
СТРАТЕШКО ПРОМИШЉАЊЕ ВОЈНЕ НЕУТРАЛНОСТИ СРБИЈЕ: МОГУЋНОСТИ, ИЗАЗОВИ И РИЗИЦИ

УДК 355.02(497.11)

DOI <https://doi.org/10.22182/spm.specijal2022.5>

Прегледни рад

Вељко Благојевић*

Институт за стратегијска истраживања

Сажетак

Концепт неутралности је у историјском паду, највише због процеса глобализације, али и негативних искустава неутралних држава у светским ратовима. Три државе у Европи су се одлучиле за неутралну политику у постхладноратовском периоду, међу којима је и Србија. Проблеми са којима се суочава српски народ последица су „разби-распада“ бивше Југославије и негативног међународног имиџа који је формиран у јавном мњењу на Западу током деведесетих. Србија се определила за дугорочну примену концепта војне неутралности, након вишегодишњег настојања да формира адекватан стратегијски оквир који би требало да обезбеди оптималне могућности за реализацију националних интереса у реалном геополитичком и геостратешком окружењу. Хипотетички оквир рада се заснива на становишту да опредељење

* Имејл-адреса аутора: veljko_blogojevic_55@hotmail.com.

за војну неутралност нуди многе стратешке предности за реализацију националних интереса, али се у превизији стратегијских опција њене реализације крију и многа ограничења. Имајући у виду специфичности концепта војне неутралности, у раду ће се анализирати основне теоријске поставке неутралности, посебности примене наведеног концепта у геополитичкој и геостратешкој реалности Србије и усклађености стратегијско-доктринарних решења према наведеном дугорочном политичком опредељењу. Посебна пажња биће посвећена доктрини свеобухватне одбране и одвраћању као дефанзивном стратегијско-доктринарном опредељењу које је иманентно неутралности.

Кључне речи: Србија, војна неутралност, стратегија, безбедносна политика, политика одбране

УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Са појавом првих држава долазило је до њихових оружаних сукоба, али и оних које нису имале интерес или вољу да оружјем остварују интересе. Тако је дошло до појаве неутралности и правних правила која су уређивала наведену област. Институт неутралности јавља се још у доба Старе Грчке, иако постоје теоретичари који то оспоравају. У античкој Грчкој су потписивани уговори који су дефинисали неутралност заједно са стварањем правних правила о неповредивости посланика и обичаја рата о чему говоре и до данас очувани примерци (Krivokarić 2006, 36-42). Иако је присутна од давнина, многи теоретичари сматрају да је прекретница за стварање модерног правног и политичког концепта неутралности представља раздобље стварања суверених држава. Конкретније, од Вестфалијског мира 1648.

године, неутралност се сматра за легитиман избор држава (Vlagojević 2016, 241).

Средњи век није донео новине у области правних норми везаних за неутралност. Пред крај ове ере, Швајцарска је започела са практиковањем неутралности након шока изазваног неочекиваним поразом у бици код Мариогнана 1515. године. То је донело промене на спољнополитичком и унутрашњеполитичком плану која је подразумевала уздржавање и немешање у ратне сукобе. Од тада је требало да прође више од 150 година политике неутралности да би се стекли услови за прво формално стицање неутралности 28. марта 1674. године. Иако је била поштеђена верских ратова и борби за наслеђе, Швајцарска историја бележи и изазове неутралности. Током Француске револуције и Наполеонових ратова од 1798. до 1815. године, неутралност Швајцарске је више пута нарушавана, па се то раздобље назива и квазинеутралност. Ипак, задржан је континуитет неутралности. То време се показало као довољно да се формирају међународноправни обичаји, који су представљали основ за међународно признање неутралности Швајцарске на Бечком конгресу и Париском конгресу 1815. године и потврђено чланом 435. Версајског уговора из 1919. и чланом 375. Сенжерменског уговора (Krivokarić 2006, 81). „У акту којим се признаје и гарантује трајна неутралност Швајцарске и неповредивост њене територије од 20. новембра 1815. године, мотиви и циљеви неутралности били су јасни: (1) да се неутралност успостави у интересу обезбеђења независности и територијалне неповредивости Швајцарске и (2) да су неутралност и неповредивост Швајцарске, као и њена независност од сваког страног утицаја, у складу са истинским интересима европске политике“ (Grlić-Radman 2002, 147). Искуства швајцарске неутралности су послужила као основ за нормативно уређење понашања неутралних држава.

ИСКУСТВА НЕУТРАЛНОСТИ У ЕВРОПИ

Држава са најдужом традицијом примене концепта неутралности, после Швајцарске, је Шведска која истиче да је њена неутралност започела још 1814. године. Ипак, она је први пут формално прогласила неутралност током Балканских

ратова 1912/13. године, а затим и током оба светског рата. За разлику од Швајцарске, која се борила за међународноправно признање сталне неутралности, Шведска је одувек настојала да обезбеди слободу спољнополитичког деловања, те упркос многим иницијативама за проглашење сталне неутралности, то никада није учинила. Шведска је, такође, имала мноштво искушења својој политици неутралности, међу којима су посебно изражене оне које су везане за Финско-совјетски ратни сукоб 1939/40. године¹ и сарадња са Трећим рајхом која је подразумевала чак и транзит трупа и наоружања преко шведске територије и војно-економску сарадњу (Petković 1982, 220-227). Шведска је, након Другог светског рата, показала интерес за формирање тзв. Скандинавске одбрамбене уније али се после неуспеха иницијативе наставила политику неутралности (Dalsjö 2014, 175–194). Временом је неутралност постала једна од кључних одредница Шведске политике, културе и идентитета (Novaković 2011, 12).

