



SRBIJA I EU: BEZBEDNOST I POLITIKA NEUTRALNOSTI

Septembar 2017.



Evropski
pokret
Srbija

EVROPA
za
MENE



Predgovor	3
Prof. dr Dragan R. Simić IZMENJENI GLOBALNI STRATEŠKI KONTEKST U DRUGOJ DECENIJI 21. STOLEĆA	4
Dr Igor Novaković Kompatibilnosti neutralnog statusa sa članstvom u Evropskoj uniji	10
Uvod	10
Neutralnost, kolektivni sistemi bezbednosti i Evropska zajednica	10
Neutralnost i Evropska unija	13
Pitanje dubljih integracija u domenima bezbednosti i odbrane u okvirima EU 1995-2008.	14
Novi procesi – ka „Evropskoj bezbednosnoj i odbrambenoj uniji“	16
Umesto zaključka: Pristupanje Srbije EU i pitanja vezana za neutralnost	18
Literatura	19
Mr Nataša Dragojlović ODNOSI SRBIJE I EVROPSKE UNIJE U OBLASTI SPOLJNE I BEZBEDNOSNE POLITIKE -mogućnosti i izazovi-	20
Evropska spoljna i bezbednosna politika	20
Srbija u evropskoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici	26

PREDGOVOR

Srbija svoju bezbednosnu politiku mora da uskladi sa bezbednosnom politikom EU, tokom pregovora o pristupanju Evropskoj uniji u Poglavlju 31 Spoljna, bezbednosna i odbrambena politika. Od decembra 2007. godine Srbija sebe zvanično definiše kao vojno neutralnu zemlju prema postojećim vojnim savezima.

Neutralnost u Srbiji mora biti utemeljena na principu i moraju da je reflektuju i drugi strateški dokumenti, koji pri tom, moraju i da daju odgovor kako ovaj status odgovara na stvarne bezbednosne prioritete Srbije i njenih građana. Međutim, čak i ovako „nedovoljno“ definisan koncept neutralnosti, teoretski gledano, ne predstavlja prepreku Srbiji da uđe u članstvo EU.

Međutim, potencijalni problem mogu biti treće države, koje mogu da imaju interes da Srbija ne postane članica EU i da status vojne neutralnosti tumače kao nekompatibilan sa članstvom.

Debata održana u Novom Sadu pod nazivom “Srbija i EU: Bezbednost i politika neutralnosti” bila je jedna u nizu od dvadeset debata koje je Evropski pokret u Srbiji i Fakultet političkih nauka organizovao u još sedamnaest gradova tokom 2017. i 2018. godine, u saradnji sa Evropskim pokretom u Srbiji – Sremska Mitrovica i Evropskim pokretom u Srbiji – Kraljevo. Debate su deo projekta „Evropa za mene“ koji finansijski podržava Delegacija Evropske unije, sa idejom da se u javnosti pokrenu teme značajne za Srbiju u procesu evropske integracije i pruže proverene i korisne informacije o tom procesu.

U Beogradu, septembra 2017.

Prof. dr Dragan R. Simić¹

IZMENJENI GLOBALNI STRATEŠKI KONTEKST U DRUGOJ DECENIJI 21. STOLEĆA

Cilj ovog osvrtu je da, u najkraćem, skicira stanje stvari u međunarodnom i globalnom poretku u razdoblju od početka drugog mandata Baraka Obame, sve do prvih nekoliko meseci na vlasti novoizabranog Predsednika Sjedinjenih Američkih Država, Donalda Trampa. Ne samo kao vremenske graničnike uzimamo upravo ovu dvojicu američkih predsednika, zbog toga što baš ova zemlja, kao i u odnosu prema njenoj moći u relativnom opadanju i prebražavanju se odigravaju dalekosežne i dubinske promene koje oblikuju današnji međunarodni i globalni poredak *In statu nascendi*. U ovom trenutku se teško može govoriti o postojanju iole trajnije slike svetskog poretka, sa relativno jasnom strukturom, utvrđenim subjektima, prepoznatljivim, stabilnim rasporedom moći, „zategnutom“ interesnom mrežom i, posebno, poretku sa široko, globalno, prihvaćenim vrednostima kojima kao takav teži.

Da i ne pominjemo, kako uz silne promene u svetu u poslednjih dve do tri decenije, posebno kad se ima u vidu tehnička, tehnološka i informatička revolucija Gutenbergovskih razmera i domašaja, i dalje se pouzdano može govoriti samo o međunarodnom, u preovlađujućem broju dimenzija i o svetskom, ali svega u nekoliko strana i odlika o globalnom poretku: upravo je tako nešto jedino opravdano kad je reč o globalnim, kolosalnim informatičko-komunikacijskim dosezima. Otuda, ne treba da čudi što se sve više koristi, doduše radi se o značajnoj redukciji značenjskog sadržaja pojmova međunarodni, svetski i/ili globalni poredak, kovanica „globalizovana svetska politika“.² Takav složeni, rogotatni izraz je u najmanju ruku, barem u nivou jezičke metastvarnosti, „uključiviji“, i što je najvažnije, odslikava pravo stanje stvari na međunarodnoj i globalnoj pozornici.

Ovakav, svojevrsni limb između dva poretka, starog liberalnog, nastalog pre sedam decenija posle Drugog svetskog rata, i novog odnosa snaga koji iscrtava obrise nekog drugačijeg poretka u poslednjih nekoliko godina, kada je još teško razlučiti da li se radi o promenama u postojećem

1 Dekan i profesor Međunarodnih odnosa na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu; imejl: draganrsimic@yahoo.com
2 Videti John Baylis, Steve Smith, Patricia Owens, Eds., *The Globalization of World Politics – An Introduction to International Relations*, Oxford University Press, Oxford, New York, 2017, Seventh Edition

poretku ili promeni samog tog poretka...za „običnog“ posmatrača, promene su najvidljivije u pomeranju i rasporedu moći. Svet je, svakako, „multipolarniji“ u poređenju sa npr., apogejem američke nadmoći ove „hipersile“ krajem devedesetih godina prošloga stoleća, takozvanog „unipolarnog momenta“³, sve negde do sredine prve decenije nastupajućeg 21. veka: ipak, i pored vidnog „uspona drugih“, današnji svetski poredak se ne može označiti kao m u l t i p o l a r n a n.

Neizvesnost i brzina su ključne odlike ovakvog stanja stvari. Mnogo je razloga zašto su nepoznanice budućnosti svetskog poretka tako i toliko obespekovavajuće u ravni njegovog emocionalnog doživljaja i opažanja, kao malo kada u istoriji. Ovde se treba osvrnuti podjednako i na dubinu promena koje su skoro bez presedana: gusta događajna prašina ometa gotovo svaki pokušaj racionalnog poimanja smera, starih/novih subjekata, strukture, interesa i ideja o poretku koji se nagoveštava...

Dalje, pomenuti tegobni i često unutar sebe protivrečni procesi mogu da budu preokrenuti na takav način, da se svako predviđanje može učiniti izlišnim: sa strateškog obzorja mogu da doplove ne više pojedini, nego čitava jata crnih labudova.⁴ Svi pobrojani i neki drugi razlozi, dovode i samo neuralgično jezgro strateškog mišljenja, njegovu osnovnu svrhu: da se iznađe ravnoteža između ciljeva i sredstava u jedinici vremena... Naime, bez mogućnosti promišljanja budućnosti, strategija mišljena kao „plan za akciju“, gubi vremenski horizont i ostaje zaglibljena u prošlost i sadašnjost. Onda kada se ne vide pejzaži iza brda „događaja koji se ore“ (Brodell), tada i paradoks dostignuća industrijskog i informatičkog doba koje oblikuju svet i poredak koji se stvara, u isto vreme nose opasnosti i prilike, više nego ikada ranije...⁵

Ukoliko spustimo istraživački periskop niže na lestvici svetskog poretka, ka malim i srednjim državama koje svakako ne oblikuju presudno poredak moći u kome živimo i njegovu ideološku matricu, promene i pomeranja o kojima smo govorili stvaraju kod njih stanje naglašene nesigurnosti. Posebno su izložene male i srednje države na dodirnim linijama između sile hegemonu i sve nasrtljivijih izazivača, u potrazi za vlastitom sigurnošću, mišljenju i delovanju u ogoljenom obrascu bezbednosne dileme.

Opadanje i/ili pomeranje interesa sile zaštitnice na druge delove sveta, npr., iako formalni savezi još postoje i svi se u njih ritualno zaklinju, u stvarnosti, u Makijavelijevoj „zbiljskoj istini stvari“ (verita effettuale delle cose), stavljaju ih položaj koji nužno zahteva strateško redefinisavanje: zapravo, radi

3 Za kovanicu „unipolarni momenat“ videti Charles Krauthammer, „Unipolar moment“, *Foreign Affairs*, Winter 1990/1991, pp. 23-33.; i Charles Krauthammer, „The Unipolar Moment Revisited“, *The National Interest*, Winter 2002/03, pp. 5 – 17. Za različita shvatanja rasporeda moći posle Hladnog rata videti šire u Dragan R. Simić, Dragan Živojinović, „Različita viđenja rasporeda moći u međunarodnim odnosima posle Hladnog rata“, u: Radmila Nakarada, Dragan Živojinović, Ur., *Srbija u u evropskom i globalnom kontekstu*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2012, str. 17 – 45.; Videti takođe i Dragan R. Simić, Dragan Živojinović, „predgovor: Sjedinjene Američke Države i izazivači na početku 21. veka“, u: Dragan R. Simić, Dragan Živojinović, Nikola Jović, Ur., *Sjedinjene Američke Države i izazivači*, Ur., Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Beograd, 2015, str. 9 – 26.

