (дипломатији) то су способности преговарања, убеђивања, привлачења, приморавања итд. Који ће од инструмената моћи држава употребити, када, према коме и на

који начин, коришћењем којих способности, ствар је стратегије и стратешког промишљања.

Да би стратешка решења коришћења изабраних инструмената моћи била рационална она се морају заснивати на калкулацији расположивих средстава, могућих начина њихових коришћења и вероватних ризика и трошкова који би настали при њиховом коришћењу. Ако та калкулација не подржава достизање крајње жељеног стања услед неприхватљивог нивоа ризика и трошкова или недостатка потребних средстава (ресурса и способности), тада се политички циљеви морају кориговати или одложити док се не стекну повољни услови. У том случају, у оквиру посебних циљева стратегије, дефинишу се они циљеви којима се исказује намера државе за изградњом недостајућих способности. У стратегијским документима ти циљеви су усмерени ка јачању војних капацитета, ка приступању одређеним војним, политичким, економским, безбедносним и другим организацијама (НАТО, ОДКБ, ЕУ, ЕАЕУ, ОЕБС), затим ка сарадњи са другим државама и организацијама по различитим питањима, ка статусном признању као неутралне или војно неутралне земље итд. Овакви циљеви, дакле, нису директно везани за достизање крајње жељеног стања али су, свакако, у функцији његовог достизања. Они се у стратегијским документима дефинишу на темељу потребе и намере државе да увећа националну моћ, односно њене способности за вршење утицаја.

Суштина стратегије јесте да, сходно анализи утицаја стратегијског окружења на националне интересе, одабере адекватне инструменте моћи и укаже на рационалан начин њиховог коришћења како би се стање у том окружењу учинило повољним за остваривање тих интереса. У том светлу треба посматрати политику војне неутралности. То је политика коју воде мале земље како би убедиле моћне државе да оне не представљају никакву опасност по њих. Зато се може изнети да је војна неутралност, посматрана као статус или институција, средство, тачније, ресурс државе на коме се, у оквиру спољнополитичког инструмента моћи, заснива и гради способност убеђивања у међународној политици. Та способност је потпуна уколико је такав статус признат од стране других земаља, посебно великих сила. Признање

статуса војно неутралне земље изграђује путем искреног и доследног поштовања одређених норми и правила понашања у међународним односима. У случају када такав статус, ипак, није признат у потребној мери, када по том питању постоје извесне сумње код моћних држава, онда се његово признавање може поставити као циљ стратегије, али не као политички циљ (крајње жељено стање), већ као посебан.

Схватање да стратегија представља својеврсни дијалог између политике и националне моћи може додатно послужити у објашњењу зашто војна неутралност Србије не представља њен одбрамбени интерес већ средство и, евентуално, посебан стратегијски циљ. Како би се разумео смисао овог дијалога треба поћи од чињенице да политика претходи стратегији али она, уједно, представља и њен резултат. Суштина овог исказа проналази се у двојаким значењу термина „политика“ у енглеском језику. Прво њено значење, за које се користи термин “policy”, указује на општа политичка хтења, усмерења као и на опште циљеве политике. Друго значење политике, за које се користи термин “politics”, указује на практичне политике, на организован политички процес у јавном животу, генерално, на активности владајуће структуре државе.

У оквиру првог разумевања политике, као улаза стратегије, могу се посматрати национални интереси и политички циљеви чије се остваривање поставља као задатак пред стратегију. Националне интересе треба схватити као фундаменталне и трајне потребе и хтења државе и нације за оним вредностима чијим се достизањем обезбеђује њихово благостање. То су вредности попут религије, језика, историје, етноса, обичаја, веровања, територије и др. Око њих се људи окупљају и стичу свест о блискости и припадности истом националном идентитету (Мижковић 2011, 116). Националне вредности су наслеђене и трајне, оне чине биће нације и као такве творе смисао њене егзистенције. Зато се војна неутралност не може сагледавати у оквиру националних вредности. Она је, пре свега, инструментална вредност која је у служби заштите националних вредности. Као таква, војна неутралност не може бити сматрана одбрамбеним интересом као интегралним делом националних интереса. Ако би се она дефинисала на такав начин онда би се, унутар стратегијске логике, директно везала за политички циљ

с обзиром да он представља операционализацију националног, а тиме и одбрамбеног интереса у конкретној ситуацији унутар стратегијског окружења. Другим речима, војна неутралност би се повезала са крајњим жељеним стањем коме стратегија тежи као крајњем исходишту. Такав поступак дефинисања војне неутралности чини стратегију бесмисленом, несврсисходном.