После Првог светског рата, у Аустрији су се појавиле идеје о сталној неутралности по угледу на Швајцарску². Аншлус је прекинуо наведене процесе, а Други светски рат је донео Аустрији разарања и поделу њене територије на четири окупационе зоне под контролом сила победница. У послератној Аустрији се поново јавила идеја о сталној неутралности. Беч је више година дипломатским средствима припремао услове за добијање сагласности за проглашење сталне неутралности. Посебан дипломатски напор је био усмерен према Совјетском Савезу, који је марта 1955. године условно прихватио неутралност Аустрије. Три месеца касније САД, СССР, Британија, Француска и Аустрија, потписали су „државни уговор“ којим је Аустрија једновремено добила независност и прогласила сталну неутралност као уставну категорију. Истовремено, наведени акт предвиђа пријем Аустрија у УН. На овај начин је Аустрија, после више деценија од првих иницијатива, постала стално неутрална држава

1 Шведска је поводом рата, уместо декларације о неутралности, дала изјаву „о незараћености“ са јасно израженим симпатијама према Финској, којој је пружала политичку подршку и другу помоћ што представља и својеврсно напуштање политике неутралности. Ипак, овај аргумент се не може уважити, јер Шведска није дозволила прелазак преко њене територије војних снага Француске и Британије, финских савезника.

2 Присталице ове идеје били су и савезни канцелари Ото Ендер (*Otto Endder*), а од 1933. године и Курт Шушниг (*Kurt Schuschnigg*).

(Petković 1982, 188-211). До данас је задржала статус стално неутралне државе која је своју безбедност везала за ЕУ.

Европска историја бележи и мноштво супротних искустава од наведених успешних држава чија је политика неутралности, упркос разноврсним искушењима, реализује у континуитету до данашњих дана. Најупечатљивији су примери Белгије и Холандије које су настојале да воде неутралну политику али им историјске околности то једноставно нису омогућиле. Обе су након Другог светског рата напустиле политику неутралности.

Белгија је на Бечком конгресу потпала под власт Уједињеног краљевства Низоземске, али је стекла независност након побуне 1830. године. Владар Низоземске је покушао да силом спречи сецесију, али су га у томе спречиле Француска и Британија. Уговором из Лондона 1839. године потврђена је сагласност великих сила да Белгија буде независна и трајно неутрална, што су гарантовале силе потписнице³. Неутралност Белгије је била функционална све до почетка Првог светског рата, када јој је Немачка, упркос међународно признатој неутралности, упутила ултиматум 2. августа 1914. године. Два дана касније отпочела су ратна дејства на белгијској територији. Белгија је рат дочекала као економска суперсила, са петим извозом у светским размерама. Будући да су јој велике силе гарантовале неутралност, Белгија није водила рачуна о одбрани иако је располагала ресурсима за изградњу јаким оружаних снага (Simoens 2015, 137-139).

Белгија једнострано укида неутралност након Првог светског рата и, као држава победница, од Немачке добија два кантона и колонијалне поседе у Руанди као ратну одштету. Тако ова држава постаје бранилац версајског поретка у међуратном периоду и своју безбедност везује за Француску. Међутим, након немачке окупације Рајнске области, Белгија проглашава неутралност. Упркос томе, Немачка напада Белгију 1940. године. Послератна историја доноси решеност Белгије да више не рачуна на неутралност као стратегијско опредељење која може гарантовати мир и просперитет. Окреће се политици

3 Реч је о силама које су чиниле „Свету алијансу“: Уједињено Краљевство, Француска, Русија, Аустрија и Пруска.

сарадње на међународном плану, укључивањем у Бенелукс, НАТО и европске интеграције (Blagojević 2016, 244-245).

За разлику од Белгије, Холандија је била неутрална током Првог светског рата и пружила уточиште белгијским избеглицама и многим ратним заробљеницима разних националности. Зарађене стране су у Холандији преговарале и размењивале заробљенике. Иако је прогласила неутралност и пред Други светски рат, Немачка је напала Холандију без објаве рата и окупирала њену територију. Слично као и у Белгији, нацистичка окупација је резултирала дефинитивним одустајањем Холандије од политике неутралности. Ова држава је од оснивања чланица НАТО и ЕУ.

Наведена искуства, али и многих других европских држава током оба светска рата, дају за право теоретичарима да констатују да Први светски рат представља крај златног доба европске неутралности који је започео још на Бечком конгресу 1814. године (Müller 2019, 84-123). Концепт неутралности у Европи је од завршетка Другог светског рата у опадању (Avramov 2011, 765).⁴ Ипак, крај Хладног рата доноси појаву нових држава које практикују неутрализам у Европи. Реч је о Молдавији, Украјини и Србији.

Молдавија је једина европска држава која је прогласила неутралност и то у Уставу из 1994. године. На то су пресудно утицали следећи чиниоци: непостојање поузданих оружаних снага које би могле да гарантују минимум независности; недостатак традиције организовања и постојања самосталних оружаних снага; аспирације појединих суседа на ширење утицаја према Молдавији; константан притисак Русије за њено учешће у разним безбедносним структурама које ствара Кремљ, ако и чињеница да је Русија задржала војно присуство у области Придњестровља. Са правом се проглашење неутралности Молдавије може схватити и као стратегија преживљавања у савременим условима међународне политике. До сада ниједна држава није признала сталну неутралност Молдавије, нити је за тако нешто покренута озбиљнија дипломатска иницијатива. Истовремено, Молдавија није успела да реализује уставне одредбе по којима на њеној територији не би требало да се

4 Током Првог светског рата било је 18 неутралних држава, а у Другом само шест.