4 Za kovanicu „Crni labud“ videti Nasim Nikolas Taleb, *Crni labud – utizaj krajnje neverovatnih zbivanja*, Heliks, Smederevo, 2010. Videti takođe i Dragan R. Simić, *Rasprava o poretku*, Zavod za udžbenike, Beograd, 2012, Drugo izdanje, str. 288 – 328.

5 Fernan Brodel, *Mediteran i mediteranski svet u doba Filipa II*, Geopoetika, Beograd, 2001.

se o nalogu opstanka. To naročito važi za male države, koje neočekivanim obrtima u odnosima hegemonu i izazivača i/ili u odnosima velikih lako mogu da postanu moneta za potkusurivanje za namirivanje određenih računa, objekti a ne subjekti međudržavnih i međunarodnih odnosa...u krajnjem ishodu, kao što pokazuje milenijumska istorija u odnosima jakih i slabih, takve države ukoliko ne preduzmu dodatne, neodložne korake da preduprede razvoj događaja u novonastaloj situaciji, gube i svoju nezavisnost, ponekad i nestaju sa geografske karte...⁶

Napetost i nemir su glavne crte doživljaja kod slabijih „igrača“ u sistemu država kad započne nadgornjavanje u moći između velikih: otuda, ništa nije važnije za male i srednje države od racionalnog promišljanja i delovanja u izmenjenom odnosu snaga. Umesto strateške usredsređenosti na samo jedan oblik zaštite vlastitog opstanka i sigurnosti, takve države su prinuđene da diversifikuju, razigraju više strateških usmerenja i oslonaca, ne dajući nužno pri tome nijednom od njih prednost. Jezikom kockara kazano, gotovo „sve karte se stavljaju na sto“, „sva gvožđa se drže istovremeno u vatri“...⁷

Na drugi način to isto, zbog opasnosti gubitka nezavisnosti ili ugrožavanja samog opstanka, ne treba „staviti sva jaja u istu korpu“... Jedino strateška diversifikacija može da smanji moguće rizike po vlastite životne interese kod manjih i srednjih država...⁸

Najčešće takve države, uznemirene i uplašene od mogućnosti da ne budu zaštićene od agresivnih namera i koraka države izazivača, uprkos tome što najčešće imaju i formalna, ugovorna jemstva da neće biti prepušteni vlastitoj sudbini(npr., član 5. Vašingtonske povelje), preduzimaju dodatne mere zaštite.

Ovde ćemo razmotriti slučaj zemalja članica NATO-a u analiziranom razdoblju, premda istorija međunarodnih odnosa, ne samo u HH stoleću, pruža obilje primera da male države u situaciji kada hegemon ili „veliki zaštitnik“ iz bilo kojih razloga smanjuje svoje prisustvo i jemstva njihovoj nezavisnosti i bezbednosti a, istovremeno sila izazivač koja ima revizionističke namere otvoreno i agresivno napada postojeći poredak, pribegavaju, najopštije kazano, strateškom prilagođavanju, tj., povećavaju broj vlastitih rezervnih opcija.⁹

Takva strateška diversifikacija se kreće od pasivne odbrane na jednom kraju, preko de facto neutralnosti i/ili zauzimanja jednakog odstojanja između hegemonu i izazivača (ekvidistance),

6 Za politiku velikih sila jednih prema drugima ali i prema manjim silama videti šire u Džon Miršajmer, *Tragedija politike velikih sila*, Udruženje za studije SAD u Srbiji, Čigoja štampa, Beograd, 2017, Izmenjeno i dopunjeno izdanje

7 Videti šire o tome u Jakub J. Grygiel, A. Wess Mitchel, *The Unquiet Frontier – Rising Rivals, Vulnerable Allies and Crisis of American Power*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2016.

8 Isto, naročito strane 109-111. i Dragan R. Simić, Dragan Živojinović, „Savezi, savezništva i svrstavanje u međunarodnim odnosima posle Hladnog rata“, u: Dragan R. Simić, Dejan Milenković, Dragan Živojinović, Ur., *Neutralnost u međunarodnim odnosima – šta možemo da naučimo iz iskustva Švajcarske?*, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa, Beograd, 2016., str. 31 – 60.

9 Videti Jakub J. Grygiel, A. Wess Mitchel, *The Unquiet Frontier – Rising Rivals, Vulnerable Allies and Crisis of American Power*, pp. 109 – 111.

sve do diplomatskog prilagođavanja, pa čak i otvorene podrške revizionističkim stavovima, na drugom kraju...jednom rečju, sva scenarija se razigravaju, dok se napregnuto prate pomeranja u odmeravanju snaga između vodećih aktera u međunarodnom sistemu: hegemonu u poretku i njegovih izazivača....¹⁰

Verovatno najpoznatiji primer za ovakvo ponašanje u XX veku jeste grupisanje zemalja u međuratnom razdoblju, pred opasnošću koju su za novouspostavljeni Versajski poredak predstavljale nacistička Nemačka i komunistički Sovjetski Savez. Odmah posle Prvog svetskog rata najveći izazov novom poretku predstavljala je za zemlje Istočne i Jugoistočne Evrope mogućnost obnavljanja Austro-Ugarske imperije. Upravo su Mala Antanta koju su sačinjavale Čehoslovačka, Rumunija i Jugoslavija, kao i Nordijska Antanta koju su obrazovale Letonija, Estonija, Poljska i Finska bile zamišljene kao brana promenama koje su svojim postupcima nagoveštavale revizionističke države toga vremena. Male i srednje države su, očekivano, posegnule za drugim sredstvima i merama: od strateške usredsređenosti na jemstva hegemonu u cilju zaštite vlastitih interesa, bezbednosti i nezavisnosti, okrenule su se raznovrsnim drugim potezima; počev od jačanja svojih snaga, preko čvršće i bliže saradnje sa susedima, sve do otvorenog diplomatsko-političkog orijentisanja prema sili i/ili državama izazivačima postojećeg odnosa snaga...

Kad je reč o zemljama Istočne i Jugoistočne Evrope u novije vreme, njihovo strateško mišljenje i delovanje ne odudara mnogo od navedenog primera iz međuratnog razdoblja. Naime, globalno pomeranje koje se nužno odražava i na regionalne konstelacije moći, izmeštanje fokusa Američkog angažovanja, vojnog, diplomatskog i političkog prema zemljama Bliskog i Srednjeg Istoka i, naročito, prema Istočnoj Aziji, uz doslednu politiku nečinjenja Baraka Obame, s jedne, te povratak Rusije kao velike regionalne i svetske sile, s druge strane, prinudili su u većoj ili manjoj meri sve male i srednje države na „liniji dodira“ prema izazivaču, da posegnu za u istoriji dobro poznatim strateškim potezima...¹¹

Najpre, ove zemlje, Poljska i Baltičke države više od drugih, započele su u poslednjoj deceniji dodatna ulaganja u vlastitu vojnu moć kroz modernizaciju, nabavku ubojitijih oružja, opremanju vojske i povećanju brojnog stanja žive sile. Uz liniju dodira NATO-a i Ruske Federacije odigrava se u posmatranom razdoblju neskrivena remilitarizacija pretećih razmera. Poljska je, primera radi, naročito posle Obaminog odustajanja od izgradnje ranije najavljenog raketnog štita u Istočnoj Evropi, zabrinute za vlastitu bezbednost uz izvesnost da budu ostavljene na cedilu u slučaju napada sa Istoka, preduzela je odlučujuće korake u jačanju vlastitih sposobnosti da odgovori na ovakvu stvarnu ili od strane Poljaka pretpostavljenu pretnju. Ovde, razume se, ne raspravljamo koliko su ovakvi strahovi i predviđanja utemeljeni, tj. da li Rusija uopšte ima agresivne namere prema susedima na njenim zapadnim granicama...¹²

¹⁰ Isto, pp. 77 – 116.

¹¹ Isto, pp. 99-101.

¹² Isto, pp. 86 – 95.

Svi pobrojani razlozi koji se tiču pomeranja moći i promena u postojećem međunarodnom i globalnom poretku, uz intervenciju Ruske Federacije u Gruziji 2008. godine, dalje, uticali su da Poljska započne desetogodišnji program modernizacije vojske vredan 40 milijardi dolara.¹³ Nove okolnosti uslovile su i da se male i srednje države okrenu tešnjoj saradnji sa susedima i usmere ka različitim oblicima regionalnih okupljanja: suočene sa, u osnovi, sličnim izazovima, ove države nisu stale samo na ad hoc diplomatsko-političkim konsultacijama, nego su započele i/ili nastavile i međusobnu institucionalnu saradnju, čak i na temama kao što su odbrana, bezbednost i energetika što su, inače, ranije činile isključivo u okviru NATO-a. Već 2011. godine Višegradaska grupa (Poljska, Češka Republika, Slovačka i Mađarska) oformile su regionalnu borbenu grupu pod Poljskim vođstvom koja je predviđena da preraste u zajedničke borbene jedinice do 2016. godine.¹⁴

Severnije, opet, na „liniji dodira“, neformalni vojni savez pod imenom Nordijsko-Baltička grupa, okupio je Letoniju, Litvaniju, Estoniju, Švedsku, Finsku, Norvešku i Dansku. Ova grupa nastala je svega godinu dana od ruske intervencije u Gruziji. Pri svemu ovome, nijedna od pomenutih zemalja koje su članice i NATO-a, nisu prekinule formalno svoje veze sa Severno-atlanskim savezom: štaviše, na listi njihovih prioriteta jemstvima koja proističu iz člana 5. Vašingtonske povelje se najviše veruje. Stvaranje pomenutih grupa, jesu neka vrsta „podsaveza“, unutar šireg institucionalnog okupljanja¹⁵.