Одређење војне неутралности као стратегијске категорије треба тражити у оквиру другог начина разумевања политике, односно кроз практичне политике чије спровођење нужно захтева моћ. Како је изнето, војна неутралност, као спољнополитичко опредељење државе и статус у међународним односима, представља ресурс државе на коме она гради своју способност убеђивања других актера међународних односа. Другим речима, она се сматра спољнополитичким средством државе, заснованим на изворима меке моћи, којим она штити своје виталне интересе, пре свега, суверенитет и територијални интегритет од војног угрожавања моћних држава. Посматрано из угла стратегије одвраћања, војна неутралност се може сматрати средством „меког одвраћања“.

ВОЈНА НЕУТРАЛНОСТ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Србија се определила за вођење политике војне неутралности усвајањем Резолуције Народне скупштине о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка Републике Србије из 2007. године. Међутим, тек 2019. године, овакво спољнополитичко опредељење Србије по први пут је ближе објашњено у њеној стратегији одбране у којој је дефинисана као одбрамбени интерес. Посматрајући праксу других европских војно неутралних земаља уочава се извесна неконзистентност по овом питању. У законским и стратегијским документима Аустрије и Швајцарске војна неутралност се имплицитно одређује као средство заштите њихове независности и територијалног интегритета, али и као брањена вредност (CLNA 1955, art. 1; FCSC 1999, art. 173, 185; FPS 2020–23, p. 6). У Шведској нити један документ експлицитно не дефинише њену неутралност, док се у Ирској она уочава тумачењем Устава у којем је наведено да држава неће учествовати у заједничкој одбрани ЕУ (IC 2012, art. 29,

sec. 4, subs. 9). Финска неутралност препознаје се у преамбули Споразума о пријатељству, сарадњи и међусобној помоћи са Совјетским Савезом који датира још из 1948. године (Јовановић 2019, 1224), али она није ближе појашњења у законским и стратегијским документима.

Упркос чињеници да наведене земље нису довољно јасно, или нису уопште, дефинисале статус неутралност у својим документима, оне већ деценијама, а поједине вековима, мање или више успешно користе овај статус као „спољнополитичко средство“ за заштиту својих интереса. У том светлу треба посматрати и војну неутралност Србије, дакле, не као одбрамбени интерес већ, пре свега, као спољнополитичко средство којом она штити своје интересе. Војна неутралност, како је изнето, може бити и њен посебан стратегијски циљ. Наиме, није довољно само прогласити војну неутралност већ тај статус мора бити, формално или неформално, прихваћен од стране других. Тек тада, он задобија пуни капацитет делотворног средства одвраћања у међународним односима. Зато циљ сваке војно неутралне државе, тиме и Србије, јесте да унапреди такав статус или да га очува ако је већ препознат и прихваћен од стране других. Остваривањем тог циља обезбеђује се потребна способност државе да, вођењем овакве политике, врши утицај на друге субјекте међународних односа и тако заштити сопствене интересе.

Потреба за оваквим одређењем војне неутралности у стратегијским документима, пре свега као средства али, могуће, и као посебног циља, од изузетног је значаја за Србију. Тај значај је много већи него што је то за друге поменуте земље, и то из више разлога. Прво, Србија не баштини дугу традицију вођења овакве политике као поменуте земље те у томе нема довољно искуства. Друго, она не поседује, у пуном обиму, препознатљив статус војно неутралне земље у међународној заједници. Треће, за разлику од поменутих земаља, њен суверенитет и територијални интегритет предмет су директног угрожавања од стране појединих регионалних и великих сила, пре свега западних. Зато, у не тако пријатељском окружењу Србије и условима када би њено приступање неком од војно политичких савеза донело више штете него користи по њене

интересе, све наведено упућује на оправданост њеног избора за вођење политике војне неутралности.

