

СРБИЈА И ЕВРОАЗИЈСКИ САВЕЗ

Приредио
Зоран Милошевић

ЦЕНТАР АКАДЕМСКЕ РЕЧИ, ШАБАЦ
СРПСКО ОДЕЉЕЊЕ МЕЂУНАРОДНЕ СЛОВЕНСКЕ АКАДЕМИЈЕ, БЕОГРАД
2016.

Дејана М. Вукасовић*
Александра Мировић Јанковић**
Институт за политичке студије
Београд

ВОЈНА НЕУТРАЛНОСТ СРБИЈЕ У КОНТЕКСТУ ЕВРОАТЛАНТСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА***

САЖЕТАК

Ауторке у раду анализирају војну неутралност Србије у односу на НАТО и будуће чланство у Европској унији. Анализа ће бити заснована на конвенционалном конструктивизму, који истражује улогу норми и идентитета у међународној политици и усмерен је на социјалну онтологију, тј. на питање како идеационе или нормативне структуре конституишу агенте и њихове интересе. Неутралност се у раду схвата као норма, те као таква представља користан аналитички оквир који омогућава да се појасни како неутралност постаје укоренења у национални идентитет, каква је интеракција између домаћег система веровања и међународних безбедносних услова, те како неутралност, будући да је норма, може бити ревидирана у складу са жељеним политичким избором. Рад је подељен у два дела. Први део рада разматра појам неутралности као норме. У другом делу рада, анализира се војна неутралност Србије, те настоји да се објасни избор неутралности ове државе према међународним институцијама са војном димензијом, као што су НАТО и ЕУ. Закључује се да је неутралност у Србији настала као последица спољашњих фактора, те да има дубоку укоренењеност у јавном мњењу, али не и политичкој елити.

Увод

Грегори Рејмонд (Gregory Raymond) истиче да је неутралност "најосетљивији цвет међународног права"¹. И заиста, концепт неутралности представља изазован термин у међународним односима, како у погледу његовог дефинисања, тако и у погледу објашњења његове динамике, због непрекидног прилагођавања овог концепта променама у међународним односима. Због чега су неке државе неутралне и у чему је њихова специфичност у данашњем времену? Да ли

* Доктор правних наука, виши научни сарадник

** Магистар политичких наука, истраживач сарадник

*** Овај рад је настао као резултат рада на пројекту бр. 179009, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

¹ Gregory Raymond, "Neutrality Norms and the Balance of Power", *Cooperation and Conflict*, vol. 32, n° 2, 1997, p.123.

неутралност представља одрживи концепт? Одговори на ова питања су утолико значајнији уколико се има у виду да је Србија прогласила војну неутралност 2007. године, док у исто време продубљује сарадњу са НАТО-ом, и као спољно-политички приоритет има чланство у ЕУ.

Амбиција овог рада је анализа војне неутралности Србије у односу на НАТО и будуће чланство у Европској унији. Анализа неутралности ће бити сагледана из угла конвенционалног конструктивизма. Овај теоријски правац истражује улогу норми и идентитета у међународној политици и усмерен је на социјалну онтологију, тј. на питања како идеационе или нормативне структуре конституишу агенте и њихове интересе. У том смислу, неутралност се у раду схвата као норма, те као таква представља користан аналитички оквир који омогућава да се појасни како неутралност постаје укоренења у национални идентитет, каква је интеракција између домаћег система веровања и међународних безбедносних услова, те како неутралност, будући да је норма, може бити ревидирана у складу са жељеним политичким избором. У анализи неутралности као норме полази се од Каценштајнове (Peter Katzenstein) дефиниције норме као "колективног очекивања о одговарајућем понашању актера за дати идентитет". Ауторке су у раду указале на четири фактора које су као кључне издвојили Џесика Бејер (Jessica Beyer) и Стефани Хофман (Stephanie Hofmann) у циљу разумевања природе неутралности. Најпре, ради се о разлогу и времену када је институционализована неутралност, затим о ком облику институци-онализације неутралности се ради (*de jure* или *de facto*), о ставу политичке елите као и ставу јавног мњења. У светлу ових фактора, ауторке ће настојати да објасне савремено схватање неутралности, као и да анализирају случај војне неутралности Србије и њеног статуса у односу према међународним институцијама са војном димензијом, као што су НАТО и заједничка безбедносна и одбрамбена политика ЕУ (ЗБОП). Рад ће бити подељен у два дела. У првом делу рада, разматра се појам неутралности као норме. У другом делу рада, анализира се војна неутралност Србије у циљу објашњења избора неутралности ове државе према међународним институцијама са војном димензијом, као што су НАТО и ЕУ. Ауторке закључују да је неутралност у Србији настала као последица спољашњих фактора, те да има дубоку укорененост у јавном мњењу, али не и политичкој елити.

1. Неутралност као норма

Неутралност као концепт одликује се конфузношћу и неодређеношћу у савременој академској литератури. За поједине ауторе неутралност је "илузоран појам"², за друге представља "аморфан концепт"³, будући да његов садржај, са различитим нагласком на правној, политичкој, идеолошкој, економској и војној

² Nils Andén, "On the Meaning and Uses of Neutrality", *Cooperation and Conflict*, vol. 26, n° 2, 1991, p. 67.

³ Josef Binter, "The Actual and Potential Role of Neutrality. In Search of Peace and Security", *Bulletin of Peace Proposals*, vol. 16, n° 4, 1985, p. 387.

димензији uslojŕava pokuŕaje definisaa ovog koncepta i izaziva konfuziju u ŕegovom razumevanju.⁴ U savremenoj akademskoj literaturi, često su u upotrebi pojmovi poput postneutranosti, vojnog nesvrstavanja, nesvrstanih drŕava, bivŕih neutranlih drŕava, ŕto ukazuje na tendenciju distanciraa od tradicionalne upotrebe pojma neutranlosti i nastojaa da se ukaŕe na specifičnost spoljopolitičke orijentacije u novom bezbednosnom okruŕenju.