Na ovako razuđenom i raznovrsnom „strateškom meniju“, pojedine male i srednje države pribegavaju i drugačijim načinima zaštite vlastitih vitalnih nacionalnih interesa u izmenjenom globalnom kontekstu. Kada politiku prilagođavanja i strateške diversifikacije i ne vode legalno izabrani nosioci vlasti u jednoj zemlji, to čine opozicioni i/ili drugi uticajni krugovi: da li uopšte treba reći da takva opredeljenja i ponašanje, javno i još više prikriveno, podržava Ruska Federacija u skladu sa svojom naraslom moći i nacionalnim interesima. To se čini posebno kroz upliv u bankarsko-finansijski i ukupan privredni sektor, a saradnja ovih država na mogućoj „liniji vatre“ u oblasti energetike sa ruskim državnim gigantom Gaspromom je potpuno otvorena...¹⁶

Svojevrsni političko-interesni „brakovi iz računa“ predstavljaju još jedan od načina putem kojih male i srednje i države nastoje da izbegnu krajnje nepovoljne posledice „bezbednosne dileme“ u vremenima krize starog i pomaljanja obrisa novog međunarodnog i svetskog poretka.

Ovakvi oblici prilagođavanja su prisutni kod zemalja „na liniji dodira“; kad je reč o samoproglashenoj vojnoj neutralnosti Srbije koja je gotovo u celini okružena državama, članicama NATO-a, javljaju se i neke dodatne nepoznanice i izazovi. Počev od načelnog pitanja, koliko je uopšte moguće voditi neutralnu spoljnu i bezbednosnu, politiku (u slučaju Srbije radi se, kao što je poznato, o

13 Isto, p. 87.

14 Isto, p. 99.

15 Isto, p. 100.

16 Isto, pp. 109-112.

neutralnosti u odnosu na postojeće vojne saveze) kada je bezbednost nedeljiva, regionalna i globalna, skoro podjednako; jedno od konkretnih pitanja koje je vitalno važno za našu zemlju, tiče se i interesa u regionu Jugoistočne Evrope velikih „igrača“ svetske politike: EU, SAD, Rusije, Turske,...

LITERATURA:

- Baylis, John, Steve Smith, Patricia Owens, Eds., *The Globalization of World Politics – An Introduction to International Relations*, Oxford University Press, Oxford, New York, 2017, Seventh Edition
- Grygiel, Jakub J., A. Wess Mitchel, *The Unquiet Frontier – Rising Rivals, Vulnerable Allies and Crisis of American Power*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2016.
- Ikenberry, G. John, "The Rise, Character, and Evolution of International Order", in: Orfeo Fioretos, Ed., *International Politics and Institutions in Time*, Oxford University Press, New York, 2017, pp. 59 – 75.
- Krauthammer, Charles, "Unipolar moment", *Foreign Affairs*, Winter 1990/1991, pp. 23-33.
- Krauthammer, Charles, "The Unipolar Moment Revisited", *The National Interest*, Winter 2002/03, pp. 5 – 17.
- Miršajmer, Džon, *Tragedija politike velikih sila*, Udruženje za studije SAD u Srbiji, Čigoja štampa, Beograd, 2017, Izmenjeno i dopunjeno izdanje.
- Simić, Dragan R., *Rasprava o poretku*, Zavod za udžbenike, Beograd, 2012, Drugo izdanje, str. 288 – 328.
- Simić, Dragan R., Dragan Živojinović, „Različita viđenja rasporeda moći u međunarodnim odnosima posle Hladnog rata“, u: Radmila Nakarada, Dragan Živojinović, Ur., *Srbija u u evropskom i globalnom kontekstu*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2012, str. 17 – 45.
- Simić, Dragan R., Dragan Živojinović, „predgovor: Sjedinjene Američke Države i izazivači na početku 21. veka“, u: Dragan R. Simić, Dragan Živojinović, Nikola Jović, Ur., *Sjedinjene Američke Države i izazivači*, Ur., Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Beograd, 2015, str. 9 – 26.
- Simić, Dragan R., Dragan Živojinović, „Savezi, savezništva i svrstavanje u međunarodnim odnosima posle Hladnog rata“, u: Dragan R. Simić, Dejan Milenković, Dragan Živojinović, Ur., *Neutralnost u međunarodnim odnosima – šta možemo da naučimo iz iskustva Švajcarske?*, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa, Beograd, 2016., str. 31 – 60.

Dr Igor Novaković¹

KOMPATIBILNOSTI NEUTRALNOG STATUSA SA ČLANSTVOM U EVROPSKOJ UNIJI

Uvod

Iako je relativno retko predmet izučavanja, kako za vreme svojih „zlatnih dana“ tokom Hladnog rata, tako i danas, neutralnost predstavlja zanimljiv fenomen, koji je uprkos svim metamorfozama globalnog političkog sistema u nekoj formi opstao i do danas. Posebno zanimljiv aspekt kompatibilnosti procesa nadnacionalnih integracija sa stalnom neutralnošću, pošto već više od pedeset godina traje debata da li i u kojoj meri stalno neutralne države mogu biti članice u ovoj vrsti integracija, gde se *de facto*, a i *de jure* deo suvereniteta (za sad i dalje samo u određenim oblastima) prenosi na nadnacionalne organe. U ovom tekstu sagledaćemo ukratko proces integracije četiri evropske stalno neutralne države u Evropsku uniju i debate koje su vođene prilikom produbljivanja integracija, kroz izmenu ugovora o osnivanju EZ i EU. Potom ćemo sagledati najnovije procese u EU u domenu bezbednosti i odbrane koji su počeli decembra 2013. i razmotriti kako se oni reflektuju na stavove stalno neutralnih država. Na posletku, biće razmotren položaj Srbije kao države kandidata za članstvo u EU koja je proklamovala vojnu neutralnost u kontekstu potencijalnih ograničenja koja joj ovaj status nameće.

Neutralnost, kolektivni sistemi bezbednosti i Evropska zajednica

Neutralnost predstavlja kategoriju međunarodnog prava koja se odnosi uglavnom samo na ratno stanje. Naime, Haške konvencije V (O ratu na kopnu) i XIII (i ratu na moru) kodifikovali su prava i obaveze neutralnih država u odnosu na konkretni ratni sukob. Ta pravila bi se mogla sumirati u sledeće postulate a) države koje su u ratu moraju da poštuju status država koje su proglasile neutralnost odnosno moraju da poštuju prava i da zahtevaju ispunjavanje obaveza koji iz statusa

¹ direktor istraživanja Centra za međunarodne i bezbednosne poslove – ISAC fond. Svi stavovi koje je autor izneo u ovom tekstu su isključivo lični i ne odražavaju nužno stavove ISAC fonda.

proizilaze b) neutralne države moraju da brane svoju teritoriju u slučaju napada druge države, a ako se napad desi mogu da pozovu druge države da im pomognu,, c) neutralne države moraju da sve zaraćene strane nepristrasno, u svim oblastima, d) zaraćene strane nemaju pravo da regrutuju ljudstvo ili formiraju jedinice na teritoriji neutralnih država, e) zaraćene strane nemaju pravo da pomeraju trupe preko teritorije neutralnih država niti da se preko nje snabdevaju, f) zaraćene strane ne smeju da postavljaju i da se služe telekomunikacionom opremu na teritoriji država članica itd. ²

Međutim, prava i obaveze stalno neutralnih država, odnosno onih koje su na sebe preuzele obavezu (svojevoljno ili je bila nametnuta od strane drugih, tzv. neutralizacijom) da i tokom perioda mira sprovode tzv. „politiku neutralnosti, odnosno takve politike koja bi drugim državama garantovala da stalno neutralna država neće ući u neki novi potencijalni rat i da će primenjivati odredbe međunarodnog prava. Ta politika neutralnosti, što se tiče „lako“ merljivih elemenata bi svakako podrazumevala zabranu stalnog stacioniranja trupa i vojne opreme druge države na teritoriji stalno neutralne države, kao i zabranu ulaska u savez sa drugim državama koji bi podrazumevao obavezu zajedničke odbrane, odnosno veliku mogućnost ulaska u rat zbog napada na neku državu sa kojom je neutralna država u savezu. Upravo iz tih razloga dovođeno je u pitanje i učešće stalno neutralnih država u sistemima kolektivne bezbednosti, ekonomskim i političkim nadnacionalnim integracijama i savezima. Odnosno sporna je bila bilo kakva vrsta saradnje ili učešća u kolektivnim akcijama koje bi mogle navesti na zaključak da stalno neutralna država ne planira da se pridržava ovih obaveza.