Међутим, проглашење војне неутралности Србије отвара низ важних питања. Прво, на шта се њена неутралност тачно односи? Да ли на одређену ситуацију у међународним односима, на одређени војно политички блок, у односу на неки други вид интеграције држава или је у питању стална неутралност? Друго, који су то национални интереси које Србија штити вођењем политике војне неутралности? Да ли су то само њени одбрамбени интереси попут заштите суверенитета и територијалног интегритета или су то и други национални интереси као што су економски развој и унапређење квалитета живота њених грађана? Треће, ширење листе интереса који се штите вођењем политике војне неутралности неминовно отвара и питање разумевања појава којима се ти интереси угрожавају. Они свакако нису искључиво војни облици угрожавања њених виталних интереса, већ су то и друге појаве угрожавања невојне природе. Четврто, разматрање природе појава угрожавања води и ка питању која је компонента, позитивна или негативна, или обе заједно, заступљена у политици војне неутралности Србије? Пут ка добијању одговора на претходна питања свакако води кроз разматрање националних интереса Србије у оквиру алгоритма стратегијске логике.

У погледу безбедносних трендова, анализа спољног стратегијског окружења Србије указује да ће се наставити са угрожавањем њеног територијалног интегритета и суверенитета од стране најзначајнијих западних сила, а томе, свакако, погодује регионално окружење Србије у коме су све државе, сем БиХ, интегрисане у НАТО. Упркос јачању глобалног утицаја Русије и Кине, и њихове посвећености заштити српских националних интереса, комплексно стратегијско окружење Србије и даље ће остати испуњено бројним претњама по њену безбедност. У погледу економских трендова, важно је уочити да су државе из непосредног окружења Србије или чланице ЕУ или ка томе теже, пре свега вођене економским интересима што и саму Србију опредељује у том правцу. Наиме, од 2000. године све до данас, највећи инвеститор у Србији, њен највећи донатор и трговински партнер јесте, управо, Европска унија. Према броју земаља страних улагача у Србију чак три четвртине

њих су чланице Европске уније. Такав тренд остаће и даље присутан упркос све јачој конкуренцији руских а, пре свега, кинеских инвестиција. С друге стране, пласман српске робе на тржиште ЕУ износи око две трећине укупног извоза Србије. По истом питању Русија се налази на трећем месту са око пет до шест процената, док тржишта Кине, САД и осталих земаља, све заједно, покривају око седам процената укупног српског извоза (Vračar i Stanojević 2019, 302-303). Процене показују да се овакав тренд неће мењати у значајној мери што упућује на закључак да ће економски просперитет Србије и даље остати чврсто везан за економску сарадњу са чланицама Европске уније.

Безбедносни и економски трендови у регионалном и глобалном окружењу Србије указују на парадоксалну ситуацију у којој се Србија данас налази. Наиме, одбрамбени интерес Србије „очување суверености, независности и територијалне целовитости“ остаје угрожен од стране оних европских земаља чланица ЕУ и НАТО које, деценијама уназад, пружају снажну и недвосмислену војну, економску, политичку и другу подршку независности тзв. Косова. Међутим, те исте земље, у истом периоду, биле су и остале највећи инвеститори и трговински партнери Србије, посебно Немачка. На тај начин оне су директно допринеле остваривању другог српског виталног националног интереса, „економског развоја“, што и даље чине. То је од изузетног значаја за Србију у актуелним условима њене прогресивне депопулације изазване неповољним економским и социјалним стањем у земљи.

Стратегијска реалност ставља Србију у позицију својеврсне стратегијске дилеме. Наиме, свеукупна политика европских земаља, чланица ЕУ и НАТО, према Србији представља, уједно, и претњу и прилику остваривању њених интереса. Зато се ствара утисак да је Србија „разапета“ у избору између остваривања и заштите два њена витална национална интереса, економског и одбрамбеног. Постоји снажно уверење да чланством у ЕУ Србија може остварити жељени „економски развој“, међутим, њен пријем неформално је условљен признањем независности тзв. државе Косово, чиме се угрожава одбрамбени интерес Србије. С друге стране, одустајање од европске перспективе и приклањање другој

економској или војној опцији коју предводи Русија, сигурно би довело до угрожавања економске стабилности Србије и њеног развоја, бар у догледно време. Исто тако, чланство у НАТО, произвело би не само слабљење позиције Србије у заштити свог одбрамбеног интереса већ и до потпуног губитка подршке Русије, а вероватно и Кине.