Uopŕtено govoreŕi, koncept neutranlosti označava nameru jednog subjekta da ostanе nepristrasan u odnosu na strane u sukobu, tj. da ne učestvuje u sukobu i da sve strane tretira na jednak način.⁵ Neutranlost je politički i pravni pojam.⁶ Ovaј pojam se prvi put pojavio u XIV veku, i imao je isključivo političku funkciju, "u smislu obeležavanja linije између ратних односа ратујућих страна, с једне стране, и њихових односа према трећим државама, с друге стране".⁷ Тек средином XVII veka, neutranlost поприма извесна правна obeležja, da bi tokom XVIII veka neutranlost прерасла u правну категорију, koja je doживela svoj правни врхунац usvajanjem Haŕkih konvencija o pravima i obavezama neutranlih drŕava u slučaju rata na kopnu i moru iz 1907. godine, koje su kodifikovale pravila o neutranlosti i ustanovile obeležja statusa neutranlih drŕava za vreme ратног sukoba.⁸ Haŕkim konvencijama utvrŕena je specifičnost neutranlosti u odnosu na друге spoljopolitičko-bezbednosne koncepte. Prema odredbama ovih konvencija, teritorija neutranlih drŕava je nepoverdiva, zaraŕenim stranama je zabranjeno da koriste teritoriju neutranlih drŕava za transport svojih trupa i ратне опреме, zabranjeno je koriŕŕenje teritorije neutranljne државе за мобилизацију трупа, а neutranljne државе не смеју да пружају помоћ зараŕеним странамa и морају на jednak način da tretiraju zaraŕene strane.⁹ Neutranljna држава мора да буде nepristrasna u odnosu na sve zaraŕene strane, bez obzira na svoja ideoloŕka i vrednosna ubeŕeŕa, ŕto je značilo zabranu učestvovanja neutranljne државе, било директно било индиректно, u оружаном sukobu. Правно одређeŕe poјma neutranlosti kao neučestvovanja u ratu, подразумевало je, dakle, poŕtovanje obaveza neutranlosti u skladu sa meђunarodnim pravom, posebno sa pravilom nepristrasnosti u odnosu na државе u оружаном sukobu.¹⁰ Iz svega navedenog, neutranlost je према међународном праву представљала јасан и usko definisан status. Kriterijumi za одређeŕe neutranlosti одређени Haŕkim konvencijama предвиђају, међутим, права и оба-

⁴ Karen Divine, "Neutrality and the development of the European Union's common security and defence policy: Compatible or competing?", *Cooperation and Conflict*, vol. 46, n° 3, 2011, p. 335.

⁵ Igor Novaković, "Koncept neutralne државе", *Meђunarodna politika*, br. 1141, 2011, str. 6.

⁶ Smilja Avramov, Milenko Kreča, *Meђunarodno javno pravo*, Zavod za udŕbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1993, str. 531.

⁷ Smilja Avramov, Milenko Kreča, *nav. delo*, str. 532.

⁸ XIII Haŕka konvencija o pravima i duŕnostima neutralnih држава u ratu na moru; V Haŕka konvencija o pravima i duŕnostima neutralnih држава i lica u slučaju rata na kopnu.

⁹ Detlev Vagts, "The Traditional Legal Concept of Neutrality in a Changing Environment", *American University International Law Review*, vol. 14, n° 1, 1998, pp. 92-95.

¹⁰ Nils Andrén, "On the Meaning and Uses of Neutrality", *Cooperation and Conflict*, vol. XXVI, 1991, p. 69.

везе неутралних држава у време ратних сукоба, док постоји "правна тишина" када је реч о статусу неутралности у мирнодопско време.¹¹

Током Хладног рата, дошло је до образовања нових неутралних држава на европском континенту, под утицајем спољашњих фактора, тј. антагонизма између супротстављених војно-политичких блокова. Неутралност у Хладном рату, као израз суверене воље једне државе да се очува непристрасан положај у односу на ратни сукоб, представљала је алтернативу постојећим војним савезима, НАТО-у и Варшавском пакту. Правно одређење појма неутралности било је доминантно у овом периоду у односу на политичко одређење овог концепта.¹²

Са крајем Хладног рата, правна функција појма неутралности престаје да буде доминантна, и овај појам добија превасходно политичку конотацију. Отуда је овај концепт, иако ишчекао из званичних докумената и говора, наставио да постоји у ревидираној форми, и данас представља основ безбедносних политика неких држава чланица ЕУ.¹³ Ово се посебно односи на Финску и Шведску, које су напустиле класичан концепт неутралности почетком 90-тих година и усвојиле принцип тзв. војног несврставања у својим одбрамбеним политикама. Док неутралност у класичном смислу речи представља израз суверене воље да се очува непристрасан положај у односу на ратни сукоб, "војна несврстаност" није у супротности са учествовањем неутралних држава у међународној сарадњи, укључујући и војну сарадњу, али искључује билатералне савезе у области одбране, као и савезе о колективној одбрани. Ову политику неки аутори означавају као политичко сврставање и војно несврставање.¹⁴ Неколико разлога је у основи ове еволуције појма неутралности. Наиме, крај Хладног рата доводи до смањења ризика од међуевропских сукоба и појава нових претњи, те ставља у први план операције управљања кризама, а не колективну одбрану. Распад Варшавског пакта 1991. године и усвајање новог стратешког концепта НАТО-а условиле су нове теоријске приступе фокусиране на порозност концепта безбедности и на нове безбедносне изазове у послехладноратовском окружењу. Такође, интензиван развој процеса европске интеграције у послехладноратовском периоду, који убудуће укључује и политичко-стратешку димензију оличену у образовању спољне, безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, те приступање неутралних држава Европској унији, наметнуло је потребу за редифинисањем класичног концепта неутралности.¹⁵ Данас је све више у употреби појам "постнеутралних држава", са циљем да се укаже на трансформацију неутралности европских држава у по-

¹¹ Gregory Raymond, "Neutrality Norms and the Balance of Power", *Cooperation and Conflict*, vol. 32, n° 2, 1997, p. 125.

¹² Laurent Goetschel, "Neutrality, a Really Dead Concept?", *Cooperation and Conflict*, vol. 34, n° 2, 1999, p. 118.

¹³ *Ibid.*, pp. 115-116.