налазе стране трупе, иако је Русија обећала да ће повући своје снаге. Молдавија није кренула путем правног регулисања своје неутралности на међународном плану, чиме би могла да стекне одређени степен гаранција за независност и безбедност. Надаље, није чак ни операционализована неутралност у стратегијама спољне политике, безбедности и одбране. Иако је дефинисана Уставом, неутралност Молдавије има више карактеристика неутрализма него неутралности (Štavljanić 2013, 98).⁵ Зато не треба да чуди што ниједна држава није признала њену неутралност. Подршку неутралности Молдавије пружа Румунија, која има историјске и геополитичке интересе на тој територији.

Украјина је у Декларацији о независности 1990. године поменула неутралност, која се превасходно односила на одвајање од Совјетског Савеза и статус државе без нуклеарног наоружања, али и стварање услова за јачу међународну еманципацију нове државе. Ипак, у Украјини је остала присутна руска војна ефективна и то Црноморска флота у Севастопољу, док је бројна руска мањина у тој држави обезбеђивала и значајан утицај Кремља на унутрашње прилике. Неутралност Украјине је тежишно била усмерена и на спречавање рестаурације Совјетског Савеза, али и да створи услове за европске интеграције. Међутим, као највећи проблем украјинске неутралности може се сматрати недоследност у његовој примени, јер је постојала латентна намера за приближавањем НАТО. Алијанса је одбила захтев Кијева да, заједно са Грузијом, добије сагласност за реализацију Акционог плана за чланство (МАП) на Самиту у Букурешту 2008. године. Свестан сопствене моћи, председник Путин је том приликом и рекао америчком колеги Џорџу Бушу (*George W. Bush*) да је „Украјина непостојећа држава“. Иако су САД биле за МАП, Француска и Немачка су се противиле провоцирању Русије са приближавањем Украјине НАТО. Оне су на време схватиле да

5 Разлика између неутралности и неутрализма није семантичке природе и може да има значајне стратешке последице. Наиме, неутралност је правни институт и може да произведе конкретне последице санкција према међународном праву, док је неутрализам политички појам који се углавном везује за унилатералну објаву државе да ће се уздржавати од ангажовања у рату и чланства у војним савезима, те није правно обавезујућа чак ни за власти државе која је прогласила (прим. аут.).

је војна интервенција Русије у Грузији требало да буде довољно упозорење Украјини и Западу (Štavljanin 2013, 100-101).

Неповољна спољна и унутрашња ситуација резултира сменом власти у Кијеву, а на лидерску позицију долази Виктор Јанукович. Усваја се Закон о неутралности 2010. године, чиме се „компензује“ неуспех на Самиту НАТО у Букурешту. Ипак, одбија учлањење у бесцаринску унију са Русијом, Белорусијом и Казахстаном, предлажући уместо тога споразум о слободној трговини са ЕУ. Концепт неутралности Украјине није био дефинисан и углавном је значио маневрисање између Русије и ЕУ. Њена политика се показала као лишена дугорочне стратегије и сводила се на свакодневно тактизирање при чему су потези Кијева често зависили од ставова и међусобних односа Москве, Брисела и Вашингтона. Уследили су криза и рат у Украјини, што показује колико је опасно „поигравање“ и недоследност у примени концепта неутралности. Смена власти у Украјини 2014. године, доноси званично напуштање концепта неутралности (Štavljanin 2013, 101). Сматрамо да кључан проблем није била неутралност Украјине, већ неискреност у њеној примени и покушајима да се њоме „тргује“ на међународној сцени, уз наговештаје да може бити напуштена.

Ови примери потврђују тезу да је неутрализам средство у функцији реализације безбедносних интереса новоформираних и релативно слабих држава у међународном поретку. Међутим, као што се може сагледати у случајевима Молдавије и Украјине, политика неутралности крије и многе ризике и ограничења (Evans and Newnham 1998, 365).

СТРАТЕШКИ ИЗАЗОВИ ВОЈНЕ НЕУТРАЛНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Идеја о неутралности Србије јавља се деценију пре њеног усвајања у Парламенту крајем 2007. године. Некадашњи саветник председника СРЈ Д. Ћосића за спољну политику Пуниша Павловић, је у књизи објављеној 1997. године предложио „позитивну неутралност“ Србије „од сада па до вечности“ након анализе положаја Срба у међународном

поретку после сукоба на простору бивше СФРЈ (Pavlović 1997, 225). Иако је после писања ове књиге уследила агресија на СРЈ (videti Daalder and O'Halon 2000) и проглашење независности тзв. републике Косово, идеја о проглашењу неутралности је остала актуелна, мада се није јавно помињала, па ни разматрала у научним круговима.

Иако се често политика војне неутралности назива и неутралност, значајно је нагласити да то не треба поистовећивати јер појам неутралности имплицира сталну неутралност са свим њеним правним последицама (Pierik and Burg 2014, 496–515). У случају Србије, реч је о унилатералној одлуци за политику војне неутралности која не производи никакве правне обавезе, што потврђује и чињеница да је представљена скупштинском резолуцијом.

Србија је одлагала конкретније одређење сопственог модела војне неутралности, као што су то чиниле Молдавија и Украјина. Дуже од деценије скупштинска резолуција из 2007. године⁶ била је једини документ који је помињао војну неутралност, иако су две године касније усвојене Стратегија националне безбедности и Стратегија одбране Републике Србије. У њима се војна неутралност није ни помињала, па не треба да чуди чињеница да већина међународних актера у почетку није озбиљно схватала. А и зашто би, када је чини се ни Србија није озбиљно разматрала, што доказује и чињеница да о њој није било ни помена у најзначајнијим стратегијским документима. Мишљења смо да је украјинско искуство допринело промени става Србије према војној неутралности. Усвајањем Стратегије националне безбедности и Стратегије одбране из 2019. године (Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije 2019; Strategija odbrane Republike Srbije 2019), Србија истиче да је политика војне неутралности њено дугорочно опредељење.

