

BEZBEDNOSNA POZICIJA SRBIJE U DANAŠNJOJ EVROPI – KONCEPT NEUTRALNOSTI I MOGUĆNOST OBLIKOVANJA NEUTRALNOSTI SRBIJE PO UZORU NA ŠVAJCARSKU

Neven Cvetićanin

Institut društvenih nauka, Beograd

*Hatidža Beriša**

Univerzitet odbrane u Beogradu, Vojna akademija, Škola nacionalne odbrane

U radu se razmatra bezbednosna pozicija Srbije u današnjoj Evropi. Ona se specifikuje kao nepristrasna i neutralna u odnosu na aktuelne (geo)političke krize kao što je ona u Ukrajini, što omogućava Srbiji da izgradi poziciju svojevrsnog linka između evropskog Zapada i evropskog Istoka, čime se učvršćuje autoritet naše države u međunarodnoj zajednici. Takođe, razmatra se mogućnost dodatnog specifikovanja i definisanja neutralnog bezbednosnog statusa Srbije po uzoru na Švajcarsku u godinama koje dolaze, u svetlu mogućih i predvidljivih geostrateških kretanja na evropskom i globalnom nivou.

Ključne reči: *Srbija, bezbednosna pozicija, Evropa, nepristrasnost, neutralnost, Švajcarska, geostrateška kretanja*

Uvod

Ovaj rad posvećen je uspomeni na dr Arčibalda Rajsja, čestitog Švajcarca, čoveka koji je svojim pregnućem zadužio Srbiju i koji joj je za života bio odan prijatelj, a nakon smrti trajan putokaz za stremljenje humanističkim vrednostima i civilizacijskim tokovima.

U radu su opisani švajcarsko-srpski odnosi, odnosima dve nacije veoma različite po karakteru, temperamentu i istorijskoj sudbini. Razmatrajući bezbednosnu poziciju Srbije u današnjoj Evropi postavlja se pitanje šta Srbi mogu naučiti od Švajcaraca, kako bi njihova istorijska pozicija i sudbina bili stabilniji i spokojniji od onih koje su proživeli u prethodna dva veka u cikličnim krugovima ratova, velikih stradanja naroda i konstantnog osiromašivanja zemlje.

Za razliku od Srbije i Srba, istorijska pozicija Švajcarske i Švajcaraca predstavlja jedan mirni tok diplomatske mudrosti i neprestanog napretka društva u svim segmentima, posebno u ekonomskom delu. Međutim, ove dve nacije imaju nešto što ih trenutno povezuje i što se tiče upravo bezbednosnog segmenta egzistencije države koji je predmet istraživanja ovog rada. Obe nacije, odnosno države, u vojno-bezbednosnom smislu su neutralne, od-

* hatidza.berisa@mod.gov.rs

nosno obe su prihvatile *neutralni vojno-bezbednosni status*, izvan različitih sistema kolektivne bezbednosti. Ipak, značajna razlika je u tome što švajcarska vojno-bezbednosna neutralnost traje nekoliko vekova, a srpska tek nekoliko godina.¹ Zbog toga možemo tvrditi da je švajcarsku neutralnost potvrdilo vreme, dok onu srpsku vreme tek treba da potvrdi. Još preciznije rečno – švajcarska neutralnost je *aktivna*, zaokružena, potvrđena i priznata od vodećih svetskih diplomatskih i vojnih sila, dok se u ovom smislu srpska neutralnost ukazuje kao *nedovršena* i *pasivna*, jer je Srbija još uvek danas, kao i u prošlosti, rastrzana između različitih diplomatskih i vojnih sila koje na njenu „neutralnost” gledaju sa podozrenjem. U tom smislu ovaj rad postavlja pitanje: da li je moguće srpsku neutralnost prevesti iz pasivne u aktivnu po uzoru na Švajcarsku, odnosno da li je moguće iskoristiti neka iskustva švajcarske neutralnosti za dodatno promišljanje i institucionalno uređenje srpske neutralnosti.

Ovaj rad podeljen je na nekoliko tematskih celina. Prva celina razmatra švajcarsko iskustvo bezbednosne i političke neutralnosti, apostrofirajući glavne komponente, funkcije i svrhu švajcarske neutralnosti, kao i istorijski kontekst u kojem je ta neutralnost nastajala i opstajala. Druga celina rada razmatra pouke švajcarskog koncepta vojne i političke neutralnosti za Srbiju, posebno u kontekstu predsedavanja Srbije OEBS-om 2015. godine i činjenice da je Srbija predsedavala OEBS-om u zajedničkom paketu sa Švajcarskom, odnosno nakon nje, budući da je Švajcarska OEBS-om predsedavala 2014. godine. Druga celina ne istražuje samo šta Srbija može naučiti i primeniti u svom konceptu neutralnosti iz švajcarskog iskustva neutralnosti, već šta može naučiti i primeniti iz švajcarskog iskustva predsedavanja OEBS-om. Glavna teza kojom se pristupa pomenutim istraživanjima jeste da vojno-bezbednosna neutralnost, da bi bila stabilna, efikasna i funkcionalna mora biti priznata od drugih država koje u nju moraju imati poverenja, upravo na način na koji vodeće svetske diplomatske i vojne sile imaju poverenja u švajcarsku neutralnost, dok se nekima od njih neutralnost Srbije čini nejasna i neprecizna, te je one u punom značenju reči nisu priznale. U zaključnim napomenama rada biće sumirani svi zaključci do kojih se došlo istraživanjem (neutralne) bezbednosne pozicije Srbije u današnjoj Evropi, uz nastojanje da se dođe do konačnih zaključaka koji bi pomogli boljem, preciznijem i funkcionalnijem definisanju bezbednosne i diplomatske pozicije Srbije u današnjoj Evropi.

Švajcarsko iskustvo bezbednosne i političke neutralnosti

Pre eksplicitnog opisivanja švajcarskog koncepta neutralnosti treba reći nekoliko reči o konceptu političke i vojne neutralnosti kao takvom, kao i o različitim modelima neutralnosti poznatim u novijoj istoriji.