¹⁴ Hanna Ojanen, "Participation and influence: Finland, Sweden and post-Amsterdam development of the CFSP", *Occasional Paper*, n° 11, 2000, pp. 5-6.

¹⁵ Frank Orban, "La neutralité et ses conséquences sur la défense commune européenne", in Jean Klein, Patrice Buffotot, Nicole Velboux (dir.), *Vers une politique européenne de sécurité et de défense : défis et opportunités*, Economica, Paris, 2003, p. 115.

спехладноратовском окружењу.¹⁶ Политичко значење појма неутралности обухвата државне ставове и политичку праксу у мирнодопским условима, тако да еволуција неутралности као мирнодопског концепта у XX веку доминира у односу на његово правно значење.¹⁷ Неутралност у политичком контексту је мање инструментална, јер кршење неутралности може бити прихватљиво будући да преступи међународног права и обавеза неутралне државе могу служити интересима дате државе ради заштите суверенитета или опстанка државе.¹⁸ Неутралност у политичком смислу је динамичан феномен, будући да правила која се односе на неутралност имају временски аспект, те могу бити измењена у специфичном контексту.

Како се појашњава неутралност у теоријама међународних односа? Неореалистички правац посматра појам неутралности кроз студију "малих држава", чији су политички избори одређени релативном моћи тих држава и структуром међународног система. У том смислу, неутралност је сагледана као неизбежан политички избор малих држава уколико желе да остану изван војних савеза. Схваћена као стратегија слабих држава, неутралност представља, према неореалистичкој школи, последицу материјалне структуре тј. структуре међународног система, те се стога са променом овог система мењају и политички избори малих држава. Стога је у неореалистичкој перспективи неутралност стратегија "преживљавања" у међународном окружењу које одликује легитимно право државе да започне рат у циљу постизања циљева у складу са својим националним интересима.¹⁹

Насупрот неореализму, социјални конструктивизам полази од становишта да међународни систем није статичан, већ је друштвено конструисан. Не негирајући постојање материјалног света, конструктивизам инсистира на повезаности материјалног и друштвеног света, који је производ људске свесности која укључује концепте, идеје, веровања, симболе. Отуда су за социјални конструктивизам нормативне или идејне структуре подједнако важне као и материјалне структуре. Нормативне структуре обликују идентитет актера, а идентитет је у основи интереса и за конструктивизам представља најважнији елемент у проучавању избора и понашања.²⁰ Државе не поседују интересе *a priori*, њихови идентитети су конструисани путем норми, које дефинишу интересе др-

¹⁶ Christine Agius, "Transformed beyond recognition? The politics of post-neutrality", *Cooperation and Conflict*, vol. 46, n° 3, 2011, pp. 370-395; Tuomas Forsberg, Tapani Vahtoranta, "Inside the EU, outside NATO: Paradoxes of Finland's and Sweden's post-neutrality", *European Security*, vol. 10, n° 1, 2001, pp. 68-93; Ulrika Möller, Ulf Björeld, "From Nordic neutrals to post-neutrals Europeans: Differences in Finnish and Swedish policy transformation", *Cooperation and Conflict*, vol. 45, n° 4, 2010, pp. 363-386.

¹⁷ Nils Andén, "On the Meaning and Uses of Neutrality", *Cooperation and Conflict*, vol. XXVI, 1991, p. 74.

¹⁸ Christine Agius, Karen Devine, "Neutrality: A really dead concept? A reprise", *Cooperation and Conflict*, vol. 46, n° 3, 2011, p. 269.

¹⁹ Laurent Goetschel, "Neutrals as brokers of peacebuilding ideas?" *Cooperation and Conflict*, vol. 46, n° 3, 2011, p. 314.

²⁰ Ted Hopf, "The Promise of Constructivism in International Relations Theory", *International Security*, vol. 23, n° 1, 1998, p. 174.

жава. Норме "конструишу" идентитете који доводе до промене интереса држава и самим тим њихових политика. Идентитети утичу на образовање интереса држава, који нису унапред утврђени, већ су производ процене потреба и циљева државе у датом културном и историјском окружењу.²¹ Стога је идентитет једне државе обликован кроз норме које указују на одговарајуће понашање.

Како се неутралност сагледава из конструктивистичког угла? Конструктивистички правац проучава неутралност држава усмеравајући се на политичку и идеолошку димензију овог појма. Посматрајући неутралност као одраз историјског и идентитетског наслеђа, конструктивизам узима у обзир и унутрашње факторе који одређују значење и политику неутралности у специфичном контексту.²² У том смислу, конвенционални конструктивизам придаје кључни значај улози идеја у изградњи друштвеног живота. Конвенционални конструктивизам сагледава норме као "колективна очекивања о одговарајућем понашању актера за дати идентитет". У неким ситуацијама, норме делују као правила која дефинишу идентитет актера, те као такве имају "конститутивни ефекат" који прецизира које акције ће изазвати друге релевантне акције за признавање датог идентитета.²³ У другим ситуацијама, норме делују као стандарди који прописују одговарајуће деловање већ дефинисаног идентитета. Тада норме имају "регулативан ефекат" који прописује стандарде понашања. Дакле, норме или дефинишу (или образују) идентитете или прописују (тј. регулишу) понашање или имају и једну и другу функцију.²⁴

Како долази до образовања норме неутралности? Одговор на ово питање подразумева анализу и разумевање услова под којима је неутралност као норма усвојена у једној држави. Исто тако, различити облици њене унутрашње институционализације утичу на опстанак, измену или напуштање неутралности као норме. Анализа објашњења неутралности у овом раду заснива се на четири фактора које су као кључне издвојиле Џесика Бејер (Jessica Beyer) и Стефани Хофман (Stephanie Hofmann).²⁵ Први фактор је разлог и време у коме се једна држава определила за усвајање неутралности. Наиме, у неким ситуацијама државе немају другу опцију до да усвоје неутралност као такву, док је у неким случајевима неутралност усвојена као израз избора. Наметање или слободан избор одликују, дакле, прву, почетну фазу појављивања неутралности као норме. Наметање подразумева утицај неког спољашњег фактора, који "присиљава" државу да се определи за неутралност у датом тренутку. С друге стране, држава може и поред одсуства утицаја спољашњег фактора да се определи за неутралност,

²¹ Laurent Goetschel, "Neutrality, a Really Dead Concept?", *Cooperation and Conflict*, vol. 34, n° 2, 1999, p. 117.