Što se tiče sistema kolektivne bezbednosti, rasprava se vodila oko pitanja da li stalno neutralna država može da učestvuje u kolektivnim merama (političkim, ekonomskim i vojnim) protiv države koja je označena kao krivac za izbijanje sukoba, pošto bi time bila narušena nepristrasnost na koju se ona obavezala. Što se tiče Društva naroda, jedino je Švajcarska tražila da uđe u članstvo pod priznatim statusom stalno neutralne države, kao i da joj bude odobreno da učestvuje samo u kolektivnim merama ekonomske prirode. Drugim rečima, Švajcarska je uspela da joj bude priznato pravo diferenciranja između suprotstavljenih snaga i određivanja strane koja je kriva, te da učestvuje u primeni isključivo ekonomskih i političkih sankcija protiv krivca za izbijanje sukoba ukoliko je postojala validna odluka Saveta Društva naroda, a da apstinira u slučaju vojnih. Stoga se ovaj status Švajcarske nazivao i „diferencijalna“ neutralnosti, koja se ponekad nazivala i „vojna“ neutralnost. ³

Posle propasti Društva naroda u predvečerje Drugog svetskog rata, bilo je jasno da će novi sistem kolektivne bezbednosti morati da bude čvršći. Prilikom osnivanja Ujedinjenih nacija (UN), Švajcarskoj je bilo odbijeno da bude primljena u članstvo kao stalno neutralna država, te je ostala

2 "Convention (V) respecting the Rights and Duties of Neutral Powers and Persons in Case of War on Land. The Hague", 18 October 1907, International Red Cross Internet portal, Internet [retrieved 18 April 2017], <https://www.icrc.org/ihl/INTRO/200?OpenDocument>

3 Igor Novaković. „Tumačenja neutralnosti“, u Dragan R. Simić, Dejan Milenković, Dragan Živojinović, *Neutralnost u međunarodnim odnosima. Šta možemo da naučimo iz iskustva Švajcarske?*, Fakultet političkih nauka u Beogradu, Čigoja Štampa, Beograd, 2016, str. 68-71

van UN sve do 2002. godine. Iako je teoretski neutralnost bila nemoguća pod kapom UN, zbog institucionalizacije prava veta stalnih država članica Saveta bezbednosti UN, stvorene su „sive zone“ u kome su odredbe međunarodnog prava o neutralnosti bile i dalje aktuelne. Drugim rečima, kada se odvija sukob oko kojeg ne postoji odluka Saveta bezbednosti, u tom slučaju važi odredbe međunarodnog prava koje se tiču neutralnosti, a u slučajevima da odluka postoji, stalno neutralna država koja je članica je obavezna da učestvuje u kolektivnim merama (što se uglavnom odnosilo na dozvolu prelaska trupa preko teritorije i učestvovanje u ekonomskim sankcijama). Potvrda da je neutralnost moguća u okvirima UN dobijena je i ulaskom stalno neutralne Austrije u članstvo UN 1955, a potom i izglasavanjem Rezolucije Generalne skupštine UN pod nazivom „Stalna neutralnost Turkmenistana“ 1995. Konačno uvidevši da ulazak u UN i funkcionisanje po ovom sistemu ne može da ugrozi percepciju drugih o validnosti njene neutralnosti, i Švajcarska se odlučila da uđe u punopravno članstvo UN 2002. godine.

Kao što smo već naveli drugo pitanje koje se postavilo je da li stalno neutralna država može biti deo nadnacionalnih integracija, ili bar u statusu pridružene države. Stav najvažnije države posmatrača odnosno kontrolora, Sovjetskog saveza, bio je da stalno neutralne države ne mogu da učestvuju u ovim procesima, pošto su politički veoma približavali stalno neutralne države Zapadnim državama, te je stoga i njihova nepristrasnost bila pod znakom pitanja. S, druge strane neke stalno neutralne države se samostalno odrekle mogućnosti participacije u integracijama.

Austrija se poigravala sa mogućnošću ulaska u Evropsku (ekonomsku) zajednicu (EZ), međutim rukovodstvo Sovjetskog saveza, koji je i bio jedan od četiri države potpisnice Državnog ugovora, joj je kroz štampu poručilo da se na takav potez u Moskvi ne bi blagonaklono gledalo.⁴ Sa druge strane, samo rukovodstvo Austrije se plašilo da bi bilo kakav potez u pravcu članstva u EEZ mogao da ugrozi specifičnu ulogu Austrije između istoka i zapada.⁵ Umesto toga, optirala je da uđe u Evropsku zonu slobodne trgovine (EFTA), da bi 1972. sklopila ugovor o slobodnoj trgovini sa EZ. Švedska pod dugotrajnom vlašću Socijaldemokratske partije nije ni pokušavala da uđe u EZ, već je odmah po osnivanju ušla u EFTU. Švajcarska je sa druge strane kreirala najrestriktivnije samostalno tumačenje neutralnosti, tzv. Bindšnedlerovu doktrinu, po kojoj bi ulazak u nadnacionalne integracije ili političke saveze narušio kredibilitet neutralnosti.⁶ Finska je zbog blizine Sovjetskog Saveza vodila toliko restriktivnu politiku da nije ni razmišljala o ulasku u EZ, čak se je u UN i Nordijski savet ušla tek 1955, a u EFTU tek 1986. (iako je bila u pridruženom statusu od 1969). Finska je takođe bila i posmatrač pri Savetu za uzajamnu ekonomski pomoć, ekonomskoj međunarodnoj organizaciji komunističkog bloka. Irska je svakako bila najzanimljiviji slučaj, pošto je bez ikakvih problema ušla u punopravno članstvo EZ zajedno sa Velikom Britanijom i Danskom 1973. Snažnijih protesta od strane Sovjetskog Saveza nije bilo pošto je Irska svakako bila veoma antikomunistički nastrojena i duboko u zapadnoj sferi uticaja.

4 Ranko Petković, *Teorijski pojmovi neutralnosti*, Beograd, Rad, 1982, str.86

5 Rolf Steininger, Gunter Bischof, Michael Gehler, *Austria in the Twentieth Century*, Transaction Publishers, 2011, p. 311

6 Čak je i u Savet Evrope, koji takođe ima određene nadnacionalne kompetencije u pravnoj sferi, Švajcarska ušla tek 1964. godine, pošto nije bila sigurna oko političkih implikacija članstva.

Neutralnost i Evropska unija

PRIJEM STALNO NEUTRALNIH DRŽAVA U ČLANSTVO EU

Austrija je bila prva koja je iskoristila pad komunizma te je svoju prijavu za članstvo u EZ podnela još 1989. godine, ne obazirući se na sovjetske proteste.⁷ To je bio signal da će i ostale države u ovom statusu moći da započnu proces pridruživanja, i da ovog puta treće države neće moći da utiču na proces. Međutim, pojavila se nova prepreka. EZ je nakon usvajanja Jedinog evropskog akta bila rešena da prevaziđe integracije koje su se manje više dešavale samo u ekonomskoj sferi i da se čvršće politički poveže, odnosno da stvori EU u kojoj bi postojao i zajednički pristup u domenu spoljne i bezbednosne politike, i naposljetku i u odbrambenoj. U tom smislu, restriktivna politika neutralnosti koju su propagirale stalno neutralne države bila bi u neskladu sa ambicijama starih država članica.

U odgovoru na prijavu Austrije, Evropska komisija je zahtevala da Beč modifikuje svoju politiku neutralnosti, kako bi bila u skladu sa planiranom Zajedničkom bezbednosnom i odbrambenom politikom (ZSBP).⁸ Austrija je stoga dopunila svoj Ustav, na način da politika neutralnosti ostaje na snazi, ali da odluke donete u okviru ZSBP (kako je ova politika definisana Ugovorom iz Maastrichta) imaju primat nad politikom neutralnosti (u suštini, uglavnom se odnosilo na uvođenje sankcija prema trećim državama). Videvši da insistiranje na punoj hladnoratovskoj neutralnosti nije od pomoći prilikom integracija, Švedska i Finska su lako prešle preko ovog aspekta njihove politike. U slučaju Švedske to je bio čak i potez u skladu sa tradicijom, pošto su oni svoj status uvek definisali kao „nesvrstanost tokom mira i neutralnost tokom ratnog stanja“. Stoga su oni bez većih problema, kao i u slučaju ulaska u Društvo naroda i Ujedinjene nacije, modifikovali svoj pristup. Finskoj je neposredno pred prijavu istekla važnost „Sporazumom o prijateljstvu, saradnji i međusobnoj pomoći“ sa SSSR-om odnosno Rusijom, koji je i utemeljio hladnoratovsku stalnu neutralnost ove države, te je Finska, nakon potpisivanja novog sporazuma koji nije bio restriktivan sa lakoćom izašla iz svog hladnoratovskog statusa, odbacujući i samu reč neutralnost. U svakom slučaju, argumenti koje su sve države primenile u internoj debati su se temeljili na radikalno izmenjenom bezbednosnom okruženju i izostanku potrebe za održanjem restriktivnog statusa, koji bi podrazumevao i ostanak van EZ/EU. Treba spomenuti da je Švajcarska je pokušala da se takođe uhvati na voz evropskih integracija, aplicirajući prvo za prijem u Evropski ekonomski prostor, koristeći sličnu argumentaciju. Međutim, građani su zaustavili ovaj proces na referendumu 1992, te Švajcarska i danas reguliše svoj status prema EU bilateralnim sporazumima.

7 Igor Novaković, „Tumačenja...op.cit, str. 75

8 „The challenge of enlargement Commission opinion on Austria s application for membership“, *Bulletin of the European Communities*, 1 August 1991, p. 5

Kao što vidimo, u zapadnoj Evropi, sem u slučaju Švajcarske, prevladalo je mišljenje da se nadnacionalne integracije, barem u obimu u kom su bile pregovarane i sprovedene krajem 1980-ih i početkom 1990-ih, bile prihvatljive za stalno neutralne države, kao i za države posmatračke/kontrolore koje ili nisu želele ili nisu mogle da reaguju na ovaj proces. Time se politika neutralnosti tokom perioda mira svela suštinski na dve komponente: zabrana postojanja vojnih baza odnosno stalnog stacioniranja trupa i opreme na teritoriji stalno neutralne države i zabrana ulaska u saveze koji podrazumevaju zajedničku odbranu. U periodu nakon ulaska ove tri države u EU 1995. godine, težište debate se upravo prebacilo na pitanje zajedničke odbrane.

Pitanje dubljih integracija u domenima bezbednosti i odbrane u okvirima EU 1995-2008.