Neutralnost kao politički koncept. Politički koncept neutralnosti, odnosno „politika neutralnosti”, predstavlja paket *političkih odluka i mera* koje neutralna država donosi svojom slobodnom voljom u mirnodopskim uslovima radi očuvanja *kredibiliteta* i *efikasnosti* ove svoje pravno-obavezujuće neutralne pozicije. Politika neutralnosti, kroz poznate primere u novijoj istoriji, razlikuje se od jedne do druge neutralne države i uslovljena je konkretnom situacijom

¹ Švajcarska je zaokružila sopstvenu neutralnost nakon Bečkog kongresa 1815. godine, kada je nastala ona trajna baza koja će u budućim godinama i vekovima biti samo nadograđivana, bez suštinskog menjanja koncepta. Srbija je, s druge strane, definisala svoju vojno-bezbednosnu neutralnost rezolucijom Narodne skupštine Republike Srbije 2007. godine, nakon čega nisu usledili svi ostali potrebni bezbednosni dokumenti koji bi ovakav načelni stav dodatno definisali, usled čega se srpska neutralnost, zanemarujući njen kratak rok trajanja, čini nedovršenom.

i konkretnim istorijsko-političkim kontekstom. S druge strane, države koje nisu neutralne mogu smatrati da je neutralnost ili doprinos miru ili izvesna vrsta političkog licemerja.

Pravne osnove statusa neutralnosti u savremenom međunarodnom pravu. Pravne osnove statusa neutralnosti u savremenom međunarodnom pravu definisane su *Zakonom o neutralnosti* koji je sastavni deo međunarodnog prava. Ovaj zakon definisan je *Haškom konvencijom* iz 1907. godine i primenjuje se tokom međunarodnih oružanih sukoba. *Zakon o neutralnosti* nije relevantan u slučaju izbijanja unutrašnjeg oružanog sukoba, kao ni u mirnodopskim uslovima. Shodno odredbama ovog zakona, neutralna država ima obavezu da ostane neutralna, tj. nepristrasna i da ne učestvuje u oružanom sukobu, zaraćenim stranama nije dozvoljeno da prelaze na ili kroz njenu teritoriju, te se neutralna država mora braniti u slučaju agresije. Ona ne može izvoziti bilo kakvu vrstu vojnog materijala bilo kojoj od zaraćenih strana, ali ima pravo da održava druge vrste ekonomskih i diplomatskih odnosa. Neutralnost može biti stalna ili *ad hoc*, tj. privremena. Ono što je posebno bitno jeste da *zaraćene strane (ili uopšte dominantne diplomatske sile vremena) moraju priznati status neutralnosti neutralnih država* i ne smeju zauzimati neutralnu teritoriju. Time smo došli do najvažnije stavke vezane za status političko-bezbednosne neutralnosti jedne države, a to je da ta *neutralnost mora biti priznata od drugih država* i da, ukoliko želi da bude real-politička činjenica, a ne samo fiktivna želja, ne može da bude „samoproglašena” u smislu nedostatka spoljašnje objekcije te neutralnosti. *Zakon o neutralnosti* iz 1907. godine ograničen je *Poveljom UN* iz 1945. godine, te u slučaju kada su dve obaveze koje proizilaze iz ova dva dokumenta u sukobu, primenjuje se ona koja proističe iz *Povelje UN*.

Različiti konteksti i modeli neutralnosti u novijoj istoriji. Kroz vekove su postojala različita tumačenja „neutralnosti” u različitim državama koje su se proglašavale za neutralne, poput Danske, Švedske, Finske, Irske, Švajcarske ili od skoro Moldavije i Turkmenistana, što svedoči da je koncept neutralnosti veoma širok i višeznačan. On se u novijoj istoriji protezao od „aktivne neutralnosti” (Švajcarska) do „hladnoratovske neutralnosti” (Austrija, Finska) ili „nesvrstanosti” (Titova Jugoslavija i ostale zemlje tzv. nesvrstanog bloka), a nova značenja dobija u novom kontekstu globalizacije i novim bezbednosnim izazovima koje taj kontekst postavlja pred države.

U novijoj istoriji prva zaokružena i definisana pojava neutralnosti je upravo primer švajcarske neutralnosti, stabilizovane 1815. godine nakon Napoleonovih ratova i Bečkog kongresa, kada se Švajcarska proglasila za „stalnu neutralnu državu”. U to vreme ta odluka je imala pravni temelj i potvrđenu političku dimenziju, jer su je priznale tadašnje dominantne svetske sile (Francuska, Pruska, Velika Britanija, Rusija). Od tog vremena, zavisno od različitih političkih okolnosti na globalnom planu, pojavili su se novi tipovi neutralnosti, poput npr. finske i austrijske „hladnoratovske neutralnosti” koja je bila drugačija od švajcarske neutralnosti prvenstveno zbog toga što je zbog svoje *ad hoc* uloge bila manje aktivna i evidentno pasivnija u odnosu na švajcarsku neutralnost, koja je poslovično poznata kao diplomatski proaktivna u smislu nuđenja diplomatskih dobrih usluga svim zainteresovanim i, eventualno, sukobljenim stranama, kao i posredničkom delovanju preko brojnih međunarodnih organizacija smeštenih na njenoj teritoriji.² U okviru „hladnoratovske neutralnosti” takođe imamo specifičan koncept

² U Švajcarskoj je upravo zbog njenog neutralnog vojnog i političkog statusa smešten čitav niz međunarodnih organizacija koje pružaju tzv. dobre usluge globalnoj zajednici – od Međunarodnog Crvenog krsta, preko Svet-ske zdravstvene organizacije, sve do Međunarodne organizacije rada i ostalih desetina međunarodnih organizacija, koje su ovde našle mesto. Spisak svih međunarodnih organizacija smeštenih u Švajcarskoj na sajtu https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/en/documents/topics/OI-Geneva_en.pdf