И поред недостатака у дефинисању војне неутралности у стратегијским документима, Србија је више од деценије задржала истоветан однос према примени политике војне неутралности. Она није долазила у питање од времена усвајања иако су се мењале структуре у Парламенту, Владе,

6 (Narodna skupština R. Srbije 2007)

као и председници Републике. Због тога се може рећи да је постојао континуитет у примени војне неутралности. Као што је већ напоменуто, свака суверена држава има право да изабере спољнополитичку оријентацију за коју сматра да ће најбоље да оствари националне интересе. Србија се определила за политику војне неутралности која обезбеђује независну спољну политику и нема ограничења у реализацији националних интереса која са собом носи прокламовање правно обавезујуће сталне неутралности.

Резултати компаративне анализе указују да политика војне неутралности Србије нема значајније сличности са Швајцарском или Аустријом, које имају статус стално неутралних држава⁷. Модел неутралности који примењује Шведска се може сматрати најприближнијом војној неутралности Србије, који се заснива на опредељењу да води политику избегавања учлањења у војне савезе коју ова држава практикује вековима. Крајње је упитно било какво поређење Србије и Шведске на међународној сцени, њених економских потенцијала, геостратешког окружења, а да не говоримо о имици Србије у међународним односима и нерешеним питањима која су последица догађаја из ближе прошлости. Ипак, извесно је да постоје нека искуства из шведске неутралности која могу бити функционална и у нашем случају. Наиме, 1912. године Парламент Шведске је прогласио неутралност у односу на Балкански рат, али је одбацио иницијативу за проглашење трајне неутралности са образложењем да намеравају да задрже слободу деловања у међународној политици (Petković 1982, 220-239). Србија никада није покренула расправу у Парламенту по питању сталне неутралности, што је чини се последица свести о турбулентном стратешком окружењу које представља „вртлог балканизације“, како га је насловом прецизно осликао Миломир Степић. Надаље, проблеми са дезинтеграцијом српске националне територије не могу се решавати суштински дефанзивном стратегијом која нужно прати концепт сталне неутралности, већ се мора задржати слобода у спољнополитичком деловању. Због свега наведеног

7 Стално неутралне државе имају дефинисан међународноправни статус и за стицање тог статуса је неопходна сагласност кључних центара моћи.

се сматра да је „права мера ствари“ управо политика војне неутралности, која је правно необавезујућа.

Нама су чини се много функционалнија и ближа искуства Молдавије и Украјине, као држава са мањом традицијом практиковања политике неутралности у постхладноратовским међународним односима. Наведене државе су водиле релативно сличну политику неутралности у сличним међународним условима као и Србија, али је украјинско искуство за нас много значајније, барем због своје драстичности.

Украјина је недефинисаном политиком неутралности и настојањима да се учини добрим партнером и Западу и Истоку, уз неформалне наговештаје да је спремна да напусти војну неутралност, себе довела до грађанског рата и угрожавања територијалне целовитости. Украјина је, с друге стране, имала могућност да дефинише своју неутралност на трајним основама, уз међународно признање и гаранције као што је то својевремено учинила Аустрија или константном применом војне неутралности попут Шведске. То би чини се било изводљиво, тим пре што је Украјина географски позиционирана као „тампон држава“ између НАТО и ОДКБ, са националном територијом која представља стожер „срца евроазијског Хартленда према класичној геополитичкој теорији Хелфорда Макиндера (*Halford Mackinder*) (Zarić 2015, 23-37). Слично томе, територија коју насељавају Срби представља Хартленд Балканског полуострва. Ипак, српски фактор се налази у стратешком окружењу држава чланица НАТО, чиме је његов геостратешки положај неупоредиво осетљивији и рањивији, попут односа Финске и СССР, како је то луцидно приметио Владимир Трапара, реч је о „финландизацији“ наше војне неутралности (Тарага 2016, 188-220). Може се рећи да је украјински пример недефинисане и недоследно спроведене политике неутралности довољан разлог да се Србија ангажује на питањима прецизирања сопствене војне неутралности. Србија се усвајањем Стратегије националне безбедности 2019. године определила за дугорочни модел војне неутралности, не желећи сталну неутралност већ настоји да задржи слободу спољнополитичког деловања. Наравно, историјска искуства Белгије нам указују и на објективне слабости заштите суверенитета стално неутралних држава у

Европи, али овај модел може понудити виши степен заштите суверенитета поготово имајући у виду наговештај формирања мултицентричног међународног поретка (Џтнбес 2016). Ипак, дугорочно посматрано Србија може да буде по страни моћних војних савеза и да са њима сарађује у складу са обостраним интересима, али само уз услов да се то чини на избалансиран начин. Уколико Србија почне да разматра напуштање политике неутралности или не води избалансирану политику, може доћи у ситуацију да се и у Србији понови украјински сценарио.

Други пример практиковања политике неутралности је Молдавија са којом Србија има одређене сличности. Реч је о држави која на својој територији има стране трупе, као што Србија има снаге НАТО на КиМ, додуше са другачијим правним статусом од руских војних ефектива у Молдавији. Истовремено, ни Молдавија, као ни Србија нису заинтересоване за међународно признање сталне неутралности. Значај Молдавије у регионалним оквирима, њен економски, војни и свеукупан потенцијал је мањи од позиције Србије у регионалним оквирима. Србија, као централна регионална држава, има одређени утицај на Балкану, који још увек има карактеристике постконфликтног региона. Због тога сматрамо да неутрализам Србије има позитиван ефекат на регионалну стабилност и да је то препознато и признато у већини центара моћи.