²² Kate Morris, Timothy White, "Neutrality and the European Union: The Case of Switzerland", *Journal of Law and Conflict Resolution*, vol. 3, n° 11, 2011, p. 106.

²³ Peter Katzenstein, *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, 1996, p. 5.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Jessica L. Beyer, Stephanie C. Hofmann, "Varieties of neutrality: Norm revision and decline", *Cooperation and Conflict*, vol. 46, n° 3, 2011, pp. 289-291.

Други фактор је институционализација неутралности. Једном усвојена, неутралност је укореењена у праксу одређене државе на два начина: *de facto* или *de jure*. Не мора нужно да постоји повезаност између форме институционализације неутралности са мотивацијом образовања ове норме. Другим речима, то што је неутралност наметнута некој држави, не значи нужно да она мора да буде институционализована *de jure*. Примери наметнуте неутралности су Финска и Аустрија. У Финској је неутралност настала као последица Другог светског рата, када је ова земља потписала мировни уговор 1947. године, којим јој је забрањено да закључује војне савезе против страна уговорница, док је неутралност у Аустрији унета у уставни закон 1955. године, којим је предвиђено неучествовање ове државе у рату, војним савезима и одбијање смештања страних трупа на њеној територији. Иако је и у Финској и у Аустрији неутралност наметнута, само је у Аустрији ова норма институционализована *de jure*. У другим чланицама ЕУ у којима је неутралност представљала ствар избора, као што су Шведска и Ирска, неутралност је институционализована *de facto*. У Шведској је неутралност усвојена још 1812. године, и синоним је идентитета ове државе, један облик посебности у односу на континенталну Европу. Корени ирске неутралности могу се наћи још пре Другог светског рата, али је тек након 1939. године, политика неутралности постала званична оријентација спољне и безбедносне политике ове државе.²⁶

Једном уведена као норма и институционализована на различите начине (*de facto* и *de iure*), неутралност подразумева различите степене прихватања и интернализовања. Неутралност се не може посматрати одвојено од унутрашњих фактора, тј. увођења норме неутралности у националну политику. Отуда су за анализу неутралности кључна и два фактора унутрашње политике. Први фактор су политичке елите. Уколико су политичке елите прихватиле неутралност под спољним утицајем (притиском) и уколико неутралност остане на регулативном нивоу, тј. као норма политичког управљања, а не као конститутивни елемент и/или део концептуализације националног идентитета, постоји велика вероватноћа да ће се политичка елита дистанцирати од неутралности када нестане механизам спољашњег утицаја. Други фактор је јавно мњење. Уколико јавно мњење перципира неутралност као фактор који је допринео националном опстанку, мала је вероватноћа да ће се одрећи неутралности. Исто тако, уколико је неутралност у некој држави ствар избора политичке елите, и уколико првобитна мотивација за њено усвајање није ишчезла, мало је вероватно да ће норма неутралности бити напуштена, како од елите, тако и од јавног мњења.²⁷

2. Србија и војна неутралност: перспективе чланства у ЕУ и однос са НАТО-ом

Процес европске интеграције, и развој заједничке спољне, безбедносне и одбрамбене политике ЕУ утицао је на концепт неутралности у државама чла-

²⁶ *Ibid.*, p. 295.

²⁷ *Ibid.*, p. 291.

ницама ЕУ. Традиционални концепти неутралности европских држава током Хладног рата бивају редефинисани, након учлањења свих држава у ЕУ, са циљем усклађивања са циљевима и деловањем безбедносне и одбрамбене политике ЕУ и сарадњом са НАТО-ом у оквиру Партнерства за мир. Какав је у том погледу статус Србије, која је прогласила војну неутралност а да притом још није постала чланица ЕУ? Који су разлози довели до увођења норме неутралности у Србији, и на који начин је она институционализована? И да ли је ова норма укорењена у национални идентитет народа? У циљу одговора на ова питања, анализа ће бити заснована на четири фактора о којима је било речи у претходном поглављу, а то су разлог и време када је институционализована неутралност, облик институционализације неутралности (*de jure* или *de facto*), став политичке елите као и став јавног миљења.

Када и због чега је уведена војна неутралност у Србији? Прокламована у Резолуцији Народне скупштине у новембру 2007. године, војна неутралност последица је дешавања повезаних са процесом преговора о статусу Косова и Метохије 2006. године. Неутралност у Србији није представљала избор ове државе, већ је настала као реакција на факторе из спољашњег окружења. О томе сведочи и период који је претходио преговорима о статусу Косова и Метохије, када неутралност није била избор ни спољнополитичких одлучилаца, али ни опозиције, која се, истина, противила приближавању Србије европским интеграцијама, те је заговарала тешње везе са Русијом, али није заговарала опцију неутралности. Историјско наслеђе и традиција не познају неутралност као обележје спољне политике Србије. Од експанзионистичке спољне политике у периоду који је претходио Првом светском рату, преко оснивања војно-политичког савеза Мале антанте и регионалног војно-одбрамбеног савеза Балканског пакта у међуратном периоду, Југославија је водила спољну политику која није имала додирних тачака са неутралношћу. Овај тренд у спољној политици настављен је и након завршетка Другог светског рата, када је Југославија постала потписница и другог Балканског пакта 1953-4. године, закљученог са чланицама НАТО-а, Грчком и Турском. Тек од 60-тих година XX века, запажа се преокрет у спољној политици Југославије са развојем Покрета неврстаности, чији је један од оснивача и члан била и Југославија. Упркос активном чланству у Покрету неврстаних, не може се међутим, тврдити да је Југославија била војно неутрална, будући да није била непристрасна према супротстављеним странама, јер је њена спољна политика била углавном сагласна са спољном политиком СССР-а.²⁸ Након петookтобарских промена у Србији 2000. године, основна одредница спољне политике ове државе било је приближавање Србије евроатлантским интеграцијама, док је неутралност била одсутна из званичних дискурса опозиционих странака, који су заговарали напуштање пута ка чланству ка ЕУ и тешње

²⁸ Igor Novaković, "Neutalnost u Evropi u 21. veku i slučaj Srbije", ISAC fond, Centar za međunarodne i bezbednosne poslove, Beograd, 2012, str. 11.