vidljiv u slučaju bivše Jugoslavije (SFRJ) koja se sredinom 60-ih odlučila za *politiku nesvrstano*ti, što ne bi moglo da se definiše kao klasičan koncept neutralnosti, već pre kao svojevrsni ideologizovani *neutralizam* koji počiva na jakim ideološkim „nesvrstanim” osnovama i ambiciji da se nesvrstane države ne samo ne priključe nijednom postojećem bloku, već i da formiraju na globalnom nivou svoj sopstveni blok. U tom smislu razlika između *neutralnosti* i *neutralizma* jeste što država u prvom slučaju definiše isključivo svoj sopstveni neutralni status kako bi, kao takva, imala od njega isključivo pojedinačni državni interes, dok se u drugom slučaju radi o širem zahvatu koji pretenduje da stvori čitav jedan neutralni (nesvrstani) blok država, koji pretenduje da bude značajan faktor svetske politike i svetskih zbivanja. U tom smislu je, na primer, neutralnost Irske drugačija od prethodno pomenutog ideologizovanog „neutralizma”, jer sadrži elemente klasičnog koncepta neutralnosti koji ne izlazi iz okvira pojedinačnih interesa države. Naime, neutralnost Irske bila je put da se osigura njen opstanak pored moćnog suseda Velike Britanije, a i razlog za neulazak Irske u NATO bio je više nego praktičan, bez bilo kakvih ideoloških konotacija, s obzirom na to da Irska nije sebi mogla priuštiti dovoljno materijalnih sredstava za članstvo. Konačno, u kontekstu klasičnih konceptata neutralnosti mogli bi pomenuti i doskorašnju neutralnost Ukrajine, čija je *ad hoc* svrha bila da uspostavi balans između uticaja Zapada i Istoka, što se raspalo u vihoru skorašnjeg građanskog rata. Bezbednosni status Ukrajine trenutno je nedefinisan, a upravo njen slučaj može poslužiti kao negativan primer lakog, naglog i tragičnog urušavanja nedovoljno definisane i nedovoljno spolja garantovane neutralnosti jedne države.

Koncept neutralnosti Švajcarske kao egzemplan model trajne i delotvorne neutralnosti. Od svih u istoriji poznatih modela neutralnosti posebno je zanimljiv švajcarski koncept političke neutralnosti, jer je najdugovečniji u novijoj istoriji sveta, što sasvim sigurno svedoči o njegovoj delotvornosti i praktičnosti. U nastavku rada biće izloženi osnovni elementi švajcarskog modela političke i bezbednosne neutralnosti³, a zatim razmotrena mogućnost pouka tog modela po bezbednosnu poziciju Srbije i ispitano da li ona može da, zakružujući sada prilično nedovršeni model sopstvene neutralnosti, usvoji nešto nalik švajcarskom modelu neutralnosti, naravno ne kopirajući ga, već na kreativan način.

Istorijski kontekst, politička i pravna definicija švajcarske neutralnosti, njena svrha i njen bezbednosni aspekt. Švajcarska neutralnost predstavlja rezultat specifičnog istorijskog razvoja, odnosno specifične istorijske tradicije i brojnih prilagođavanja spoljnim i unutrašnjim okolnostima. Švajcarsku neutralnost prvi put su garantovale, 1815. godine, tadašnje najvažnije svetske diplomatske sile (Austrija, Velika Britanija, Rusija, Francuska i Pruska) na Bečkom kongresu, što je konačno rezultiralo potpisivanjem *Akta o neutralnosti Švajcarske* kao zvaničnog akta. On će u budućnosti biti samo nadograđen i potvrđen svim narednim diplomatskim dokumentima, kako bi Švajcarska neutralnost ostala potvrđena i garantovana sve do današnjih dana od svih relevantnih svetskih faktora, tako da je danas više niko ne dovodi u pitanje. Upravo činjenica da je švajcarska neutralnost zvanično diplomatski potvrđena i garantovana čini je *aktivnom* u punom značenju tog izraza. Neutralnost je u početku predstavljala jedini način očuvanja Konfederacije, sastavljene od različitih entiteta sa različitom kulturom i verskom tradicijom, koje je bilo moguće pomiriti i integrisati isključivo konceptom neučestvovanja u dominantnim verskim i političkim sukobima vremena, usled čega bi se, zbog različitih centrifugalnih sila, ona sasvim sigurno podelila i raspala. Dakle, jedna od prvih funkcija švajcarske neutralnosti bi-

³ O švajcarskoj neutralnosti obaveštavam se iz rada Veronik Panšo (2009).

la je unutrašnja integracija raznorodne Konfederacije, da bi zatim postepeno bili otkrivani i ostali pozitivni aspekti neutralnosti, te su Švajcarci, fantastičnom sposobnošću socijalnog učenja i prilagođavanja, iz decenije u deceniju, iz veka u vek, dodatno učili kako da koriste neutralnost za ostvarivanje svojih spoljnjih i unutrašnjih interesa. Jedna od posledica ovakvog istorijskog razvoja bila je i činjenica da su tokom vremena *ostale države priznale neutralnost Švajcarske i imale poverenja u nju*, čime je ona postala trajna i stabilna.

Prema stavu švajcarskih organa vlasti i pratećih dokumenata koji regulišu ovo pitanje, švajcarska neutralnost podrazumeva da je ona *samoutvrđena, stalna i naoružana*. Neutralnost predstavlja, po tradicionalnom shvatanju Švajcaraca, kamen temeljac spoljne i bezbednosne politike, kojom se obezbeđuje *nezavisnost države i integritet njene teritorije*. U Ustavu Švajcarske navodi se da je Skupština federacije (parlament) nadležna za preduzimanje mera radi očuvanja spoljne bezbednosti, nezavisnosti i neutralnosti Švajcarske (član 175), a da je Savet federacije (vlada) dužan da preduzme mere radi očuvanja spoljne bezbednosti, nezavisnosti i neutralnosti Švajcarske (član 185). Neutralnost se nadalje pominje u odeljku Ustava „Federalni organi vlasti“, a ne u odeljcima koji govore o ciljevima Konfederacije ili o načelima spoljne politike. Zamisao ustavotvorca bila je da naglasi da je uloga neutralnosti u tome da ona ne bude samo instrument spoljne i bezbednosne politike, već da definiše srž samog švajcarskog političkog poretka, koji od ovog koncepta, kao što je pomenuto, crpi i svoju unutrašnju koherenciju i stabilnost. Švajcarska politika neutralnosti počiva na četiri elementa iz kojih crpi legalitet i legitimitet: *Zakonu o neutralnosti*, nacionalnom interesu, međunarodnoj situaciji, kao i na tradiciji i istoriji. Ono što je posebna odlika švajcarskog koncepta neutralnosti jeste da je ona *aktivna*, a ne *pasivna*, u smislu da ne isključuje različita diplomatska sredstva kako bi se interes države što bolje uskladio sa interesima drugih država. Tako za Švajcarsku politika neutralnosti nije fundamentalna prepreka učestvovanju u ekonomskim sankcijama, niti članstvu u nevojnim međunarodnim organizacijama. Na primer, nedavno pristupanje Švajcarske UN ne podrazumeva da ona ima obavezu učestvovanja u vojnim operacijama, pa je samim tim pristupanje ovoj organizaciji u skladu sa neutralnošću. Prema *Zakonu o neutralnosti*, pripadnici švajcarske vojske mogu biti upućeni u druge države samo ako se misija odvija u skladu sa mandatom UN ili OEBS ili uz dozvolu zaraćenih strana, a u skladu sa švajcarskom neutralnošću. *Zakon o neutralnosti* strogo zabranjuje učestvovanje pripadnika oružanih snaga Švajcarske u borbenim dejstvima nametanja mira, već ih isključivo vezuje za operacije podrške miru (PSO) ako su one zasnovane na mandatu Saveta bezbednosti UN ili se izvode uz saglasnost zaraćenih strana. Takođe je, shodno odredbama *Zakona o neutralnosti*, moguće učestvovanje u međunarodnoj vojnoj saradnji (obuka i naoružanje), ali samo ukoliko to ne podrazumeva obavezu pružanja pomoći bilo kojoj strani u slučaju rata. Učestvovanje u međunarodnim programima i članstvo u međunarodnim organizacijama moguće je ukoliko ne postoji obaveza pružanja vojne pomoći bilo kome ili je neka druga preuzeta obaveza u suprotnosti sa odredbama *Zakona o neutralnosti*.