СТРАТЕГИЈСКО-ДОКТРИНАРНО ПРИЛАГОЂАВАЊЕ СПЕЦИФИЧНОСТИМА ВОЈНЕ НЕУТРАЛНОСТИ

Системи безбедности и одбране неутралних држава нужно морају бити у стању да одржавају веродостојну способност одвраћања и да се војним средствима супротставе агресору, уколико се одвраћање покаже као неделотворно. Швајцарска војна доктрина заснива се на концепту тоталне одбране који подразумева учешће целог друштва у одбрани државе (Novaković 2019, 96). Швајцарска стратегија одвраћања је комбинација ангажовања снажних конвенционалних снага отпора, погодних географских карактеристика терена за герилски начин ратовања, као и других мера отпора и спремности за уништавање индустрије и саобраћајне инфраструктуре у

случају војне агресије. Окупација би значила исцрпљујућу борбу против становништва које је добро наоружано, припремљено и мотивисано за отпор (Mannitz 2007, 17). У пракси се доктрина одвраћања формулише следећим мотом: „Швајцарска нема војску, Швајцарска је војска“. У ту сврху је Швајцарска развила три елемента система одбране: 1) Војна одбрана која предвиђа одвраћање од агресије и вођење оружане борбе у случају агресије; 2) Цивилна одбрана планирана за заштиту људи и материјалних добара у случају ванредних ситуација и рата и 3) Економска одбрана која је намењена за обезбеђење опреме и робе неопходне за вођење рата (Tatalović 1991, 102).

Сличан концепт одбране, који се заснива на тоталној одбрани, примењује и Шведска. Циљеви стратегијских докумената Шведске су очување мира и независности путем: „помоћи у управљању и спречавању криза у свету, истицања територијалног интегритета, одбране Шведске од оружаног напада, заштите цивилног становништва и најважнијих друштвених функција у случају оружаног сукоба” (Swedish Ministry of Defence 2004, 10).

За нас су посебно значајна искуства Финске која су се показала као ефикасна током великих изазова у прошлости. Финска има више него значајну традицију ангажовања читавог друштва за војне потребе, као и изградњу функционалне приправности друштва за рат са моћним суседом, али и поверење грађана у спремност система одбране, што је посебно значајно за доктрину тоталне одбране коју су усвојили. Она је деценијама било основа за заједничко ангажовање различитих субјеката друштва. Сваки од њих има циљ да додатно развије ниво сарадње. Све је важније укључивање грађана у активности везане за безбедност и одбрану у савременим условима, па је унапређење њихових компетенција од изузетног значаја. Искуства Финске наглашавају значај систематске припреме одбране и њихову проверу на вежбама за одвраћање уз истовремено развијање капацитета за управљање ризицима.

Финска развија систем одбране који је способан да одговори захтевима савременог рата чије основне карактеристике представљају домети револуције у војним

пословима кроз следећа начела и процедуре: 1) генерисањем свеобухватног реаговања на кризне ситуације и праћењем развоја ситуације; 2) одржавањем способности раног упозоравања; 3) одржавањем континуиране спремности за доношење одлука, командовање и контролу и снажног система командовања, контроле, комуникација и дигитализације; 4) одржавањем флексибилних снага и способности за одговор на различите кризе; 5) одржавањем одговарајућих способности за контролу територије и заштиту територијалног интегритета; 6) одржавањем одговарајућих снага и способности на оперативном, регионалном и локалном плану и њихова оријентисаност на постављене циљеве; 7) развојем и одржавањем најефикаснијих јединица и система наоружања способних за брзо реаговање; 8) обезбеђивањем одговарајућег, самодовољног и централизованог логистичког система; 9) гарантовањем мобилности војне силе на целој државној територији; 10) осигуравањем способности сарадње између различитих нивоа власти и других актера у друштву; 11) обезбеђивањем међународне интероперабилности и компатибилности и 12) побољшањем способности за ангажовање у управљању кризама (Prime Minister's Office 2012, 102).

Реализација наведених начела и процедура се кључно заснива на људском потенцијалу, као виталној компоненти сваког система одбране не занемарујући значај материјалних средстава. Регрути су потребни за попуну структура оружаних снага (и активне и резервне компоненте) и сектора цивилне заштите. Финска има обавезну службу у оружаним снагама за мушкарце старије од седамнаест година, а редован војни рок траје једанаест месеци, док Швајцарска, на пример, има обавезно служење војног рока за мушкарце и добровољно служење за жене. Током периода ангажовања у резервним снагама Швајцарске, наоружање и војна опрема се чува у кућним условима.

Србија је у својим стратегијским документима дефинисала свеобухватну одбрану као доктринарни концепт који су усвојиле и све друге неутралне државе. То је уједно и у традицији војног организовања Срба која се кроз историју потврдила ефикасност војне организације коју су чинили високопрофесионални стални састав и увежбан, опремљен и

мотивисан резервни састав. О томе сведоче и ратна искуства српске војске из балканских и Првог светског рата, али и догађаји из новије историје, попут ратних дејстава на простору бивше СФРЈ, посебно КиМ. Чињеница је да крајњи исход савремених сукоба није био позитиван за српску страну, али се за то најмање могу окривити оружане снаге. Напротив, на њих би требало да се буде поносан јер су одбранили државну територију од копнене агресије.