везе са Русијом.²⁹ Тренд приближавања европским интеграцијама настављен је и у наредним годинама, и био је праћен и интензивирањем сарадње Србије са НАТО-ом, која је довела до чланства Србије у програму НАТО-а *Партнерство за мир* у децембру 2006. године, чиме је Србија добила право да учествује у раду Савета за евроатлантско партнерство, као и комитета и радних тела НАТО-а.³⁰ Међутим, продубљивање сарадње између Србије и НАТО-а у том периоду заустављено је због нерешеног статуса Косова и Метохије и преговора који су уследили са циљем решења будућности ове покрајине. Прва рунда директних преговора о коначном статусу Косова одржана је 24. јула 2006. године у Бечу, под покровитељством специјалног изасланика УН, Мартија Ахтисарија.³¹ Преговорима су присуствовали представници Контакт групе, ЕУ и НАТО. Епилог ових преговора било је подношење извештаја Мартија Ахтисарија о надгледаној независности Косова у фебруару 2007. године, који је одбачен од стране Републике Србије,³² а спречено је и његово усвајање у Савету безбедности УН због уложеног вета од стране Русије. Позивајући се на Ахтисаријев план, косовска скупштина је 17. фебруара донела декларацију о једностраном проглашењу независности Косова.

Након једнострано проглашене независности Косова, уследило је погоршање односа са ЕУ и НАТО-ом, те приближавања Србије Русији и Кини, са циљем спречавања признавања независног Косова у Савету безбедности ОУН-а. У том периоду, руководство Демократске странке Србије (ДСС) отворено се залагало против чланства Србије у НАТО-у, те усвојило и Декларацију о војној неутралности, чиме је напуштен дотадашњи политички курс приближавања Србије евроатлантским интеграцијама. Уследило је подношење предлога у Скупштини Републике Србије, од стране ДСС-а, резолуције о заштити суверенитета и интегритета Републике Србије, која је укључивала и одредбу о војној неутралности Србије. С друге стране, демократска странка на челу са председником Србије Борисом Тадићем, заговарала је тешије везе са НАТО-ом и ЕУ, али се на крају сагласила са текстом резолуције, делимично због непопуларности НАТО-а у јавности, делимично због будућих председничких избора и очекиване подршке од ДСС-а.³²

Документ којим је проглашена војна неутралност Републике Србије усвојен је 26. децембра 2007. године од стране Народне скупштине под називом *Резолуција Народне скупштине о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка Републике Србије*. У члану 6 ове резолуције наводи се да: „због укупне улоге НАТО-а, од противправног бомбардовања Ср-

²⁹ Filip Ejdus, "Serbia's Military Neutrality: Origins, effects and challenges", *Croatian International Relations Review*, vol. 20, n° 71, 2014, p. 47.

³⁰ "Учеће Републике Србије у програму Партнерство за мир (PzM)", Министарство спољних послова Републике Србије, <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/sbp/partnerstvo-za-mir?lang=lat>

³¹ Преговори између Београда и Приштине започели су још 20. фебруара 2006. године, а односили су се на питање децентрализације власти на Косову. Преговори су завршени без конкретног договора.

³² Filip Ejdus, "Serbia's Military Neutrality: Origins, effects and challenges", *op. cit.*, p. 51.

бије без одлуке Савета безбедности до Анекса 11 одбаченог Ахтисаријевог плана, у коме се одређује да је НАТО "коначан орган" власти у "независном Косову", Народна скупштина доноси одлуку о проглашавању војне неутралности Србије у односу на постојеће војне савезе до евентуалног расписивања референдума на којем би се донела коначна одлука по том питању".³³ Овако формулисана неутралност није у наредном периоду формализована уставном институционализацијом, па се у формално-правном смислу може говорити о *de facto* неутралности.

Резолуција Народне скупштине остаје до данас једини званични документ који указује на војну неутралност Србије. Усвајању Резолуције није претходила расправа у широј и стручној јавности, па ни у самој Скупштини. Са променом власти 2008. године и доласком на власт Демократске странке и Социјалистичке партије Србије, ништа се значајније није променило у погледу материјализације концепта неутралности. Свесна непопуларности НАТО-а међу грађанима, нова власт је задржала концепт војне неутралности Србије, који, међутим, није био разрађен ни у једном стратешком документу. Тако Стратегија Националне безбедности и Стратегија одбране Републике Србије из 2009. године не помињу одређеност Србије за војну неутралност. Самим тим, изостала је материјализација концепта војне неутралности, која би укључивала адекватне задатке и ниво опремљености оружаних снага у складу са овим концептом. Дакле, иако је неутралност прокламована у Скупштини обавезивала државу на војну неутралност, нова влада није дефинисала шта то конкретно значи, у којој мери и у ком правцу неутралност ограничава понашање владајуће елите, да ли ова политика обавезује владу на политику изолације или подразумева други вид обавеза.³⁴ Истовремено, настављен је тренд сарадње између Србије и НАТО-а, који је био "замрзнут" током 2008. године, да би већ годину дана касније Србија именовала првог амбасадора при НАТО-у, а затим и отворила, 2010. године, мисију при штабу НАТО-а у Бриселу. Овај тренд продубљивања сарадње са НАТО-ом настављен је захтевом Владе Републике Србије, у току 2011. године, за покретањем процедуре за израду тзв. Индивидуалног Акционог плана партнерства са НАТО-ом (ИПАП), који је и одобрен од стране Северноатлантског савета НАТО-а, а који би пре-цизирао циљеве реформе сектора одбране, као и области унапређења билатералне сарадње Србије са чланицама НАТО-а.³⁵ Образовање нове владе на челу са Српском напредном странком није значајније изменило постојеће стање ствари, те се наставља започета сарадња са НАТО-ом, али и интензивирање односа са ЕУ. Тако је у јануару 2015. године окончана процедура усвајања Индивидуалног Акционог плана партнерства са НАТО-ом (ИПАП), да би потом, у јулу 2015. године, Скупштина Србије усвојила законе о потврђивању споразума о

³³ Резолуција Народне скупштине Републике Србије о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка Републике Србије, <http://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/index.php?id=80729> (приступљено 15. јуна 2016).