Debata oko uvođenja zajedničke odbrane na nivou EU tekla je neprestano, još od donošenja Jedinstvenog evropskog akta. Sve vreme postojanja EZ većina država članica je bila istovremeno u članstvu Zapadnoevropske unije (ZEU), odbrambenog saveza koji je suštinski osnovan Briselskim sporazumom iz 1948, i koji nije igrao veliku ulogu tokom Hladnog rata, pre svega zato što je većina država članica istovremeno bila i u članstvu NATO. Određenu ulogu ova organizacija dobija tek početkom sredinom 1980-ih, ali je u suštini ostala dodatna karakteristika evropske komponente NATO, kako kaže Džon Roper (John Roper), „više formalna nego suštinska.”⁹ Međutim, pojedine države članice su iskazivale jasnu želju da se proces evropskih integracija suštinski proširi i na dimenziju bezbednosti i odbrane u punom kapacitetu, odnosno da ZEU ili postane integralni deo zajednice/unije ili da sama zajednica/unija preuzme njene funkcije.

Već prilikom pregovora oko ugovora u Mاستrihtu, postavilo se pitanje statusa ZEU u odnosu na novoosnovanu EU, kao i obima ZSBP čije je uspostavljanje bilo planirano. Irska je zahtevala da se na neki način zaštiti njen status, odnosno da postoji mogućnost da zajednička odbrana, koju su mnogi priželjkivali, ne bude obavezna za sve. To je rešeno ubacivanjem Člana J4.4 u Ugovor iz Mاستrihta, poznatiji kao „Irska klauzula“:

„Politika Unije u skladu sa ovim članom neće uticati na specifičan karakter bezbednosne i odbrambene politike određenih država članica i poštovaće obaveze određenih država članica NATO i biće kompatibilna sa zajedničkom bezbednosnom i odbrambenom politikom uspostavljenom u tom okviru.”¹⁰

Ovim članom je stvorena osnova za očuvanje neutralnosti u okvirima EU. ZEU je postala „alatka” EU, koja je trebala da, na osnovu člana J4.2 Ugovora iz Mاستrihta implementira odluke unije koje

9 John Roper, „The Working Relationships between the EU, WEU and NATO”, in *Afers Internacionals*, no. 38-39, p. 78

10 Ugovor o Evropskoj uniji (Ugovor iz Mاستrihta), 7. februar 1992.

su imale odbrambene i bezbednosne implikacije,¹¹ kao i most između EU i NATO, na osnovu deklaracije koja država članica koje su istovremeno bile i države članice ZEU.¹² U međuvremenu, ZEU je, pre svega zbog izbijanja krize u bivšoj Jugoslaviji, uvidela potrebu za stvaranjem nove oblasti delovanja koja je prevazilazila zajedničku odbranu. Naime, članice su shvatile da moraju da definišu instrumente za upravljanje krizama ukoliko žele da spreče prelivanje konflikta iz bliskog okruženja, što je rezultovalo u stvaranju Peterburških zadataka.¹³

Kako je Ugovor iz Matrihta predvideo novu reviziju ugovora za tri godine po njegovoj ratifikaciji, države članice su želele da Peterburške zadatke unesu u okvir EU čemu se protivila „atlantistička“ struja u okviru EU koju je predvodila Velika Britanija, koja je u bilo kakvom jačanju evropske autonomije u okviru bezbednosti i odbrane videla mogućnost za slabljenje kohezije NATO i veze sa SAD. Kompromis je pronađen na način da su Peterburški zadaci eksplicitno uneti u tekst Ugovora iz Amsterdama, dok je za njihovo sprovođenje bila zadužena ZEU, koja je uprkos insistiranju „komunitarističke“ struje ostala van EU. Peterburški zadaci su upravo bili „slamka“ za koje su se pojedine neutralne države članice uhvatile, videći ih kao šansu za svoj doprinos u domenu odbrane, pošto su se svakako protivile razvijanju zajedničke odbrane na nivou EU.

Postojao je izazov, koji se ugledao u činjenici da je trajanje ZEU po slovu Briselskog ugovora bilo ograničeno na 50 godina, što je značilo da će ili ugovor biti produžen, ili će funkcije preuzeti EU, najmanje za oblast Peterburških zadataka, koji su sada postali i zadatak Unije.

Međutim, Velika Britanija 1998. godine na samitu sa Francuskom u St. Malou popustila i pristala da za Peterburške zadatke bude zadužena buduća Evropska bezbednosna i odbrambena politika (EBOP) u okviru ZSBP, koja će biti autonomni institucionalni bezbednosni okvir EU komplementaran NATO, koji je i dalje ostao zadužen za teritorijalnu odbranu. Ugovor o ZEU je ipak produžen, ali pre svega zato da se njene institucije prebace u okvir ZBOP ili da neke novoosnovane institucije okviru ZBOP preuzmu funkcije nekih institucija ZEU. Međutim, ostalo je pitanje zajedničke odbrane, koja je i dalje ostala isključivo funkcija u nadležnosti ZEU i NATO.

Stalno neutralne države su i sada bile izazov, pošto je novi reformski Ugovor iz Nice, kojim je ZBOP institucionalizovana „pao“ na prvom referendumu u Irskoj 2001. godine, pre svega zbog Glavnog cilja sa Evropskog samita u Helsinkiju, koji je predviđao stvaranje jedinica za brzo reagovanje, u čemu su irski glasači videli „militarizaciju unije.“ Na Evropskom samitu u Sevilji, šefovi država i vlada su usvojili Deklaraciju koju je predložila Irska. U Deklaraciji, pored potvrđivanja „Irske klauzule“ koja potvrđuje da ZBOP nije pretnja irskoj politici vojne neutralnosti, kao i obaveze referendumu u slučaju da se nešto promeni, Irska vlada je uvela i tzv. „Irsku trostruku bravu“ (Irish Triple Lock). Ovaj mehanizam podrazumeva da u slučaju slanja Irskih trupa van teritorije Irske, podrazumevajući tu

11 Ibid

12 „Declaration on Western European Union“, in Treaty on the European Union (Maastricht Treaty), 7 February 1992.

13 Humanitarni i spasilački zadaci; zadaci očuvanja mira ; zadatci borbenih snaga u upravljanju krizama, uključujući i nametanje mira.

i EBOP, mora da postoji odobrenje od Saveta bezbednosti i Generalne skupštine UN, saglasnost Vlade Irske i dozvola irskog parlamenta, u skladu sa zakonom..¹⁴ Zahvaljujući ovom potezu, na drugom referendumu Ugovor iz Nice je prošao.

Sledeći korak je bio unošenje jedinog preostalog elementa ZEU u okvir unije – zajedničke odbrane, koja je bila korak preko kojeg većina država članica nije bila spremna da pređe. Naime, pokrenuta je inicijativa za stvaranje Ugovora o Evropskom ustavu, u koji je, između ostalog, trebala biti uneta i klauzula o zajedničkoj odbrani, odnosno integralni član 5. Briselskog sporazuma, bez, kako su neki od predstavnika „komunitarističke struje“ predviđali, unošenja Irske klauzule. Međutim, nakon čvrste reakcije Irske, Švedske i Finske, kojima se, relativno nevoljno, pridružila i Austrija, i u član Ugovora o Evropskom ustavu koji je sadržavao odredbu o zajedničkoj odbrani uneta je i Irska klauzula. Pokrenut je proces ratifikacije Ustava, koji je propao na referendumima u Francuskoj i Holandiji.

Odlučeno je da se umesto Ustava usvoji novi reformski Ugovor iz Lisabona, u koji je u članu 42.7 prenet klauzula o zajedničkoj odbrani odnosno, kako je sada nazivaju klauzula o zajedničkoj pomoći, zajedno sa Irskom klauzulom. Međutim, i ovaj ugovor nije prošao test kod irskih birača. Evropski savet je stoga juna 2008. usvojio još jednu deklaraciju kojom je ponovo potvrđena neupitnost posebnih karaktera bezbednosnih i odbrambenih politika. Ova deklaracija je postala integralni deo Ugovora iz Lisabona, i Hrvatska ju je ratifikovala prilikom pristupanja.

Novi procesi – ka „Evropskoj bezbednosnoj i odbrambenoj uniji“

Od 2008. godine strateško okruženje Evropske unije je veoma degradiralo, i sama stabilnost unije bila je izazvana događajima poput Arapskog proleća, a potom i migrantskom krizom i novom ruskom spoljnom politikom. Shvatajući da će u budućnosti na brojne izazove EU morati da odgovori sama, Evropski savet je u svojim zaključcima od decembra 2013. izneo stav da je „odbrana važna“ i da EU u budućnosti mora da se fokusira na unapređenje saradnje u ovoj oblasti. Savet se je izneo da u budućnosti ZBOP mora da postane efektivnija i vidljivija, i samim tim uticajnija, potom da se sposobnosti moraju unaprediti i da se mora prevazići trenutna fragmentarnost odbrambene industrije. Konačno, ovlašćena je tadašnja Visoka predstavnikica Ketrin Ešton (Catherine Ashton), da do sredine 2015. godine izradi dokument u kojem bi bili razmotreni i popisani izazovi sa kojima se unija suočava, i da predoči mogućnosti koje pred unijom leže u novom, modernom dobu.¹⁵ Ovaj zadatak je prešao na novu Visoku predstavnicu, Federiku Mogerini (Federica Mogherini), i juna 2015. je predstavljen traženi izveštaj *Strateški pregled – Evropska unija u sredini koja se*

¹⁴ Igor Novaković, „Pitanje zajedničke odbrane u okviru evropskih integracija od osnivanja EU do terorističkih napada u Parizu novembra 2015. godine“, Miša Đurković, Milan Igrutinović, *Zajednička spoljna i bezbednosna politika EU. Aktuelni izazovi*, Institut za evropske studije, 2016, str. 89

¹⁵ „European Council Conclusions“, Brussels, December 20th, 2013, p. 4

menja. U ovom dokumentu identifikovani osnovni izazovi sa kojima se svet i sama EU suočavaju, kao i mogućnosti i načini na koji bi unija mogla da se angažuje. Postalo je jasno da je postojeći strateški okvir definisan *Evropskom strategijom bezbednosti* ne odgovara istorijskom trenutku, i da je potrebno da se isti promeni. Tim Federike Mogerini je, nakon ovlašćenja Evropskog saveta, započeo opsežan proces konsultacija kako sa vladama i institucijama država članica, tako i sa građanima i civilnim društvom, na osnovu kojeg je podignut javni profil procesa stvaranja dokumenta i prikupljeni stavovi o svim relevantnim aspektima sa različitih strana koje su bile zainteresovane za debatu. Krajnji rezultat procesa bio je dokument pod nazivom „Zajednička vizija, udruženo delovanje: jača Evropa. Globalna strategija za spoljnu i bezbednosnu politiku Evropske unije“, koji je objavljen neposredno posle referendumu o bregzitu. Iako su teme vezane za odbranu samo jedan od elemenata koje su spomenuti, upravo zbog najave izlaska Velike Britanije, to je postala centralna tema.