Funkcije švajcarske neutralnosti. Po mišljenju Riklina (1991) neutralnost u Švajcarskoj ima pet osnovnih funkcija:

1. *Integracija*, odnosno očuvanje unutrašnje povezanosti različitih kulturnih i verskih grupa radi uspostavljanja trajnog i stabilnog mira među njima, te neutralisanje svih spoljnih remetilackih centrifugalnih sila koje bi delovale na te grupe.

2. *Zaštita*, odnosno mogućnost neuključivanja u ratove koji se vode u okolini i očuvanje statusa nezavisne i neutralne države.

3. *Privredni interes*, odnosno mogućnost poslovanja sa svim stranama u nekom eventualnom oružanom sukobu.

4. *Evropska ravnoteža*, odnosno stvaranje situacije koja odgovara geopolitičkim interesima glavnih sila na kontinentu i nečinjenje bilo čega što je u suprotnosti sa interesima vodećih sila.

5. *Dobre usluge*, odnosno prilika da se ponude posredničke ili pregovaračke usluge i demonstrira solidarnost, usled čega država ima višestruke koristi

Odnos Švajcaraca prema sopstvenoj neutralnosti. Većina građana Švajcarske veoma je vezana za neutralnost (oko 89% građana je, prema istraživanjima u poslednjih desetak godina, privrženo ovom konceptu), koja za njih predstavlja deo samopercepcije i nacionalnog identiteta. Ipak, građani Švajcarske i učesnici u političkom i društvenom životu termin „neutralnost“ doživljavaju na veoma različite načine. S jedne strane, postoje stanovišta prema kojima neutralnost predstavlja *stub suvereniteta*, a sa druge strane postoje ona koja neutralnost vide pretežno kao *instrument u aktivnoj spoljnoj politici*. Postoje razlike u poimanju neutralnosti s obzirom na političko-partijsku opredeljenost Švajcaraca. Tako, na primer, švajcarske socijaldemokrate tumače neutralnost, pre svega, kao *aktivnu neutralnost u funkciji javne diplomatije*, odnosno aktivne spoljne politike, te stavljaju naglasak na *solidarnost i ljudska prava*, kao i na *multikulturalnost*, što povlači za sobom diplomatsko, a ponekad i bezbednosno učešće u različitim međunarodnim inicijativama promovisanja ovih vrednosti i neutralnom statusu daje određenu aktivističku pristranost.⁵ S druge strane, švajcarske desne partije, poput npr. Švajcarske narodne stranke (SVP), i njihovi simpatizeri skloni su stavu da saradnja u domenu bezbednosti čini Švajcarsku zavisnom, te se zalažu za detaljnu procenu svih tekućih angažovanja oružanih snaga Švajcarske u inostranstvu i njihovih tačnih troškova. Kod njih se primećuje izvesna distanca prema izlaženju iz okvira neutralnosti u bilo kakav, pa makar i najsitniji intervencionalizam; oni neutralnost vide, pre svega, kao *stub švajcarskog suvereniteta*.

Odnos Švajcarske sa NATO-om i aktivnosti u Partnerstvu za mir. Odnos Švajcarske prema severnoatlantskoj alijansi nije negativan i neprijateljski; pre bi se mogao nazvati uzdržanim. Godine 1994. NATO je pokrenuo program „Partnerstvo za mir“ (Partnership for Peace – PfP) radi postizanja bolje saradnje sa državama koje nisu eksplicitne članice saveza. Švajcarska se pridružila ovom programu 1996. godine, te je zajedno sa ostalim članicama ovog programa (pored ostalih i sa Srbijom) trenutno članica Evroatlantskog saveta za partnerstvo (osnovanog 1997. godine), bezbednosno-političkog foruma koji pruža smernice za praktičnu saradnju u okviru programa „Partnerstvo za mir“. Učestvovanje Švajcarske u „Partnerstvu za mir“ je u skladu sa njenom neutralnošću, s obzirom na to da za države članice ovog programa ne postoji obaveza pristupanja NATO-u, kao ni obaveza pružanja vojne podrške u slučaju izbijanja bilo kakvog eventualnog oružanog sukoba, jer se ovaj pro-

⁴ Tako je Švajcarska, na primer, tokom Drugog svetskog rata poslovala sa svim sukobljenim stranama, a i one su preko nje poslovale međusobno, a posebno važan segment ove međusobnog poslovanja bila je trgovina zlatom. Ali, treba naglasiti da je tokom Drugog svetskog rata došlo do veoma teških kršenja neutralnosti Švajcarske i, po mišljenju savezničkih država, pristrasnog delovanja u korist sila osovine, usled čega su Švajcarsku potkraj rata savezničke države stavile na spisak neprijateljskih država

⁵ Naravno, švajcarske socijaldemokrate u svom aktivističkom postupanju ne izlaze iz okvira *Zakona o neutralnosti*, ali duh tog zakona tumače u skladu sa sopstvenim vrednostima promovisanja ljudskih prava i multikulturalnosti kad god se za to ukaže diplomatska prilika.

gram zasniva na dobrovoljnim obavezama. Švajcarska je, poštujući sopstvenu neutralnost, uspjela da izgradi kredibilnu vezu sa NATO-om, koristeći je kao instrument u vojnoj razmeni znanja, iskustava i informacija, ne prekoračujući granicu eksplicitnih geostrateških svrstavanja koja bi Švajcarsku dovela u konfliktan odnos sa drugim geostrateškim silama – poput, na primer, Rusije. Tako će Švajcarska imati eksplicitno neutralan odnos prema svim geostrateškim svrstavanjima i globalnim konfliktima, ljubomorno čuvajući svoj mir.