³⁴ Jim Seroka, "Serbian National Security and Defence Strategy: Forever Wandering in the Wilderness?", *Journal of Slavic Military Studies*, vol. 23, 2010, p. 445.

³⁵ Индивидуални Акциони план партнерства (ИПАП) Републике Србије и Организације Северноатлантског уговора (НАТО), <http://www.mfa.gov.rs/srfimages/pap/pap.pdf> (приступљено 02. јуна 2016).

сарадњи у области логистике и регулисања статуса НАТО снага на територији Србије.³⁶ Ови потези били су праћени дискурсом о томе да споразуми са НАТО-ом, као ни ИПАП, не представљају корак ка чланству НАТО-а, те да Србија остаје и даље војно неутрална.³⁷ Међутим, неутралност, између осталог, подразумева и то да држава не дозвољава пролаз страним трупама пролаз у случају ратних сукоба. Исто тако, недавно пребацивање двојице затвореника из затвора Гвантанамо у Србију српска власт је окарактерисала као нешто чиме јавност "не треба да се бави", не помињући ни једног тренутка војну неутралност Србије.³⁸ Дакле, упркос тубрулентној политичкој позорници Србије од проглашења војне неутралности до данас, запажа се политика континуитета садашње политичке елите са политиком претходних влада.

Будући да је неутралност у Србији проистекла под утицајем спољних фактора, те да је неутралност остала на регулативном нивоу, тј. као норма политичког управљања, а не као конститутивни елемент и/или део концептуализације националног идентитета, сва дешавања на политичкој сцени указују да је политичка елита, од самог увођења неутралности, дистанцирана од норме неутралности. Политика војне неутралности није нужно контрадикторна развоју сарадње са НАТО-ом, што потврђују и неутралне чланице ЕУ, попут Финске и Шведске, које активно учествују у мисијама НАТО-а.³⁹ Међутим, с обзиром да је неутралност у Србији уведена под утицајем спољашњих фактора (догађаји везани за статус Косова), те да овај концепт није разрађен ни у једном од стратешких докумената, нити је прецизиран његов садржај у смислу права и обавеза које Србија треба да преузме у складу са овим концептом, чини се да српска владајућа елита спроводи рационалну, *cost/benefit* политику инструменталне калкулације засноване на "логици последица" (*logic of consequences*), а не на логици "прикладности" (*logic of appropriateness*).⁴⁰ То се, уосталом, примећује и из дискурса српске владе, који ретко садржи теме које се односе на сарадњу са НАТО-ом, док се истовремено често наводи да Србија остаје војно неутрална и да није заинтересована за приступање НАТО-у. У дискурсу политичке елите се и не помиње

³⁶ Закон о потврђивању споразума између држава чланица Северноатлантског уговора и осталих држава учесница у Партнерству за мир о статусу њихових снага, са додатним протоколом споразума између држава чланица Северноатлантског уговора и осталих држава учесница у Партнерству за мир о статусу њихових снага и наредном додатним протоколом споразума између држава чланица Северноатлантског уговора и осталих држава учесница у Партнерству за мир о статусу њихових снага, <http://www.parliament.gov.rs/upload/archives/files/cir/pdf/zakoni/2015/1690-15.pdf> (приступљено 15. јуна 2016).

³⁷ "Србија није ушла у НАТО. А НАТО у Србију?", *Политика*, 25. 03. 2015, <http://www.politika.rs/sco/clanak/322662/Друштво/Србија-није-ушла-у-НАТО-А-НАТО-у-Србију> (приступљено 10. јуна 2016).

³⁸ "Vučić о случају Гвантанамо: Затвореници ће бити под сталним надзором, не правимо од комарца магараца", *Блиц*, 14. јул 2016, <http://www.blic.rs/vesti/politika/vucic-o-slucaju-gvantanamo-zatvorenici-ce-biti-pod-stalnim-nadzorom-ne-pravimo-od/tw7me0c> (приступљено 16. јула 2016).

³⁹ Jelena Radoman, "Šta je bezbednosna politika Republike Srbije?", *Policy Brief*, Centar za istraživanje javnih politika, Beograd, april 2016, str. 2.

⁴⁰ Spyros Economides, James Ker-Lindsay, "Pre-Accession Europeanization: The Case of Serbia and Kosovo", *Journal of Common Market Studies*, vol. 53, n° 5, 2015, p. 1038.

сарадња Србије са НАТО-ом, већ се изјаве махом односе на то да ова сарадња не представља "приближавање Србије НАТО савезу".⁴¹ Прагматизам владајуће елите одраз је безбедносне политике Србије, која је неконзистентна и "жонглира" између војно-безбедносне сарадње са НАТО-ом и војно-техничке сарадње са Русијом. Продубљивање сарадње са Русијом одвија се упоредо са развојем сарадње са НАТО-ом. Тако је између Србије и Русије потписана Декларација о стратешком партнерству 2013. године, а затим и споразум о сарадњи две државе у области одбране, материјализован у форми заједничких војних вежби.⁴²