Регрутна попуна оружаних снага пружа неутралним државама могућност да организују свеобухватне концепте тоталне одбране, укључујући цивилну, економску, социјалну, сајбер и психолошку одбрану. Концепт општенародне одбране и друштвене самозаштите који је постојао у СФРЈ представља солидан теоријски и искуствени оквир за „организовање, припремање и функционисање [...] друштва у одбрани и заштити слободе, независности, суверенитета, територијалне целовитости“ (SSNO 1987, 38-39). Када се изузму идеолошке одреднице, наведени модел представља изузетно добру организациону и функционалну основу за изградњу концепта свеобухватне одбране. Овде треба нагласити и лоше искуство са територијалном одбраном, као делом оружаних снага који је био организован на републичком и покрајинском нивоу. Словенија и Хрватска су наоружање и део људства наведених јединица искористиле за формирање језгра националних оружаних снага које су биле искоришћење за оружану побуну и сецесију. Концепт општенародне одбране је представљао јединствени и свеобухватни систем безбедности, који се није заснивао само на одбрани територије у случају агресије, већ је систематски водио рачуна и о читавом спектру безбедносних претњи, материјалним припремама за одбрану и што је посебно значајно у њеном средишту је био човек, односно грађанин. Сведоци смо да су то постулати на којима почивају безбедносне и одбрамбене политике савремених држава. Да будемо крајње јасни и избегнемо било какве неспоразуме, концепт општенародне одбране и друштвене самозаштите бивше СФРЈ није реализовао основне задатке за које је пројектован, што потврђује разбираспад бивше мултиетничке државе. Ипак, реч је о моделу који има традицију у нашем друштву и постоји могућност да се на његовим организационим и функционалним

основама формира савремени систем свеобухватне одбране, уз већ наведена ограничења. Војска Србије би веома тешко била у стању да самостално реализује додељене мисије без ангажовања и систематске подршке читавог друштва⁸. Исто се може рећи и за читав систем националне безбедности Србије.

Поред попуне људством, посебан проблем у организовању система безбедности и одбране савремених неутралних држава представљају последице глобализације у области безбедности. Природа претњи се променила као и њихове импликације по националну безбедност. Неутралне државе више не могу да брину о својој безбедности изоловано од остатка света. Техничка инфраструктура и повећана мобилност које карактеришу отворено друштво неутралних држава постају све више прекогранични и стога представљају део заједничке рањивости. Сви субјекти међународних односа суочавају се са новим претњама које су с једне стране вишеструке, али с друге све мање предвидљиве. Ове претње потичу из регионалних сукоба, распада држава и савеза, хуманитарних и миграционих криза, организованог криминала, ширења оружја за масовно уништење, тероризма... Природа савремених претњи увећава потребу за прикључење системима колективне безбедности, јер се савезништвима мултипликују безбедносни капацитети државе. То чини још захтевнијом организацију система безбедности и одбране неутралних држава (Swedish Ministry of Defence 2004, 6-7).

Неутралне земље су постале свесне неопходности побољшања властите безбедности укључивањем у мултилатералну сарадњу у области безбедности, посебно у напорима на превенцији сукоба и управљању кризама. Њиховим ангажовањем у мултинационалним операцијама може се помоћи у стабилизацији безбедносне ситуације у нестабилним регионима. На тај начин могу се смањити ефекти конфликта и сузбити услови за јачање екстремизма и тероризма. Због тога неутралне државе често чине напоре да промовишу међународни мир, стабилност, солидарност, разоружање и неширење оружја за масовно уништење (видети Vladojević 2017).

8 Мисије Војске Србије су: 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.

Поред наведених интереса повезаних са условима у међународним односима, постоји најмање још један изузетно значајан разлог, везан за националне стратешке и доктринарне интересе због чега су неутралне државе ангажоване у међународним операцијама у иностранству. То је интероперабилност⁹. Овде се оправдано може поставити питање чему потреба за интероперабилношћу за неутралне државе које нису чланице војних савеза. На ово питање постоји више одговора, а сваки од њих је сам по себи довољан разлог за ангажовање неутралних држава ван националне територије. Реч је о стварању услова да оружане снаге неутралне државе буду у стању да учествују у мултинационалним операцијама промоције мира у иностранству и тиме доприносе сузбијању заједничких претњи по безбедност држава, ако и да стичу искуства у области савремених војних операција, штабних процедура, начела употребе јединица и наоружања, управљању кризама итд.¹⁰ На овај начин су неутралне државе у прилици да сагледају новине у ангажовању оружаних снага и „револуцији у војним пословима“ и да стекну неопходно искуство које би им омогућило да буду војно ангажиране заједно са савезницима у случају да њихова држава буде нападнута (Blagojević 2019, 295-296). Надаље, сарадња са осталим државама представља интерес неутралне државе, али се на овај начин она такође легитимише као важан и озбиљан актер у међународној политици чиме додатно афирмише неутралност као опредељење.

Постоји још један, можда и кључан, разлог за ангажовање неутралних држава у мултинационалним операцијама у иностранству који је везан за стицање неопходних капацитета за стратешко одвраћање као најзначајније функције система одбране свих неутралних држава. Ангажовањем у мировним операцијама неутралне државе стичу неопходна искуства о природи савремених безбедносних претњи и начинима за супротстављање, ангажовању војних и безбедносних снага у

9 Интероперабилност је способност војних формација да се заједнички и координисано ангажују на реализацији постављеног задатка у оквиру мултинационалних снага.

10 То је важан задатак за све оружане снаге, укључујући и неутралне државе. Искуства Белгије или Холандије у Другом светском рату указују на право и обавезу да бране неутралност и да заједно са савезницима делују уколико су нападнуте. Ако оружане снаге нису развиле и усвојиле савремене процедуре, организацију и наоружање, тешко је очекивати успешну сарадњу са савезничким снагама.

реалним условима, могућности и начела употребе савремених средстава ратне технике, као и о носиоцима безбедносних претњи према којима би се требале усмерити мере одвраћања.