NATO redovno poziva švajcarske predstavnike da učestvuju u određenim kursovima i vežbama i obratno, ali je odnos Švajcarske prema Alijansi, ukupno gledajući, uzdržan. Ključne oblasti saradnje Švajcarske sa Alijansom u okviru „Partnerstva za mir” su: poboljšanje interoperabilnosti, planiranje postupanja u civilnim vanrednim situacijama, pružanje pomoći prilikom nepogoda, stvaranje demokratskih i efikasnih bezbednosnih struktura, poštovanje humanitarnog prava i zakona o oružanim sukobima, upotreba pešadijskog oružja i lakog naoružanja, te obrazovanje i pružanje IT usluga. Najvažniji doprinosi koje Švajcarska daje, kao i njene najvažnije aktivnosti u „Partnerstvu za mir” odnose se na sledeće oblasti: operacije podrške miru (PSO), kurseve i obuku, projekte regionalne saradnje, Mrežu za međunarodne odnose i bezbednost (ISN). Takođe, Švajcarska je veoma aktivna i u tzv. Konzorcijumu „Partnerstva za mir”.

Odnos švajcarskog društva prema NATO-u ipak nije ujednačen, te postoje velike razlike u percepciji poželjnih odnosa sa alijansom između različitih delova švajcarskog društva i političkih partija. Veoma uticajna švajcarska politička partija, koja predstavlja najtvrdje konzervativne društvene krugove, a koja je podozriva prema NATO-u i obilatim korišćenju programa „Partnerstva za mir” je Švajcarska narodna partija (SVP) koja smatra da učestvovanje u programu PfP podrazumeva izvođenje brojnih vojnih vežbi švajcarskih vojnika u inostranstvu i stranih vojnika u Švajcarskoj, što, po njima, predstavlja kršenje izvorne ideje neutralnosti, te bi, shodno njihovoj poziciji, Švajcarska trebalo da prekine učestvovanje u PfP što je pre moguće. Ostale švajcarske političke partije, od liberala, preko socijaldemokrata sve do umerenih konzervativaca, nemaju problem s tim, te se mnoge od njih, poput recimo liberala (FDP) i umerenih konzervativaca (CVP), zalažu da se učešće Švajcarske u programu „Partnerstvo za mir” pojača.

Perspektive švajcarske neutralnosti. Po mišljenju Riklina (1991), pet prethodno nabrojanih funkcija neutralnosti je posle 1989. godine, i drastičnih promena u svetskom poretku, izgubilo važnost. Ali, u novonastalim okolnostima u Evropi i svetu, izazvanih sukobima u Ukrajini i ponovnim zaoštavanjem odnosa na liniji Istok–Zapad, kao i eskalacijom međunarodnog terorizma, švajcarska neutralnost bi ponovo mogla dobiti na težini i celishodnosti. Ono što je nesporno, bez obzira na globalni kontekst, jeste da Švajcarskoj neutralni status donosi nesumnjivi ugled u međunarodnim odnosima, usled čega je ona veoma rado viđena kao posrednik između različitih sukobljenih strana, te se na njenoj teritoriji često održavaju različite mirovne i posredničke diplomatske konferencije. Takođe, status neutralne države može biti adut u 21. veku u kontekstu sve češćih terorističkih pretnji i napada i eventualnih tenzija do kojih u budućnosti može doći zbog vodenih resursa. Sve to govori da Švajcarskoj njen neutralni bezbednosni status ne donosi samo ugled, već i jasne benefite u zastupanju državnog interesa, odnosno interesa sopstvenih građana. Upravo zbog toga švajcarski model neutralnosti može biti egzemplaran za Srbiju, te ćemo u nastavku rada istražiti kakve konkretne pouke može izvući Srbija iz švajcarskog modela neutralnosti, kako bi ojačala svoju diplomatsku poziciju i međunarodni ugled.

Pouke švajcarskog koncepta neutralnosti za Srbiju i njena bezbednosna pozicija

Aporije aplikacije švajcarskog modela neutralnosti na Srbiju. Pomenuto je da je švajcarski model neutralnosti proizvod specifičnog istorijskog razvoja Švajcarske, odnosno specifične istorijske tradicije i njome stvorenog nacionalnog identiteta i mentaliteta. Taj istorijski razvoj, tradicija i mentalitet su veoma, ako ne i potpuno drugačiji od istorijskog razvoja, tradicije i mentaliteta srpskog društva, što već u startu donosi izvesne aporije u pokušajima da švajcarski model neutralnosti bude primenjen na Srbiju. U nastavku ćemo nabrojati ključne različitosti u istorijskom razvoju, tradiciji i mentalitetu između švajcarskog i srpskog društva, koje rezultiraju aporijama u eksplicitnoj primeni švajcarskog modela neutralnosti na srpskom slučaju. Ali, ukoliko nije ozbiljno i razložno očekivati eksplicitnu, bukvalnu i preslikanu primenu švajcarskog modela neutralnosti na Srbiju, usled znatne razlike u istorijskom razvoju, tradiciji i mentalitetu, to ne znači da nije moguće srpsku, za sada samo proklamovanu neutralnost, nadograditi nekim segmentima švajcarskog modela neutralnosti, kako bi ona prešla iz *pasivne* u *aktivnu* fazu.