Да ли војна неутралност Србије представља препреку њеном путу ка чланству у ЕУ и усаглашавању са безбедносном политиком ЕУ? Србија је стекла статус кандидата 2012. године, да би 2014. године започела преговоре о приступању ЕУ. У том светлу, Србија је закључила два споразума која су значајна за њено ангажовање у ЗБОП-у: Споразум о безбедносним процедурама за размену и заштиту тајних података, потписаног 26. маја 2011. године и Споразум о успостављању оквира за сарадњу за учешће Републике Србије у операцијама ЕУ за управљање кризама, закљученог 8. јуна 2011. године. Представници Војске Србије су до сада били ангажовани у војној операцији поморских снага ЕУ у Сомалији (EUNAVFOR ATALANTA), војној мисији EUTM у Сомалији, операцији EUFOR RCA и мисији EUMAM RCA у Централноафричкој Републици, као и у мисији EUTM MALI. Такође, у децембру 2013. године, потписан је Административни уговор о сарадњи Министарства одбране Републике Србије са Европском одбрамбеном агенцијом.⁴³ Исто тако, Влада Републике Србије је 10. јула 2015. године усвојила Закључак о приступању Концепту борбених група ЕУ. Предвиђено је учешће Војске Србије у борбеној групи HELBROC, који предводи Грчка, почев од 2020. године, те су у плану експертски разговори у циљу дефинисања нивоа ангажовања припадника Војске Србије у овој борбеној групи.⁴⁴ На основу свега наведеног, чини се да војна неутралност тренутно не представља препреку приближавању Србије ка чланству у ЕУ. Међутим, остало је отворено питање статуса војне неутралности Србије и њене усклађености са одредбама Лисабонског уговора о безбедносној и одбрамбеној политици ЕУ, нарочито са одредбом о колективној одбрани предвиђеној чланом 42(7) Уговора о ЕУ. Иако наведени члан подвлачи да "специфичан карактер безбедносне и одбрамбене политике неких држава чланица" неће бити угоржен овом одредбом, мало је вероватно да неутралне државе чланице ЕУ, садашње и будуће, неће бити принуђене да ревидирају своје садашње политике неутралности.

Осим политичке елите као важног фактора унутрашње политике, за анализу неутралности кључна је и улога јавног мњења. Какав је став јавног мњења

⁴¹ "Skupština Srbije ratifikovala Sporazum o statusu snaga NATO", *Večernje novosti*, 07. jul 2015, <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:556415-Skupština-Srbije-ratifikovala-sporazum-o-statusu-snaga-NATO> (pristupljeno 14. jula 2016).

⁴² Jelena Radoman, *nav. delo*, str. 3.

⁴³ Министарство одбране Републике Србије у оквиру процеса европских интеграција, http://www.mod.gov.rs/sadržaj.php?id_sadržaja=5453 (pristupljeno 16. jula 2016).

⁴⁴ *Иbid*.

према војној неутралности и сарадњи Србије са НАТО-ом? Да ли јавност сагледава неутралност као норму која представља део националног идентитета? Према истраживању Medium Gallup-а, спроведеном у септембру 2012. године, око две трећине грађана се изјаснило против уласка у НАТО. На питање "ако би се данас одржавао референдум о приступању Србије НАТО пакту, како бисте одговорили?", 64% грађана је било против уласка у НАТО, 17% је било за улазак, док је 19% грађана остало неопредељено.⁴⁵ Резултати истраживања из 2015. године, које је спровео Центар за слободне изборе и демократију (ЦЕСИД), указују да се 73% грађана изјаснило против уласка у НАТО, 12% за чланство и 15% је било неопредељено, док се 50% грађана изјаснило да подржава чланство у ЕУ у односу на 37% грађана који су били противни чланству у ЕУ.⁴⁶ Неколико разлога је у основи одбојности грађана према уласку у НАТО. С једне стране, бомбардовање СРЈ од стране НАТО-а 1999. године довело је до трауматичног искуства код грађана, које са протоком времена не јењава. С друге стране, једнострано проглашење независности Косова, која је затим призната од већине чланица НАТО савеза, као и централна улога САД-а у овом процесу, допринели су одржању негативног става грађана према НАТО-у.⁴⁷ Чланство у НАТО-у сагледава се међу грађанима као претња националном суверенитету Србије, али и националном идентитету.⁴⁸ У том смислу, већина грађана, чак 64,8% сматра да војна неутралност Србије представља одговарајућу политику националне безбедности.⁴⁹ Одбојност грађана према чланству у НАТО-у, који за њих представља основну претњу националном идентитету, већа је него скептичност према уласку у ЕУ.

За став грађана је, према Бејер и Хофман, битније колико дуго је неутралност присутна у земљи, него начин на који је она институционализована. Уколико политичка елита дуже "практикује" неутралност, већа је вероватноћа да ће грађани желети и даље да држава буде неутрална.⁵⁰ Мало је вероватно да ће у Србији доћи до ситуације у којој ће и политичка елита и јавно мњење имати вољу да се "дистанцирају" од норме неутралности са променом спољашњих фактора. Вероватније је да ће јавно мњење имати отпор према сваком виду мењања норме неутралности, док ће политичка елита покушавати са изменама неутралности, уз заобилажење "вета" јавности. Остаје да се види на који начин.

⁴⁵ Medium Gallup Newsletter,

http://www.themediumgallup.co.rs/newsletters/TNSMediumGallup_Javno%20mnenje%20septembar%20%20EU%20i%20NATO.pdf (приступљено 15. јула 2016. године).

⁴⁶ "За Србију у ЕУ 50 одсто грађана, расте број противника чланства у НАТО-у", *Политика*, 30. 06. 2015. <http://www.politika.rs/scc/clanak/331874/Za-Srbiju-u-EU-50-odsto-gradana-raste-broj-protivnik-clanstva-u-NATO-u> (приступљено 20. јула 2016).

⁴⁷ Filip Ejdus, "Kognitivna disonanca i bezbednosna politika Srbije", *Bezbednost Zapadnog Balkana*, br. 20, maj-avgust 2011, str. 20.

⁴⁸ Zoran Krstić, "Odnos nacionalnog i evropskog identiteta Srba", *Bezbednost Zapadnog Balkana*, br. 20, maj-avgust 2011, str. 45.

⁴⁹ Filip Ejdus, "Kognitivna disonanca i bezbednosna politika Srbije", *op. cit.*, str. 21.

⁵⁰ Jessica L. Beyer, Stephanie C. Hofmann, "Varieties of neutrality: Norm revision and decline", *op. cit.*, p. 293.