Окосницу ефикасног одвраћања недвосмислено чини систем одбране, чији је доктринарно опредељење засновано на свеобухватној одбрани. Ипак, савремене безбедносне претње Републици Србији није само војне природе, већ све чешће поприма и друге тзв. асиметричне (хибридне) форме, које захтевају ангажовање читавог друштва за њихово одвраћање. Због тога је неопходно да се конципира функционални систем одвраћања који би требало да обезбеди свеобухватно, поуздано и циљно усмерено одвраћање од савремених безбедносних претњи, који не подразумева само традиционално одвраћање војним и политичким, превасходно дипломатским средствима. Нови концепт одвраћања треба да обухвати широк спектар одговора на угрожавање безбедности од војних, преко политичких, економских, енергетских, до културних и сајбер претњи. Изградња ефикасне и поуздане стратегије одвраћања представља императив безбедности војно неутралне Србије, која се добровољно одрекла савезништва као традиционалног начина супротстављања безбедносним и одбрамбеним претњама. Синтетизацијом националне традиције и искустава других неутралних држава стварају се услови за дедуктивно закључивање у процесу пројектовања концептуалног модела организације одвраћања у савременим условима угрожавања безбедности Републике Србије.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Историја неутралности указује да је она рефлексни феномен рата и саставни део хуманитарног права. Јасно је да неутралност није статички појам, већ динамична политичка и правна категорија која се дијалектички мења у складу са стањем у међународним односима и развојем међународног права. О томе уверљиво говоре примери Белгије и Холандије у Другом светском рату, што указује на повећање значаја одвраћања за неутралне државе.

Све неутралне државе имају право на самоодбрану, као универзално право које признаје међународно право, као и друге

државе или други субјекти међународног права. Поред тога, неутралне државе имају право да позову у помоћ друге државе ако им је оружаном агресијом угрожена неутралност. Неутралне државе имају право на примену стратегије одвраћања према другим државама, потенцијалним агресорима, путем изградње капацитета сопствене војне моћи. Кључно је ограничење неутралних држава јер немају могућност традиционалног одвраћања путем стварања система савезништва. Зато су оне принуђене да самостално развијају капацитете одвраћања и да пројектују механизме њене имплементације на националном нивоу. Наведени примери указују да институт неутралности у међународној политици не гарантују безбедност и интегритет сам по себи већ захтева одређене војне и друге капацитете да би осигурале сувереност. Мера довољности наведених капацитета одвраћања зависе од свеукупног потенцијала моћи неутралне државе, регионалних процеса, геостратешког положаја државе и глобалних геополитичких околности.

Неутралне државе су, по природи свог положаја у међународној политици, врло осетљиве на ратне сукобе и нестабилност по питањима безбедности о чему говори и историјат кршења права неутралних држава који није мали. Због ових чињеница не треба да чуди изражен интерес савремених неутралних држава за ангажовање у мировним операцијама у иностранству, заједно са државама које су чланице војних савеза. Наравно, ангажоване су у складу са начелима сопственог неутралног статуса, при чему су правила употребе њихових снага у мултинационалним операцијама много ригиднија у одобрењима за ангажовање од осталих земаља учесница у мултинационалном контингенту. Модерне државе имају суштинску потребу за одбраном заједничких вредности од претњи које потичу од различитих државних и недржавних актера у међународним односима. Глобализација у области безбедности доноси огроман степен међузависности међу удаљених субјектима међународних односа.

Интероперабилност, схваћена у ширем контексту, укључујући стратешки, оперативни, тактички и технолошки аспект, представља веома важну корист за неутралне државе у њиховом ангажовању у мировним операцијама у иностранству. Оружаним снагама неутралних држава недостаје могућност

да стекну борбено искуство и способност да сагледају ефикасност модерног наоружања и опреме, савремених штабних процедура и могућности страних војних формација. Да би биле веродостојна сила одвраћања, оружане снаге неутралних држава морају бити упознате са савременим достигнућима војне теорије и праксе. С друге стране, оне морају да развију и осавремењавају планове одбране, који се креирају у складу са савременим безбедносним ризицима и претњама. Без користи од интероперабилности и ангажовања у мултинационалним операцијама ван националне територије, оружане снаге неутралних држава неће бити у могућности да конципирају адекватан план националне одбране нити да одврате потенцијалног агресора.

Концепт неутралности, без обзира што представља решеност да се одустане од учешћа у рату, крије многа стратешка и доктринарна ограничења у његовој примени. Њихово превазилажење се заснива на систематском бављењу сопственом националном безбедношћу, континуираном доградњом система одбране и безбедности и систематском променом стратегије одвраћања која је заснована на сопственим капацитетима.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Avramov, Smilja. 2011. *Međunarodno javno pravo*, Beograd: Akademija za diplomatiju i bezbednost.
- Blagojevic, Veljko. 2019. "The Impact of Neutrality on National Doctrine Development", in *Alliance Planning and Coalition Warfare: Historical and Contemporary Approaches*, Ed. Harold E. Raugh, Jr., 280-300, Belgrade: Heeresgeschichtliches Museum, Wien and Strategic Research Institute.
- Blagojević, Veljko. 2016. „Potencijal vojne neutralnosti Republike Srbije u savremenim međunarodnim odnosima“ u *Uticao vojne neutralnosti Srbije na bezbednost i stabilnost u Evropi* ur. Srđan T. Korać, 240-258, Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu i Hanns Seidel Stiftung.
- Blagojević, Veljko. 2017. *Srbija i izazovi odbrambene diplomatije*. Beograd: Medija centar Odbrana.