Prva aporija koja nam se ukazuje kada mislimo o mogućnostima primene švajcarskog modela neutralnosti na Srbiju jeste što između Švajcarske i Srbije postoji bitna razlika u tzv. istorijsko-bezbednosnom položaju. Naime, Švajcarska je u prethodnih nekoliko vekova bila područje gde su najznačajnije evropske i svetske sile dolazile da se dogovaraju i sporazumevaju, te su švajcarsku bezbednosnu tampon-zonu vešto koristili svi – počevši od samih Švajcaraca sve do različitih globalnih sila, jer je svima postojanje ovakve bezbednosne tampon-zone odgovaralo. S druge strane, Srbija i uopšte Balkan su, mereno tzv. procesima dugog trajanja, bili područja gde su velike sile „obarale jedne drugima ruku” i gde su se nadjačavale, te ne samo da Srbija i Balkan nisu imali funkciju bezbednosne, mirne i staložene tampon-zone već su, naprotiv, uvek bili bure baruta koje je u nadjačavanju svetskih sila izazivalo velike evropske požare. Stoga je glavno pitanje da li Srbija i uopšte (zapadni) Balkan mogu u raspodeli svetskih interesa i planova postati područje gde se vodeće svetske sile neće nadjačavati, već dogovarati, kao što je to slučaj sa područjem Švajcarske, odnosno sa „švajcarskom bezbednosnom tampon-zonom”, koja vekovima služi, i bukvalno i preneseno, kao teren sporazumevanja različitih relevantnih svetskih sila.

Druga aporija koja nam se ukazuje kada razmišljamo o mogućnostima primene švajcarskog modela neutralnosti na Srbiju jeste što ona, kao i ostale zemlje zapadnog Balkana, nije imala tradiciju neutralnosti⁶. Posebno je Srbija u dominantnim sukobima eksplicitno bila na jednoj ili na drugoj sukobljenoj strani, retko ostajući po strani, rezervisana i neutralna poput Švajcarske. Izuzetak je jedino socijalistička Jugoslavija (SFRJ) sa svojom nesvrstanom politikom, ali, kao što smo videli iz uvoda prvog poglavlja u kojem smo naglasili razliku između *neutralnosti* i *neutralizma*, model jugoslovenske nesvrstanosti nije predstavljao političko-bezbednosnu neutralnost u klasičnom smislu, već je pretendovao na stvaranje, među sukobljenim hladnoratovskim stranama, trećeg bloka, koji je ta-

⁶ Izuzev davnašnje renesansne Dubrovačke republike, koja je možda jedini primer kada je jedna balkanska politička tvorevina održavala svoju egzistenciju više diplomatijom nego oružjem, vešto se držeći „neutralno” prema svim dominantnim sukobima svoga vremena i čak, poput Švajcarske, profitirajući na njima trgujući i poslujući sa svim sukobljenim stranama.

kođe imao globalne aspiracije i bio bremenit ideološkim konotacijama. Ono što švajcarsku neutralnost čini efikasnom, celishodnom i trajnom jeste to što ona nije ideološki projekat poput nesvrstane Titove Jugoslavije već, pre svega pragmatični projekat, koji je vremenom postao, upravo zbog sopstvene pragmatičnosti, prihvatljiv za različite svetske sile. Stoga i neutralnost Srbije, ukoliko želi da bude održiva i celishodna, ne sme da bude osmišljena po modelu nesvrstanosti socijalističke Jugoslavije, čime bi Srbija pred sebe postavila neke tobožnje globalne pretenzije za koje u postojećoj poziciji u kojoj se država nalazi ne samo da nema osnova već, naprotiv, konkretna situacija nalaže koncentrisanje Srbije na sopstveni pojedinačni državni interes i neizlaženje iz mandata ovog posebnog državnog interesa. Upravo u ovom segmentu Švajcarska može biti egzemplar Srbiji primerom *nepretenciozne pragmatične neutralnosti*, nasuprot bilo kakvom *ideologizovanom neutralizmu* poput Titove politike nesvrstanosti.

Treća i veoma bitna aporija koja se ukazuje kada razmišljamo o mogućnostima primene švajcarskog modela neutralnosti na Srbiju jeste što je naša zemlja visoko zadužena u smislu spoljnog duga i samim tim finansijski zavisna od različitih strana. Nasuprot tome, Švajcarska nema državni dug, pa je u tom smislu slobodna i nezavisna, što joj omogućuje da ostane pri klasičnom modelu neutralnosti. To znači da je jedna od glavnih pretpostavki istinske, a ne samo proklamovane neutralnosti Srbije smanjivanje i eventualno potpuno regulisanje spoljnog duga države, što nije lak zadatak i što je već pitanje ekonomskih parametara. Dakle, može se zaključiti da se visoka spoljnja zaduženost zemlje i dosledno sprovođenje politike neutralnosti međusobno isključuju.

Četvrta aporija koja se ukazuje kada se razmišlja o mogućnostima primene švajcarskog modela neutralnosti na Srbiju jeste proklamovana strategija Srbije da se, u punom kapacitetu, pridruži Evropskoj uniji. Naime, Evropska unija je od 1992. godine i Ugovora iz Maastrichta i bezbednosna unija sa Zajedničkom bezbednosnom i odbrambenom politikom (Common Security and Defense Policy – CSDP), a Lisabonski sporazum iz 2007. godine je čak i otišao dalje u svom članu 42.7 koji se odnosi na regionalnu solidarnost u slučaju terorističkog napada, isključujući tako svaku mogućnost doslednog ostanka pri klasičnom modelu neutralnosti država koje su deo ove zajedničke bezbednosne i odbrambene politike. Takođe, Evropska unija je dodatno, sa uvođenjem Petersberških zadataka u Ugovoru iz Amsterdama iz 1997. godine, prešla sa očuvanja mira na obezbeđivanje mira, pa su danas bivše neutralne države, poput Finske i Švedske, veoma aktivne u težnji da se CSDP pretvori u efektivno međunarodno upravljanje krizama, što u izvesnoj meri isključuje doslednu primenu klasičnog modela neutralnosti. Ipak, unutar Evropske unije postoje zemlje koje su zadržale širi prostor za svoju bezbednosnu neutralnost poput Austrije, te se ne može bez rezerve tvrditi da članstvo u EU isključuje neutralni bezbednosni status. Stoga je moguće da Srbija ostane pri svojoj proklamovanoj strategiji da se pridruži Evropskoj uniji i da istovremeno razvija model bezbednosne neutralnosti, ali bi onda model neutralnosti Srbije trebalo formirati po austrijskom, a ne po švajcarskom modelu. U ovom radu promišlja se o neutralnosti Srbije po švajcarskom modelu ili bar o segmentima neutralnosti Švajcarske koji bi se mogli primeniti na Srbiju, pa se kreće od pretpostavke da za realizaciju takve neutralnosti nije nužno da Srbija postane eksplicitni član EU.