Питање како Србија треба да се постави према овако комплексном проблему, не би ли избегла негативне последице стратегијске дилеме, свакако је питање стратешког промишљања рационалних начина остваривања и заштите њених интереса. Ближе речено, задатак стратегије састоји се у томе да укаже на начин како остварити економске а, уједно, заштити одбрамбене интересе, а да се при томе постигне максимална корист, а минимална штета по те интересе. Другим речима, ово је питање како достићи крајње жељено стање заштићености одбрамбених интереса и несметаног остваривања економског интереса. Одговор на питање садржан је правилном одабиру расположивих и развоју недостајућих средстава Србије као и рационалном начину њиховог коришћења.

Разматрањем средстава која стоје на располагању Србији како би решила проблем стратегијске дилеме долази се до закључка да она не поседује довољне економске а, посебно, војне ресурсе тврде моћи. Тиме је усмерена у правцу трагања за другим облицима моћи како би у потпуности или делимично променила постојеће преференце оних земаља које угрожавају њене виталне националне интересе. У том правцу, поред спољне политике Србије утемељене на „четири стуба“ (САД, Русија, ЕУ и Кина), политика војне неутралности се појављује као још једно од могућих рационалних начина решавања проблема стратегијске дилеме. То је политика средњег пута која не продукује негативну реакцију нити једне од великих сила, чак супротно, она чини Србију прихватљивом за обе стране. Тиме, вођење политике војне неутралности омогућава Србији да умањи притисак западних сила за признавање косовске независности уз истовремено одвијање економске сарадње како са западним силама тако и са другим значајним актерима попут Русије и Кине.

У условима неповољног стратегијског окружења, војна неутралност, као спољнополитичко средство, доприноси стварању слике о Србији као поузданог партнера свих великих сила што је свакако у функцији не само заштите њеног одбрамбеног интереса већ и стварања повољног економског амбијента. Тиме се даје одговор на питање да ли је војна неутралност у функцији заштите само одбрамбених интереса или још неких попут економских. Питање војне неутралности може се посматрати и са становишта природе претњи према којима је усмерена. Наиме, од 2000. године до данас, Србија се налази изложена не толико војним претњама, које су свакако присутне на територији КиМ, колико другим средствима принуде невојног карактера. Та средства се препознају, пре свега, у политичким (дипломатским) притисцима западних сила. Не залазећи дубље у њихов садржај могло би се изнети да статус војно неутралне земље омогућава Србији барем умањење учесталости и интезитета њихове примене.

Важно је напоменути да се у будућности однос претњи и прилика у стратегијском окружењу Србије може променити у корист прилика, не толико због деловања саме Србије у том простору већ због актуелне прекомпозиције светског поретка и измештања тежишта глобалне војне и економске моћи са Запада на Исток. У евентуално некој другој констелацији снага, другачијој од актуелне, вероватно би дошло до престанка или умањења потребе Србије за вођењем политике средњег пута. С друге стране, отворио би се простор за успостављање одређених партнерских или чак савезничких војних и економских аранжмана који би повећали њену способност за решавање проблема угрожености њених одбрамбених интереса. Зато се може изнети да се војна неутралност Србије везује за конкретну ситуацију у међународним односима те се, из тог разлога, не може одредити као стална. Последње, иако је политика војне неутралности Србије превасходно позитивна по свом карактеру, ослањајући се на меку моћ привлачења и убеђивања, вођење овакве политике свакако има значајне импликације на њену негативну компоненту. Попут већине других европских војно неутралних земаља, Србија је опредељена за јаке оружане снаге. Међутим, у дефициту извора тврде моћи, јачина њених оружаных снага требала би

бити пројектована тако да оне представљају поуздан фактор одвраћања од оружане агресије.