- Črnčec, Damir. 2016. „Jamči li neutralnost suverenitet.” u *ND Vijesti*, Poslednji pristup 29.07.2016. <http://www.natomon-tenegro.me/vijesti/95698/Jamci-li-neutralnost-suverenitet.html>.
- Daalder, Ivo, and Michael O’Halon. 2000. *Wining Ugly - NATO’s War to Save Kosovo*, Washington DC: Brookings University Press.
- Dalsjo, Robert. 2014. “The Hidden Rationality of Sweden’s Policy of Neutrality During the Cold War.” *Cold War History*, Vol. 14, No. 2: 175-194. doi.org/10.1080/14682745.2013.765865
- Evans, Graham, and Jeffrey Newnham. 1998. *The Penguin Dictionary of International Relations*. London: Penguin Books.
- Krivokapić, Boris. 2006. *Međunarodno pravo, koreni, razvoj, perspektive*. Beograd: Megatrend univerzitet.
- Mannitz, Sabine. 2007. *The Normative Construction of the Soldier in Switzerland: Constitutional Conditions and Public Political Discourse – The Swiss Case*, Frankfurt: Peace Research Institute.
- Müller, Leos. 2019. *Neutrality in World History*, Routledge Taylor & Francis Group.
- Narodna Skupština R. Srbije. 2007. Rezolucija o zaštiti suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka Republike Srbije, <https://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/index.php?id=80729>, poslednji pristup 17. decembra 2020.
- Novaković, Igor S. 2011. „Koncept neutralne države.“ *Međunarodna politika*, Vol. 1141: 5-20. udk: 327(1-652)+(497.11).
- Novaković, Igor S. 2019. *Stalna neutralnost u Evropi u posthaldoratorovskom periodu*. Beograd: Institut za evropske studije.
- Pavlović, Puniša. 1997. *Srbija u međunarodnim odnosima*, Beograd: Mostovi.
- Petković Ranko. 1982. *Teorijski osnovi neutralnosti*, Beograd: Rad.
- Pierik, Roland, and Wibren Van Der Burg. 2014. “What Is Neutrality?” *Ratio Juris – An International Journal of Jurisprudence and Philosophy of Law*, Vol. 27, No. 4: 496–515. doi.org/10.1111/raju.12057.

- Prime Minister's Office Publications. 2012. *Finnish Security and Defence Policy*, Helsinki: Prime Minister's Office
- Grlić-Radman, Gordan. 2002. „Neutralnost Švicarske i njezino članstvo u UN-u“, *Politička misao*, Vol XXXIX, br. 3: 145-162.
- Simoens, Tom. 2015. „Brave Little Belgium. A Neutral Country among Great Powers.” u *Prvi svetski rat, Srbija, Balkan i velike sile*, ur. Srđan Rudić i Milan Milkić, Beograd: Istorijski institut i Institut za strategijska istraživanja.
- SSNO i Centar oružanih snaga za strategijska istraživanja i studije. [SSNO] 1987. *Strategija opštenarodne odbrane i društvene samozaštite SFRJ*. Beograd: SSNO.
- Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije. 2019. „Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 94/2019.
- Strategija odbrane Republike Srbije. 2019. „Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 94/2019.
- Swedish Ministry of Defence. 2004. *Our Future Defence, The Focus of Swedish Defence Policy, 2005-2007*, Stockholm: Ministry of Defence.
- Štavljanin, Dragan, 2013. „Posthladnoratovske „neutralne“ zemlje - Moldavija, Turkmenistan, Ukrajina“, u *Neutralnost u XXI veku – pouke za Srbiju*, ur. Igor S. Novaković, Beograd: ISAC fond.
- Tatalović, Siniša. 1991. „Odbrambeni sustav Švicarske”, *Politička misao* 28, No. 4: 99-114. UDK 355/359(494).
- Trapara, Vladimir. 2016. „Finlandizacija postpetooktobarske Srbije“, u *Uticao vojne neutralnosti Srbije na bezbednost i stabilnost u Evropi*, ur. Srđan T. Korać, 188-220, Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu i Hanns Seidel Stiftung.
- Zarić, Ivan M. 2015. „Klasične evroatlantske geopolitičke teorije - relevantnost na početku 21. veka.“ u *Geopolitički položaj Srbije i Balkana između Evroatlantizma i Evroazijstva*, ur. Ljubiša Despotović i Aleksandar Gajić, 23–37, Novi Sad: Kultura polisa.

Veljko Blagojevic*

STRATEGIC RETHINKING ON SERBIAN
MILITARY NEUTRALITY: OPPORTUNITIES,
CHALLENGES AND RISKS

Resume

Consideration of neutrality in historical context gives us clear understanding that this is not static concept, but dynamic one. Characteristic of neutrality is dialectically interchangeable with international relations and international law. Modern neutrality in Europe is facing a steady decline. During the First World War there had been 18 neutral states, but in the WWII there were only six. Unfavorable experiences of neutral states and the neglect of the international law had largely contributed in the large scale to this fact, while forcing neutral states to seek improvement to their deterrence capabilities. The primary disadvantage of neutral states is missing capability to forge alliances as a traditional deterrent tool and force multiplayer. Deterring a potential aggressor for a neutral state is therefore accomplished by internal capabilities rather than by external “help” which often proves to be an expensive and uncertain process.

In the post-Cold-War era, only three European states have decided to proclaim neutralism, including Moldova, Ukraine and Serbia. Serbia has opted for the long-term application of the concept of military neutrality, after many years of efforts to form an adequate strategic framework that should provide optimal opportunities for the realization of national interests in a real geopolitical and geostrategic environment. Negative Ukraine’s experiences give

* E-mail address: veljko_blagojevic_55@hotmail.com.

us imperative to define Serbian strategic and doctrinal adaptations on military neutral policy and to rethink deterrence policy in political, security and military sense. Serbia has to continue its engagement in international peacekeeping operations, to improve interoperability, but at the same time to reinforce overall security and defence system to be respectable in the sense of deterrence. It is a complex and often risky process that requires systematic engagement of the entire society on security and defense issues and large economic expenditures.

Keywords: Serbia, military neutrality, strategy, security policy, defense policy.

* Овај рад је примљен 10. априла 2021. године, а прихваћен на састанку Редакције 18. октобра 2021. године.