Za primenu švajcarskog modela neutralnosti u Srbiji postoje mnoge prepreke uslovljene njenom istorijom, tradicijom, mentalitetom, te geografskim i ekonomskim položajem. Ipak, ovaj rad i ne pretenduje da ponudi neku pretencioznu formulu prostog kopira-

nja švajcarskog modela neutralnosti na Srbiju već pokušava da da odgovor na pitanja koje segmente švajcarskog modela neutralnosti bi Srbija mogla da usvoji kako bi svoju, za sada samo proklamovanu neutralnost, dodatno zaokružila i prevela iz *pasivne* u *aktivnu* fazu. Švajcarska iskustva za Srbiju mogu biti poučna. Ali, da bi neutralan status bio celishodan, moraju ga priznati vodeće svetske sile upravo na način na koji je priznat i poštovan neutralan status Švajcarske.

Zaključak

Starokineski taoistički filozof Lao Ce rekao je u jednoj od svojih čuvenih sentenci da „putovanje od hiljadu milja počinje jednim korakom”. Potvrđen i garantovan neutralni bezbednosni status Srbije nalik je na putovanje od hiljadu milja, jer je trenutna neutralnost Srbije čisto deklarativna, odnosno nije konkretno garantovana ni priznata ni od jedne diplomatske sile, te treba preći hiljadu diplomatskih milja da bi bezbednosna neutralnost Srbije dobila svoje puno i realno obličje. Na taj put mora se krenuti laganim, ali sigurnim koracima i upravo je predsedavanje Srbije OEBS-om u 2015. godini bila prilika da se krene tim putem, uz veoma važnu okolnost da je Srbija predsedavala ovom uglednom organizacijom zajedno sa Švajcarskom, odnosno nakon nje, otvarajući sebi mogućnost da uči iz švajcarskih diplomatskih iskustava i njenog potpuno zaokruženog neutralnog bezbednosnog položaja, što je država Srbija tokom predsedavanja OEBS-om 2015. godine iskoristila u onoj meri u kojoj su joj to dozvoljavale spoljašnje i unutrašnje okolnosti.

U radu su navedene mnoge realne aporije u primeni švajcarskog modela neutralnosti na Srbiju, jer se radi o društvima sa različitom istorijskom tradicijom, te je naglašeno da bi bilo ne samo nerealno, već i pretenciozno očekivati doslovnu i preslikanu primenu švajcarskog modela neutralnosti na Srbiju. Ali, sa druge strane, to ne znači odbacivanje mogućnosti da neki segmenti švajcarske neutralnosti budu primenjeni na Srbiju i da ona ne treba da izvuče pouku iz švajcarskog iskustva neutralnosti. Najvažnija pouka jeste da neutralnost može biti celishodna i realna samo ako je priznata i garantovana, onako kako je Švajcarska neutralnost prvi put garantovana 1815. godine, što su učinile tadašnje najvažnije svetske diplomatske sile (Austrija, Velika Britanija, Rusija, Francuska i Pruska) na Bečkom kongresu, što je konačno rezultiralo potpisivanjem *Akta o neutralnosti Švajcarske*. Ovaj dokument će u budućnosti biti samo nadograđen i potvrđen svim narednim diplomatskim dokumentima, da bi Švajcarska neutralnost ostala potvrđena i garantovana sve do današnjih dana od svih relevantnih svetskih faktora, tako da je danas više niko ne dovodi u pitanje. To dovodi do zaključka da i neutralnost Srbije, ukoliko se želi da bude realna i celishodna, moraju da potvrde i garantuju vodeće sile našeg vremena (Sjedinjene Države, Rusija i Evropska unija) nekim *aktom o neutralnosti Srbije*. Ukoliko to nije moguće ili nije u interesu pomenutih sila (ili neke od njih, što je dovoljno da pokvari čitavu konstrukciju i učini je neodrživom), onda bi vredilo razmisliti da li je bolji ostanak pri ova-kvoj deklarativnoj, negarantovanoj i nepriznatoj neutralnosti ili je, pak, bolji prelazak na neki sistem tzv. kolektivne bezbednosti, što je tema za neko novo istraživanje.

Ipak, budući da je trenutni bezbednosni status Srbije neutralan, bez obzira na to koliko je deklarativan, Srbiju ništa ne košta da proverí sa najuticajnijim svetskim diplomatskim središtima da li ovaj svoj trenutni deklarativni neutralni status može da prevedu u konkretni ga-

rantovani neutralni status, odnosno da ga prevede iz *pasivne* u *aktivnu* fazu. Ukoliko se to ispostavi kao nerealno i neodrživo, Srbija ima vremena da krene u potragu za drugim rešenjima u definisanju svog bezbednosnog položaja, pri čemu bi svakako bilo bolje da pronađe put da zaokruži sopstvenu neutralnost, nego da traži druga rešenja svog bezbednosnog statusa kroz sisteme kolektivne bezbednosti koji u svetu u kojem živimo mogu doneti više problema nego benefita. Ovde se, pre svega, misli na to da imidž neutralne države može biti adut u kontekstu terorističkih pretnji koje su izvesne u veku u kojem živimo. Jednostavno rečeno, neutralna Srbija, kojoj bi to bilo potvrđeno i garantovano jednostavno bi bila „država koja gleda svoja posla” držeći se po strani od svih velikih globalnih sukoba, bez obzira na to da li su direktni, kao onaj u Ukrajini, ili diversifikovani, poput terorističkih pretnji. To je upravo pozicija u kojoj smo u prošlosti najređe bili, jer smo veoma često bivali uvučeni, čak i protiv svoje volje, u vrtlog sukoba u kojima smo za tuđi račun plaćali veliku cenu. Neutralni status obezbeđuje da se bude ostrvo mira u svetu koji je sve nestabilniji. Ali, ovaj status ne može, ukoliko želi da bude celishodan, da bude samoproглаšen već mora biti priznat i garantovan. Takođe, mora da bude i „naoružan” upravo onako kako je „naoružana” neutralnost Švajcarske u kojoj je svaki građanin vojnik, prolazeći osnovnu vojnu obuku i posedujući naoružanje za eventualnu odbranu neutralnosti.⁷