U sledećih nekoliko meseci usledile su brojne najave koje su dolazile iz različitih evropskih država, od kojih su bile najglasnije one o stvaranju „bezbednosne i odbrambene unije“ odnosno o Evropi u više brzina, mada su neki glasovi zagovarali i stvaranje evropske armije. Međutim, do sada je fokus uglavnom stavljen na prioritete koje zagovara nova strategija, odnosno jačanje kapaciteta, veću ulaganja odbranu i „sinhronizaciju kapaciteta“, kako bi se ostvarila „strateška autonomija unije.“ Istina, Globalna strategija spominje i „iskorištavanja punog potencijala Ugovora iz Lisabona“, koji bi mogao da se odnosi na stvaranje stalne strukturne saradnje koju predviđa član 46 Ugovora iz Lisabona, što bi moglo biti pravo ime „najavljene bezbednosne i odbrambene unije.“

Tokom novembra 2016. Spoljnopolitički savet EU je usvojio „Implementacioni plan (Globalne strategije) oko bezbednosti i odbrane“ koji treba da razradi konkretne mogućnosti za ostvarivanje planiranih mera, uključujući tu i PESCO. Takođe, Evropski parlament je usvojio, na predlog Spoljnopolitičkog saveta „Akcioni plan za evropsku odbranu“, koji je fokusiran na unapređenje tehnoloških i industrijskih sposobnosti u domenu odbrane i unije kao celine i država članica, i koji bi treba da rezultira u tri pravca: stvaranje Evropskog fonda za odbranu, pokretanje stimulativnih akcija koji bi unapredili lance snabdevanja u domenu odbrane, i jačanje jedinstvenog tržišta u odbrani.

Kako sada stvari stoje, za neutralne članice ovde ne postoje prepreke, pošto se uglavnom radi o jačanju sposobnosti i kapaciteta za upravo one akcije u kojima sve ove države već učestvuju. Takođe, kako neke od njih imaju jake odbrambene industrije to se može pokazati i kao jedan od faktora za jačanje nacionalnih ekonomija. Međutim, jasno je da će se protiviti bilo kakvom stvaranju evropske armije, pogotovo takve strukture koja bi bila zadužena za teritorijalnu odbranu¹⁶. Ostaje da se vidi razvoj situacije, ali dosadašnje iskustvo govori da će stalno neutralne države,

16 Vidi "Shaping European Union's Security and Defence Identity", Swedish Defence University, Stockholm, 14 February 2017, p.7-8, Internet [retrieved 2 June 2017], https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20170214_ceumc_speech_at_the_swedish_defence_university_0.pdf

pogotovo one nordijske će iskoristiti svaku priliku da što bliže sarađuju sa ostalim državama ako to ne podrazumeva obavezu zajedničke odbrane ili stvaranje zajedničke armije. Sva je prilika da će se situacija tako i odvijati, pošto se čini da je klauzula o zajedničkoj odbrani dobila i svoj konačan oblik Ugovorom iz Lisabona, i da je niko više neće dovoditi u pitanje, pogotovo što se već video način funkcionisanja koncepta nakon poziva Francuske na ovaj član nakon terorističkih napada u Parizu.

Umesto zaključka: Pristupanje Srbije EU i pitanja vezana za neutralnost

Vojna neutralnost Republike Srbije je koncept koji nije dovoljno definisan i može da se tumači na različite načine. Iako danas postoji manje više nedvosmislena podrška većinskog stanovništva za ovaj status, niti jedna politička elita ni njeni predstavnici, nisu izašli ni sa naznakom koji su principi i elementi ovog statusa, sem činjenice da „Srbija neće u NATO“ i „Srbija sarađuje sa svima.“ Ovaj status je do sada definisan jedino skupštinskom Rezolucijom o zaštiti suvereniteta i teritorijalnog integriteta Republike Srbije iz decembra 2017, odnosno članom 6. koji kaže:

„Zbog ukupne uloge NATO-a, od protivpravnog bombardovanja Srbije bez odluke SB do Aneksa 11 odbačenog Ahtisarijevog plana, u kome se određuje da je NATO „konačan organ“ vlasti u „nezavisnom Kosovu“, Narodna skupština donosi odluku o proglašavanju vojne neutralnosti Republike Srbije u odnosu na postojeće vojne saveze do eventualnog raspisivanja referenduma na kojem bi se donela konačna odluka po tom pitanju.“¹⁷

Vojna neutralnost Srbije ne može se razlikovati od stalne neutralnosti (čak i redukovanu na osnovna dva elementa – neulazak u saveze sa zajedničkom odbranom i nepostojanje vojnih baza), ukoliko želi da bude shvaćena ozbiljno. U tom pogledu, vojna neutralnost Srbije mora da pretenduje da bude relativno trajna kategorija, kako bi bila ozbiljno shvaćena. Drugim rečima, ona ne sme i ne može da bude vremenski ograničena na „postojeće vojne saveze“. Takođe, neutralnost mora biti utemeljena na principu, i kao takvu, moraju da je reflektuju i drugi strateški dokumenti, koji pritom, moraju i da daju odgovor kako ovaj status daje odgovor na stvarne bezbednosne prioritete Srbije i njenih građana. Princip je već donekle narušen postojanjem Rusko-srpskog humanitarnog centra u Nišu. Bez obzira da li ovaj centar zaista ima ili nema veze sa Vojskom i Ministarstvom odbrane Ruske federacije,¹⁸ već samo postojanje trajne baze koja bi se mogla tumačiti kao vojni objekat ili objekat povezan sa vojskom druge države podriva temelje neutralnog statusa, pošto je status neutralnosti validan onoliko koliko ga priznaju drugi, a bezbednosno za Srbiju su najvažnije zemlje okruženja, EU i NATO.

¹⁷ Rezolucija

¹⁸ Prema informacijama koje je dobio autor teksta govore da se do vremena pisanja ovog teksta centar isključivo bavio namenom zbog koje je i zvanično stvoren. Međutim, da bi mogao da bude i nešto drugo govore i zahtevi za davanjem diplomatskog statusa osoblju centra, a koji s vremena na vreme stižu iz Ruske federacije.

Međutim, čak i ovako „nedovoljno“ definisan koncept neutralnosti teoretski gledano ne predstavlja prepreku Srbiji da uđe u EU. Srbija već danas u velikoj meri participira u aktivnostima ZBOP i daje značajan doprinos. Trenutno, ona učestvuje u četiri vojne misije EU i započela je razvijanje sistema za odabir, obuku i upućivanje stručnjaka iz Srbije u civilne misije EU. Od 2016. Srbija participira u borbenoj grupi EU „Helbrok.“ I na posletku, Srbija ima potpisan administrativni ugovor sa Evropskom odbrambenom agencijom i već učestvuje u nekoliko projekata.

Ukoliko Srbija zadrži vojnu neutralnost, u ovom obliku, čak i da se postavi pitanje kompatibilnosti ovog statusa sa članstvom u EU, Srbija uvek može da opravda pristupanje činjenicom da je Ugovor iz Lisabona stupio na snagu tek 1. decembra 2009, što je skoro dve godine nakon Rezolucije kojom je proglašena neutralnost. Takođe, „Irska klauzula“ u članu 42.7 daje mogućnost optiranja iz zajedničke odbrane, a i već najavljeno stvaranje „Evropa u više brzina govori da će članice moći da biraju meru sopstvenog članstva i participacije. Međutim, potencijalni problem mogu biti treće države, koje mogu da imaju interes da Srbija ne postane član, i da status vojne neutralnosti tumače kao nekompatibilan sa članstvom.

Literatura

“Convention (V) respecting the Rights and Duties of Neutral Powers and Persons in Case of War on Land. The Hague”, 18 October 1907, International Red Cross Internet portal, Internet [retrieved 18 April 2017], <https://www.icrc.org/ihl/INTRO/200?OpenDocument>

„European Council Conclusions“, Brussels, December 20th, 2013

Igor Novaković, „Pitanje zajedničke odbrane u okviru evropskih integracija od osnivanja EU do terorističkih napada u Parizu novembra 2015. godine“, Miša Đurković, Milan Igrutinović, *Zajednička spoljna i bezbednosna politika EU. Aktuelni izazovi*, Institut za evropske studije, 2016

Igor Novaković. „Tumačenja neutralnosti“, u Dragan R. Simić, Dejan Milenković, Dragan Živojinović, *Neutralnost u međunarodnim odnosima. Šta možemo da naučimo iz iskustva Švajcarske?*, Fakultet političkih nauka u Beogradu, Čigoja Štampa, Beograd, 2016

Ranko Petković, *Teorijski pojmovi neutralnosti*, Beograd, Rad, 1982

John Roper, „The Working Relationships between the EU, WEU and NATO“, in *Afers Internacionals*, no. 38-39

“Shaping European Union’s Security and Defence Identity“, Swedish Defence University, Stockholm, 14 February 2017, p.7-8, Internet [retrieved 2 June 2017], https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20170214_ceumc_speech_at_the_swedish_defence_university_0.pdf Rolf Steininger, Gunter Bischof, Michael Gehler, *Austria in the Twentieth Century*, Transaction Publishers, 2011

„The challenge of enlargement Commission opinion on Austria s application for membership“, *Bulletin of the European Communities*, 1 August 1991

Ugovor o Evropskoj uniji (Ugovor iz Matrihta), 7. februar1992.