Закључак

Амбиција овог рада је анализа војне неутралности Србије у циљу објашњења избора неутралности ове државе према међународним институцијама са војном димензијом, као што су НАТО и ЕУ. Долази се до закључка да је неутралност у Србији настала као последица спољашњих фактора, те да има дубоку укорененост у јавном мњењу, али не и политичкој елити. Неутралност у Србији остала је на регулативном нивоу, као норма политичког управљања, а не као конститутивни елемент или део концептуализације националног идентитета, и дешавања на политичкој сцени указују да је политичка елита, од самог увођења неутралности, дистанцирана од норме неутралности. Овај концепт није разрађен ни у једном стратешком документу, те је стога изостала и материјализација војне неутралности. У раду су анализирани спољашњи фактори који су условили опредељеност Србије за војну неутралност. Указује се да са нестанком спољашњих фактора који су условили увођење неутралности, следи дистанцирање политичке елите од ове норме. Насупрот политичкој елити, јавно мњење показује велику приврженост неутралности, сматрајући је најоптималнијим избором безбедносне политике Србије. Однос јавног мњења према чланству у НАТО-у везује се за губитак националног идентитета, и неутралност постаје укоренења у национални идентитет. За разлику од јавног мњења, политичка елита ће у складу са променама спољашњих притисака и утицаја спроводити рационалну, *cost-benefit* политику инструменталне калкулације. Овакав след догађаја представљаће изазов како за ову, тако и за сваку будућу власт, имајући у виду велики отпор јавног мњења према уклањању у НАТО.

MILITARY NEUTRALITY OF SERBIA IN THE CONTEXT OF EUROATLANTIC INTEGRATION

SUMMARY

In this paper the authors analyse the military neutrality of Serbia in relation to NATO and the future membership in the European Union. The analysis will be based on a conventional constructivism, that explores the role of norms and identity in international politics and is focused on social ontology, i.e. the question of how ideational or normative structures constitute agents and their interests. In this paper neutrality is perceived as a norm, and as such represents a useful analytical framework that allows to explain how the neutrality becomes embedded in national identity, the interaction between the local belief systems and international security conditions, and how neutrality as a norm may be revised in accordance with the desired political choice. The paper will be divided into two parts. The first part discusses the concept of neutrality as a norm. In the second part, it will be analysed the military neutrality of Serbia, in order to explain the choice of the Serbian neutrality towards the international institutions with a military dimension, such as NATO and the EU. The authors conclude that the neutrality of Serbia is a result of external factors

and it has a deep embeddedness in the public opinion, but not in the political elite who is less attached to it than the public.

Литература

- Agius, Christine, "Transformed beyond recognition? The politics of post-neutrality", *Cooperation and Conflict*, vol. 46, n° 3, 2011.
- Agius, Christine, Devine, Karen, "Neutrality: A really dead concept? A reprise", *Cooperation and Conflict*, vol. 46, n° 3, 2011.
- Andrén, Nils, "On the Meaning and Uses of Neutrality", *Cooperation and Conflict*, vol. 26, n° 2, 1991.
- Avramov, Smilja, Kreča, Milenko, *Međunarodno javno pravo*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1993.
- Beyer, Jessica L., Hofmann, Stephanie C., "Varieties of neutrality: Norm revision and decline", *Cooperation and Conflict*, vol. 46, n° 3, 2011.
- Binter, Josef, "The Actual and Potential Role of Neutrality. In Search of Peace and Security", *Bulletin of Peace Proposals*, vol. 16, n° 4, 1985.
- Divine, Karen, "Neutrality and the development of the European Union's common security and defence policy: Compatible or competing?", *Cooperation and Conflict*, vol. 46, n° 3, 2011.
- Ejdus, Filip, "Serbia's Military Neutrality: Origins, effects and challenges", *Croatian International Relations Review*, vol. 20, n° 71, 2014.
- Ejdus, Filip, "Kognitivna disonanca i bezbednosna politika Srbije", *Bezbednost Zapadnog Balkana*, br. 20, maj-avgust 2011.
- Forsberg, Tuomas, Vaahtoranta, Tapani, "Inside the EU, outside NATO: Paradoxes of Finland's and Sweden's post-neutrality", *European Security*, vol. 10, n° 1, 2001.
- Goetschel, Laurent, "Neutrality, a Really Dead Concept?", *Cooperation and Conflict*, vol. 34, n° 2, 1999.
- Goetschel, Laurent, "Neutrals as brokers of peacebuilding ideas?", *Cooperation and Conflict*, vol. 46, n° 3, 2011.
- Hopf, Ted, "The Promise of Constructivism in International Relations Theory", *International Security*, vol. 23, n° 1, 1998.
- Katzenstein, Peter, *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, 1996.
- Krstić, Zoran, "Odnos nacionalnog i evropskog identiteta Srba", *Bezbednost Zapadnog Balkana*, br. 20, maj-avgust 2011.
- Möller, Ulrika, Bjøreld, Ulf, "From Nordic neutrals to post-neutrals Europeans: Differences in Finnish and Swedish policy transformation", *Cooperation and Conflict*, vol. 45, n° 4, 2010.
- Morris, Kate, White, Timothy, "Neutrality and the European Union: The Case of Switzerland", *Journal of Law and Conflict Resolution*, vol. 3, n° 11, 2011.

Novaković, Igor, "Koncept neutralne države", *Međunarodna politika*, br. 1141, 2011.

Novaković, Igor, "Neutralnost u Evropi u 21. veku i slučaj Srbije", ISAC fond, Centar za međunarodne i bezbednosne poslove, Beograd, 2012.

Ojanen, Hanna, "Participation and influence: Finland, Sweden and post-Amsterdam development of the CFSP", *Occasional Paper*, n° 11, 2000.

Orban, Frank, "La neutralité et ses conséquences sur la défense commune européenne", in Jean Klein, Patrice Buffotot, Nicole Velboux (dir.), *Vers une politique européenne de sécurité et de défense: défis et opportunités*, Economica, Paris, 2003.

Radoman, Jelena, "Šta je bezbednosna politika Republike Srbije?", *Policy Brief*, Centar za istraživanje javnih politika, april 2016.

Raymond, Gregory, "Neutrality Norms and the Balance of Power", *Cooperation and Conflict*, vol. 32, n° 2, 1997.

Seroka, Jim, "Serbian National Security and Defence Strategy: Forever Wandering in the Wilderness?", *Journal of Slavic Military Studies*, vol. 23, 2010.

Vagts, Detlev, "The Traditional Legal Concept of Neutrality in a Changing Environment", *American University International Law Review*, vol. 14, n° 1, 1998.