Realizovana neutralnost Srbije bi, ukoliko bi zaživela, imala istu funkciju kao u Švajcarskoj, a to je unutrašnja integracija zemlje raznorodne po svom kulturnom i istorijskom nasleđu, gde su različiti delovi zemlje gravitirali različitim istorijskom i kulturnim tradicijama (na primer, Vojvodina – Centralnoj Evropi, Šumadija – tzv. „tvrdom” srpskom nacionalnom identitetu, Sandžak – Turskoj, itd.). Srbija, istina, nije toliko nacionalno i verski diversifikovana kao Švajcarska, ali je ipak u značajnoj meri kulturološki diversifikovana u odnosu na potpuno, u ovom smislu, homogene države kao što su Grčka ili Turska. Glavna mentalitetska suprotnost u Srbiji uočava se između „centralnoevropske” Vojvodine, „ustaničke” Šumadije kao „srca Srbije” sa svojim specifičnim mentalitetom, islamiziranog Sadžaka i istočne Srbije kao posebne mentalitetske sredine. Stoga, kako u budućnosti ne bi bilo problema između ovih delova zemlje (posebno Vojvodine i Sandžaka i ostatka Srbije), ne samo da bi bilo optimalno da se Srbija uredi na građanskim osnovama tzv. ustavnog patriotizma, već bi glavna potpora ovakvom ustavnom patriotizmu bio upravo zaokružen neutralni status Srbije koji bi, kao u Švajcarskoj, neutralisao sve eventualne spoljnje centrifugalne sile, koje su uvek nepovoljno uticale na stabilnost naše zemlje. Tako bi zaokružen neutralni bezbednosni status pomogao dodatnoj unutrašnjoj integraciji zemlje koja je nedovršena u smislu formiranja integrisanog društva i države, te bi obezbedio mirno more za unutrašnje institucionalno uređenje i dovršenost Srbije kao društva i države u svakom smislu.

Kada bi Srbija zaokružila svoj neutralni bezbednosni status beneficije bi bile mnogobrojne. Ipak, ostaje pitanje da li ona sebe može dovesti u poziciju da u potpunosti zaokruži svoj neutralni bezbednosni status i formira ga na realnim osnovama ili će biti prinuđena da se pridruži nekom sistemu kolektivne bezbednosti. Odgovor na to pitanje ne zavisi od teorijskih pretpostavki, već od konkretne diplomatske umešnosti Srbije, kao i od realnih međunarodnih okolnosti i interesa različitih svetskih sila na ovom prostoru.

⁷ Titova „nesvrstana” Jugoslavija je lošiji primer „naoružane neutralnosti” od Švajcarske, jer iako je bila naoružana to je nije sprečilo da se raspadne po svim šavovima, spoljnjim i unutrašnjim, te da se oružje okrene unutra u jednom, po svojoj suštini, tragičnom građanskom ratu.

U ovom radu analiziran je neutralni bezbednosni status Srbije, korišćenjem primera švajcarske neutralnosti kao egzemplara kojem bi valjalo težiti, uz realno sagledavanje svih konkretnih različitosti u tradiciji i položaju dveju država. Pri tome, treba imati u vidu da efikasna i celishodna neutralnost mora biti priznata i garantovana.

Literatura

- [1] Ejodus Filip (2008) „Security, Culture and Identity in Serbia” (Bezbednost, kultura i identitet u Srbiji), *Bezbednost zapadnog Balkana*, 3 (7–8), str. 38–64.
- [2] Kovač Mitar (2009) „The Political or Military Neutrality of the Republic of Serbia” (Politička ili vojna neutralnost Republike Srbije), *Ekonomija i bezbednost*, Miroslav Hadžić i Jelena Radoman (urednici), Beograd, CCMR, str. 151–162.
- [3] Panšo, Veronik (2009), „Neutralnost Švajcarske: kratak uvod”, *Bezbednost Zapadnog Balkana*, br. 15.
- [4] Riklin, Alois (1991) „Funktionen der schweizerischen Neutralität”, *Passé pluriel. En hommage au professeur Roland Ruffieux*, Fribourg, Editions universitaires, str. 361–394.
- [5] Riklin, Alois (2009), „Neutralité”, članak u *Historical Dictionary of Switzerland*, www.hls-dhs-dss.ch
- [6] *Swiss Neutrality (Švajcarska neutralnost)* (2004) brošura Saveznog ministarstva odbrane u saradnji sa Saveznim ministarstvom spoljnih poslova, decembar 2004.
- [7] *Swiss Peace Supporter* (2009) časopis Saveznog ministarstva odbrane o doprinosima Švajcarske u PSO, 02/09.
- [8] Mile Rakić, Hatidza Beriša (2016) „Odnos Ruske federacije I SAD I NATO prema vojnoj neutralnosti Republike Srbije”, *Srpska politička revija*, 2/2016, Beograd

Studije

- [1] Studija SVP „Security through Independence – Away from Neutrality Incompatible Military Cooperation” (Bezbednost uz pomoć nezavisnosti – Udaljavanje od vojne saradnje koja nije u skladu sa neutralnošću), June 2009.
- [2] Studija FDP „For Credible and Efficient Armed Forces” (Za kredibilne i efikasne oružane snage), 16. 7. 2007.
- [3] Program stranke CVP, 2007.
- [4] Koncept SP „Armed Forces Transformation instead of Simple Adaptations” (Transformacija oružanih snaga umesto jednostavnih izmena), 27.5. 2005.

Internet stranice

- [1] Savezno ministarstvo spoljnih poslova Švajcarske: www.eda.admin.ch
- [2] Učestvovanje Švajcarske u Pfp: www.pfp.admin.ch
- [3] Stranka zelenih Švajcarske: www.gruene.ch
- [4] Spisak međunarodnih organizacija u Švajcarskoj
https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/en/documents/topics/OI-Geneva_en.pdf
- [5] Zajednički radni plan Švajcarske i Srbije za predsedavanje OEBS-om
<http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php teme/oeps-2015--predsedavanje-srbije?lang=lat>