Mr Nataša Dragojlović

Evropski pokret u Srbiji

ODNOSI SRBIJE I EVROPSKE UNIJE U OBLASTI SPOLJNE I BEZBEDNOSNE POLITIKE -mogućnosti i izazovi-

Evropska spoljna i bezbednosna politika

Evropska unija je međunarodna tvorevina bez presedana u istoriji države i prava. Ona predstavlja vrhunac napora da se uredi evropski odnosi nakon Drugog svetskog rata. Ideja evropskog ujedinjenja pretočena je u niz konstitutivnih ugovora a tok kreiranja i sprovođenja evropskih zajedničkih politika uređen je i omeđan mrežom institucija Evropske unije. Ova jedinstvena nadnacionalna tvorevina baštini istoriju dugu 70 godina, koja je ujedno i najduži period mira među vodećim evropskim državama. Nastala najpre kao mirovni projekat i stabilizujući projekat, ona počiva na davno usaglašenim i stalno dograđivanim vrednostima i principima. Produbljujući saradnju postepeno u nizu horizontalnih oblasti i politika, istovremeno je proširivala zonu mira i stabilnosti izvan granica država osnivača. Privlačnost evropskih ideja saradnje i razvoja, solidarnosti i zaštite ljudskih prava i sigurnosti njenih građana privlačila je u ovaj ekskluzivni klub mnoge države i narode. Danas je Evropska unija zajednica 28 država članica sa preko pola milijarde građana Evropske unije, druga je trgovinska sila u svetu i značajan politički i bezbednosni činilac u međunarodnim odnosima.

Kako je EU sasvim nova pojava i tvorevina na polju međunarodnih odnosa, tek je njeno faktičko prisustvo najpre u međunarodnoj ekonomiji i trgovini, a zatim i političko u međunarodnim organizacijama i forumima dovelo do porasta interesovanja kako za prirodu i opseg njenog delovanja i uticaja, tako i za projekcije toga šta bi ona, s obzirom na realne kapacitete u kategorijama tvrde i meke moći, trebalo da bude i koje instrumente bi trebalo da razvija kako bi se konstituisala kao akter u veoma izmenjenim uslovima i izazovima posthladnoratovske ere. Empirijska realnost potvrđuje da ova nadnacionalna tvorevina, koja ima značajne ekonomske i političke potencijale,

može trajno dospeti u centar svetske politike kao akter i kao model multilateralne saradnje među državama u suočavanju sa izazovima koje donosi 21. vek.

Od svog nastanka početkom pedesetih godina dvadesetog veka današnja Evropska unija (EU), a tadašnja Evropska zajednica (EZ), pokušavala je da pronađe svoje mesto u hladnoratovskoj međunarodnoj areni. Početna ideja o stvaranju Evropske odbrambene zajednice 1954. godine, bila je preuranjena, pa je u jeku Hladnog rata, karakter saradnje država koje su je osnovale bio pretežno ekonomski. Krajem ovog razdoblja evropske istorije, u kome je bila ideološki i vojno podeljena između istoka i zapada, otvorena je mogućnost za jačanje političke i bezbednosne uloge EU u međunarodnim odnosima. Rat u Iraku 1991. godine i početno nesnalaženje u balkanskim sukobima, učinili su da tadašnji ministar spoljnih poslova Belgije Mark Ejskens definiše EU kao „ekonomskog džina, političkog patuljka i vojnog mrava”.¹

Nakon usvajanja Ugovora iz Mاستrihta 1992. godine,² počinje razvoj Zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP) EU. Član B ovog Ugovora odražava saglasnost svih država članica da Evropska unija „potvrđuje svoj identitet na međunarodnoj sceni, posebno sprovođenjem ZSBP, uključujući eventualno uobličavanje Zajedničke odbrambene politike, koja tokom vremena može dovesti do zajedničke odbrane”. Prvi test za novouspostavljenu evropsku politiku odbrane, bio je pokušaj da se spreči rat u bivšoj SFRJ, u kome je nažalost učinjeno niz diplomatskih neuspeha. Jedan od osnovnih razloga jeste činjenica da EU, za razliku od SAD, svoje diplomatske napore nije mogla da podupre uverljivom vojnom silom. Ona je na raspolaganju imala samo instrumente meke moći a i njih je nevešto koristila.

U decembru 1998. godine, na francusko-britanskom samitu održanom u francuskoj luci Sen Malo, postignuta je saglasnost da EU mora preuzeti značajniju ulogu na međunarodnoj sceni. Deklaracija koju su tada potpisali Žak Širak i Toni Bler, između ostalog se kaže da „EU mora imati kapacitet za preduzimanje autonomne akcije podržane uverljivom vojnom silom, sredstvima koja omogućavaju da se ona upotrebi i spremnošću da ih sprovede kao odgovor na međunarodne krize”.³

U junu naredne godine, na sastanku Evropskog saveta u Kelnu, šefovi država i vlada doneli su istorijsku odluku da uspostave Evropsku bezbednosnu i odbrambenu politiku (EBOP) i otpočeli reformu evropskih institucija sa ciljem da se omogući podrži sprovođenje u delo nove i osetljive politike, koja ostaje u domenu međudržavne saradnje.

U tom pravcu je Evropski savet, iste godine u Helsinkiju, definisao i *Helsinški naslovni cilj* 2003 (eng. *Helsinki Headlines Goal*).⁴ Ovim dokumentom se iskazuje namera da EU do 2003. godine

1 Navedeno prema: Filip Ejodus, *Razvoj spoljnih odnosa EU od međunarodnog 'prisustva' do zajedničke spoljne politike*, Međunarodna politika br. 1132, God. LIX, br. 1132, str. 32–43 Izvorni naučni rad Novembar 2008.

2 <http://www.euro-know.org/europages/dictionary/m.html>

3 JOINT DECLARATION ISSUED AT THE BRITISH-FRENCH SUMMIT, SAINT-MALO, FRANCE, 3-4 DECEMBER 1998 <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/French-British%20Summit%20Declaration,%20Saint-Malo,%201998%20-%20EN.pdf>

4 <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Helsinki%20Headline%20Goal.pdf> (pristupljeno 13.5.2015)

postane sposobna za to da „u roku od 60 dana nakon izbijanja krize koja bi bila na udaljenosti do četiri hiljada kilometara od Brisela pošalje do šezdeset hiljada vojnika i da ih tamo održi najmanje godinu dana“.⁵ Na Samitu je osim toga odlučeno da se posebna pažnja posveti „snagama za brzo reagovanje“. Ovim je postavljen temelj onome što će kasnije biti nazvano „borbena grupa“ EU (eng. *EU Battle Group*). Evropska unija je 2003. godine usvojila Evropsku strategiju bezbednosti pod nazivom *Bezbedna Evropa u boljem svetu*.⁶ Ovim dokumentom, kojim je EU pokušala da definiše a zatim i formuliše svoj jedinstveni bezbednosni identitet, navodi se pet osnovnih pretnji po bezbednost Evrope: terorizam, proliferacija oružja za masovno uništenje, neuspeh država, regionalni konflikti i organizovani kriminal. EU izražava primarni bezbednosni interes u jačanju bezbednosti i stabilnosti u svom susedstvu, kao i stvaranje međunarodnog poretka koji će biti zasnovan na efektivnom multilateralizmu, međunarodnom pravu i jačanju OUN. Iste godine, države članice EU saglasile su se i o strukturnoj saradnji, odnosno o stvaranju borbenih grupa. Presudna za konačni uspeh politike i strategije evropske bezbednosti bila je 2003. godina, u kojoj je pokrenuta prva civilna misija – EUPM u Bosni i Hercegovini, a zatim i prva vojna misija EU – CONCORDIA u Makedoniji. Misija EULEX razmeštena je pet godina kasnije na Kosovu i Metohiji (Srbija) i predstavlja najveću civilnu misiju EU (kojoj je uprkos aferama i neuspehu da ispuni ciljeve, produžen mandat i odobren budžet do juna 2017. godine)⁷, dok je misija EUFOR ALTEA u Bosni i Hercegovini njena, za sada, najveća vojna operacija. Operacije na Zapadnom Balkanu i na Bliskom istoku dokazuju da EU ima ambiciju da brine kako o svom „dvorištu“, tako i da projektuje moć u svom najbližem susedstvu. Od 2003. godine EU je pokazala da ima sposobnost da deluje i kao globalni akter. Misija ARTEMIS u Kongu, ali i brojne druge razmeštene po čitavom svetu, dokaz su da je Unija sposobna da, nezavisno od NATO, pokrene autonomnu vojnu operaciju daleko od svojih granica., pa je 2008. godine pokrenuta je i prva pomorska misija EU uz obalu Somalije pod nazivom ATALANTA. Ovom operacijom EU se uključila u borbu protiv piraterije u Adenskom zalivu, koja sve više predstavlja globalnu pretnju slobodnoj pomorskoj trgovini, a u nju su danas uključeni i pripadnici srpske vojske. Visoki predstavnik za spoljnu i bezbednosnu politiku Havijer Solana, za čijeg je mandata doneta *Evropska strategija bezbednosti* i uspostavljen koncept zajedničke evropske odbrane i bezbednosti, izjavio je da je on i praktično primenjen i da se EBOP sa svakom novom operacijom razvija učeći na sopstvenom iskustvu.