Као закључак може се изнети да је војна неутралност средство, односно ресурс на коме се гради способност убеђивања унутар спољнополитичког инструмента моћи Србије. Примена тог средства у функцији је одбрамбене али, показује се, и економске политике државе. Из тог разлога војна неутралност не може се дефинисати само у оквиру стратегије одбране, већ она мора бити инкорпорирана као категорија и у садржају других стратегијских докумената Србије, пре свега, у њеној стратегији националне безбедности али и у спољнополитичкој стратегији. При томе свакако треба водити рачуна о правилности њеног одређења јер од тога како је она одређена, да ли као одбрамбени или други национални интерес или, с друге стране, као средство и посебан циљ, зависи какав ће резултат стратегије бити, то јест, какво ће бити решење које она нуди у решавању проблема остваривања и заштите националних интереса. Несумњиво, задатак сваке стратегије је да понуди рационално решење.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Ajzenhamer, Vladimir. 2019. "Uloga međunarodnog autoriteta u Lejkovoj hijerarhizovanoj shemi svetske politike." *Međunarodni problemi* LXXI(3): 311–334. doi: 10.2298/MEDJ-P1903311A.
- Austin, Daniel A. 1998. "Realism, Institutions, and Neutrality: Constraining Conflict Through the Force of Norms." *Commonwealth: A Journal of Political Science* 9: 37-56.
- Bakrak, Piter i Morton S. Barac, 2006. „Dva lica moći.“ *Nova srpska politička misao*, 13 (1-4): 57-68. UDK: 30.316.46.
- Vaicekauskaitė, Živilė Marija. 2017. "Security Strategies of Small States in a Changing World." *Journal on Baltic Security* 3(2): 7–15. doi: 10.1515/jobs-2017-0006.
- Višnjíć, Dušan. 2005. *Strategija države kao sudbina nacije*. Beograd: Institut ratne veštine.

- Vračar Milinko i Goran Stanojević. 2019. „Strateška kultura Srbije i koncept totalne odbrane.“ *Vojno delo* 8: 294-315. doi: 10.5937/vojdela1908294V.
- Echevarria, Antulio J. 2017. *Military Strategy: A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press.
- Ireland’s Constitution of 1937 with Amendments through 2012 [IC], 2012, art. 29, sec. 4, subs. 9, https://www.constitute-project.org/constitution/Ireland_2012.pdf.
- Jovanović, Miloš. 2019. „Neutralnost u XXI veku: Anahron ili savremen koncept?“ U *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 53 (4). ur. Slobodan Orlović, 1207–1232. doi: 10.5937/zrpfns52-24811.
- Kennedy, Robert. 2010. “The Elements of Strategic Thinking: A Practical Guide”. In *Teaching Strategy: Challenge and Response*, ed. Gabriel Marcella, 9-45. Carlisle: U.S. Army War College.
- Constitutional Law on the Neutrality of Austria [CLNA], 26 October, 1955, https://www.cvce.eu/en/obj/constitutional_law_on_the_neutrality_of_austria_26_october_1955-en-670aa09c-4d4b-451a-84f2-23f2f9c8cb06.html.
- Lopandić, Duško, 2010. „Male i srednje zemlje u međunarodnim odnosima i EU.“ *Međunarodni problemi*, 62 (1): 79-112. UDK: 321.01:061.1.
- Lykke, Arthur F. 2001. “Toward an Understanding of Military Strategy.” in *U.S. Army War College Guide to Strategy*. eds. Joseph R. and Cerami James F. Holcomb, Jr. 179-185. Carlisle: U.S. Army War College.
- Mijalković, Saša, 2011. *Nacionalna bezbednost*, Drugo, izmenjeno i dopunjeno izdanje, Beograd: Kriminalističko-policijska akademija.
- Miršajmer, Džon. 2017. *Tragedija politike velikih sila, Izmenjeno i dopunjeno izdanje*, Beograd: Čigoja štampa.
- Morris, Kate and Timothy J. White, 2011. “Neutrality and the European Union: The Case of Switzerland.” *Journal of Law and Conflict Resolution* 3 (7): 104-111.

- Murray, Williamson and Mark Grimsley. 1994. "Introduction: On Strategy." *The Making of Strategy: Rulers, States, and War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Naj, Džozef S. 2004. *Paradoks američke moći: Zašto jedina svetska sila ne može sama*. Beograd: BMG.
- Naj, Džozef S. 2012. *Budućnost moći*. Beograd: Arhipelag.
- Novaković, Igor. 2012. *Neutralnost u Evropi u 21. veku i slučaj Srbije*. Beograd: ISAC Fund, Centar za međunarodne i bezbednosne poslove.
- Novaković, Igor S. 2016. „Politika neutralnosti u Evropi od kraja Drugog svetskog rata do danas kao cena za status stalne neutralnosti: značaj za Srbiju.“ U *Uticaj vojne neutralnosti Srbije na bezbednost i stabilnost u Evropi*, ur. Srđan T. Korać, 29-51. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu, Hanns Seidel Stiftung – Kancelarija za Srbiju i za Crnu Goru.
- Owens, Mackubin Thomas. 2007. "Strategy and the Strategic Way of Thinking." *Naval War College Review* 60(4): 111-124.
- Simić, Dragan R. 2009. *Svetska politika*. Beograd: Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa.
- Steinsson, Sverrir, and Baldur Thorhallsson. 2019. "Small State Foreign Policy." *Oxford Research Encyclopedias*. <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-484>.
- Stojanović, Stanislav i Zoran Jevtić. 2011. „Savremeni svet i strategijska misao.“ U *Sadržaj bezbednosnih izazova Srbije na početku 21. veka*, ur. Mladen Milošević, 113-130. Beograd: Inovacioni centar Fakulteta bezbednosti.
- Strategija odbrane Republike Srbije [SO RS]. 2019. „Službeni glasnik Republike Srbije“, 94/19.
- Tiilikainen, Teija. 1998. "The Finnish Neutrality - Its New Forms and Future." In *Small States Inside and Outside the European Union: Interests and Policies*. ed. Laurent, Goetschel, 169-178. Boston: Springer.

- Federal Constitution of the Swiss Confederation [FCSC], 18 April, 1999, <https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1999/404/20210101/en/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1999-404-20210101-en-pdf-a.pdf>.
- Foreign Policy Strategy 2020–23 [FPS]. 2020. Bern: Swiss Federal Department of Foreign Affairs FDFA.
- Freedman, Lawrence. 2013. *Strategy: A History*. Oxford: Oxford University Press.
- Heffington, Steven, Adam Oler, and David Tretler. 2019. *A National Security Strategy Primer*. Washington, D.C.: National Defense University Press.

Milinko S. Vračar*

Milica T. Ćurčić

MILITARY NEUTRALITY OF THE REPUBLIC OF SERBIA AS A STRATEGIC CATEGORY

Resume

The strategy as an idea or concept of how to pursue national interests has an important role in the existence of the state. The success of a strategy is based on the design and implementation of rational conceptual solutions, i.e., on finding those solutions that are achievable, effective and cost-effective. That is why it is important to understand that strategic thinking, although mostly intelligent and creative activity has its own rational and critical basis. This activity is recognized in “strategic logic” as a kind of logical-methodological procedure of finding rational solutions. If this logic has been ignored or misunderstood and misapplied in the process of formulating the strategy, it will result in finding irrational solutions, which leads to spontaneity and uncertainty in the existence of the state. Small states, such as Serbia, do not have the privilege of spontaneous behavior in international politics like the great powers, because they usually pay a high price as the consequences of such behavior. For that reason, small states must be extremely careful in formulating strategies by which they create their national security policy. This implies that it is necessary to have a clear definition of strategic categories, such as national interests, goals, means and concepts, and then properly understand their relationships in the process of strategic thinking whose phases are defined by strategic logic. Starting from the fact that

* E-mail address: milinko.vracar@mod.gov.rs.

there is a certain deficit of theoretical knowledge in the formulation of strategic documents in Serbia, the question of the correctness of determining military neutrality in the Serbian Defense Strategy. In this paper we rely on the existing theoretical frameworks of strategic studies in order to prove the hypothesis: present foreign policy commitment of Serbia does not represent its defense interest, as defined in the Defense Strategy of the Republic of Serbia, but the means by which national interests are realized.

Keywords: military neutrality, Republic of Serbia, strategic category, strategic logic, defense strategy*

* Овај рад је примљен 8. априла 2021. године, а прихваћен на састанку Редакције 18. октобра 2021. године.