Ugovor iz Lisabona, koji je stupio na snagu 1. decembra 2009. godine, uneo je neke značajne novine u oblast spoljne, bezbednosne i odbrambene politike. Što se tiče spoljne politike, umesto dosadašnjeg rotirajućeg Predsedništva ulogu predstavljanja Unije u međunarodnim odnosima preuzeo je novouspostavljeni predsednik Evropskog saveta. Takođe, Visoki predstavnik Unije za spoljne odnose i bezbednosnu politiku, koji je nasledio Visokog predstavnika za spoljnu i bezbednosnu politiku, istovremeno je preuzeo i ulogu evropskog komesara za spoljne poslove,

5 Isto

6 A SECURE EUROPE IN A BETTER WORLD EUROPEAN SECURITY STRATEGY Brussels, 12 December 2003 <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (pristupljeno 18.5.2015)

7 <http://europa.rs/eulex-kosovo-mandat-produzen-budzet-odobren/#prettyPhoto> (pristupljeno 20.7.2016)

odnosno potpredsednika Evropske komisije. U službi Visokog predstavnika, osnovana je i Služba za spoljne poslove EU, sastavljena od zvaničnika iz Generalnog sekretarijata Saveta EU, iz Evropske komisije i iz nacionalnih diplomatskih predstavništava. U oblast bezbednosne i odbrambene politike je, takođe, uvedeno niz novina. Prvo, EBOP je promenila ime u Zajednička bezbednosna i odbrambena politika (ZBOP). Drugo, iako su odbrana i bezbednost ostale u domenu međuvladine saradnje, u okviru koga se sve odlike donose konsenzusom, neke odluke, od stupanja na snagu, donosiće se i većinski, što nije bilo moguće dogovoriti u Mastrohtu, pre svega zbog snažnog protivljenja Britanije. To je bio preduslov za uspostavljanje „trajne strukturne saradnje“, koncepta koji znači da jedna grupa država članica, ukoliko želi, može da donese većinsku odluku da ubrza međusobnu saradnju u oblasti odbrane, a ostale ne moraju u njoj da učestvuju i mogu ostati „konstruktivno uzdržane“. I ovaj mehanizam je tekovina britanskog protivljenja produbljivanju saradnje u oblasti evropske bezbednosti i odbrane. Zahvaljujući ovakvom rešenju, otvorena je pravna mogućnost za to da se intenzivira i olakša odbrambena integracija u okviru koncepta borbenih grupa EU. Peterburški zadaci⁸ prošireni su novim zadacima, kao što su združene misije razoružavanja, vojno savetovanje i pomaganje, nametanje mira i postkonfliktna stabilizacija, prevencija konflikata i pomoć trećim državama u borbi protiv terorizma. Evropska odbrambena agencija (European Defence Agency – EDA), koja je osnovana 2004. godine iz potrebe da se koordinira evropske odbrambena industrija, postaje deo ugovornog okvira. Konačno, Ugovor iz Lisabona uvodi i klauzulu o međusobnoj odbrani, kao i klauzulu o solidarnosti⁹ država članica. Iako ove klauzule ne utiču na postojeće obaveze i odbrambene politike država, njima se članice EU obavezuju da pruže pomoć jedna drugoj u slučaju da neka od njih bude objekat oružanog ili terorističkog napada, odnosno prirodne ili industrijske katastrofe.

Lisabonskim ugovorom omogućeno je da EU vodi koherentniju i delotvorniju spoljnu, bezbednosnu i odbrambenu politiku. Ugovorom iz Mastrohta uspostavljen je koncept *Pojačane saradnje* (eng. *Enhanced Cooperation*) između najmanje devet država članica u oblasti spoljne i bezbednosne politike, ali ne i u oblasti odbrane. To je promenjeno Ugovorom iz Lisabona, kojim se državama članicama daje mogućnost *Trajne strukturne saradnje* (eng. *Permanent Structured Cooperation*) u oblasti odbrane ukoliko ispunjavaju visoke kriterijume i žele da preuzmu određene obaveze.¹⁰

Imajući u vidu trenutnu poziciju i kapacitete (još uvek) 28 država članica EU, treba razjasniti da li ona ima ili nema kapacitet, interes i volju da se od sile u nastajanju pretvori u veliku silu i deli odgovornost za sudbinu svojih građana i multipolarnog posthladnoratovskog sveta. “U eri globalizacije, udaljeni konflikti nas čine zabrinutim kao da su nam sacvim blizu. Zbog toga će prva linija odbrane često biti izvan naših granica, što potvrđuje da EU ne može biti ništa drugo do

8 http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/petersberg/index_en.htm

9 <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union-and-comments/part-5-external-action-by-the-union/title-7-solidarity-clause.html> (pristupljeno 1.6.2015)

10 Navedeno prema: *Ka Bo rbenoj grupi Zapadni Balkan – Vizija odbrambene integracije Srbije u EU 2010–2020.*, Filip Ejdus, Marko Savković, Nataša Dragojlović, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, maj 2010; str 15

globalni igrač.”¹¹ U tom smislu značajna je uloga svake njene pojedinačne članice, ali i država koje su kandidati za članstvo. Svaka od njih tvori zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku EU svojim sopstvenim interesima, kapacitetima, percepcijom pretnji, ali i istorijskim iskustvom, vrednostima i kulturom, pa i strateškom kulturom.

Američka dominacija u Evropi glavni je ograničavajući faktor za EU kao za strateškog partnera. Teritorijalni integritet većine država-članica EU štite američke bezbednosne garancije posredstvom NATO. To je organizacija koja se zasniva na individualnom, a ne kolektivnom članstvu i u njoj EU ne nastupa kao blok država.

Cilj EU je da u kontestu kriznog menadžmenta postigne kapacitete za autonomnu akciju koju će podržati kredibilna vojna snaga.¹² Ako se imaju u vidu njeni realni parametri tvrde moći kao što su teritorija, broj stanovnika, ekonomska snaga i vojna moć njenih država članica, pitanje koje se ponovo nameće jeste, šta je sprečava da ofanzivnije reaguje i vojno interveniše. Osim vojnim kapacitetima, EU je ograničena i procedurama za donošenje odluka u oblasti politike odbrane. EU nema sopstvenu vojsku već Zajedničku bezbednosnu i odbrambenu politiku u okvirima šire postvaljene Zajedničke spoljne i bezbednosne politike i funkcioniše na nivou međudržavne saradnje, gde se odluke donose konsenzusom u okviru Saveta EU. One su tako osmišljene i usaglašene da je legitimnost i zakonitost iznad efikasnosti.

„Za EU kao aktera u međunarodnim odnosima vrednosti zauzimaju onaj prostor koji obično zauzimaju nacionalni interesi u državama.”¹³ Glavne vrednosti na kojima počiva današnja Evropska unija pobrojane su vrlo jasno u njenim strategijskim dokumentima. Tu nalazimo odgovore na centralna pitanja: ko smo mi, kako sebe vidimo, kako vidimo druge, kako percipiramo pretnje i šta je naš strateški izbor u kom se opredeljujemo za različite političke odgovore i sredstva na tako shvaćene bezbednosne pretnje našem sistemu vrednosti. Na ovom mestu ćemo pobrojati najznačajnije a to su: mir i bezbednost za njene građane i teritoriju, kao i mir i bezbednost u svetu, prosperitet, demokratija, na pravilima zasnovan svetski poredak. Osnovni principi EU u spoljnopoličkom delovanju su: jedinstvo, angažovanost, odgovornost, partnerstvo a prioriteti spoljne politike: bezbednost Unije, odbrana od spoljnog ugrožavanja, borba protiv terorizma, sajber bezbednost, energetska bezbednost, zaštita strateških komunikacija.¹⁴

U nameri da stabilizuje prilike i održi jedinstvo, nakon što je zadesio čitav talas kriza (ekonomska, ukrajinska, izbeglička i napokon rezultati bregzita) Evropska unija je požurila da objavi tek usvojenju Strategiju bezbednosti, drugu po redu od 2003. godine, koja nosi naziv „Zajednička

11 Dr Sven Biscop, *The European Security strategy, Implementing a distinctive Approach to security*, Royal institute for international relations, Brisel, www.irri-kiib.be, str. 18

12 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Aa19000> приступљено 1.6.2015.

13 Asle Toje, *Strateška kultura kao analitički alat: Istorija, mogućnosti, geopolitika i vrednosti – primer EU* str 17

14 *Shared vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf (приступљено 15.7.2016)

vizija, zajednička akcija: Globalna strategija za spoljnu i bezbednosnu politiku Evropske unije”.¹⁵ Federika Mogherini, Visoka predstavnica za spoljnu i bezbednosnu politiku EU, za čijeg je mandata ova strategija doneta u inkluzivnom procesu širokih konsultacija, i usvojena saglasnošću svih 28 država članica, prezentovala je viziju i ciljeve razvoja zajedničke spoljne i bezbednosne politike, koju Evropska unija namerava da sprovodi, kako bi postala globalni igrač u punom smislu značenja tog pojma. Razlog za donošenje strategije baš u ovom trenutku obrazlaže time da „su svrha i opstanak naše unije dovedeni u pitanje a našim građanima i svetu nikad nije bila potrebija jaka Evropska unija. Kriza unutar naših granica direktno pogađa živote naših građana. U izazovnim vremenima Evropska unija misli strateški deleći viziju i delujući zajednički. Ovo je posebno tačno nakon britanskog referenduma”.¹⁶ Ona dalje u uvodniku Strategije izražava nameru članica da se preispita način na koji Unija funkcioniše, sa napomenom da nijedna država članica ne može sama da odgovara na pretnje i uvećava mogućnosti. Takođe, kao jedan od razloga za donošenje strategije, navodi očekivanja, „koja su iskazali svi sagovornici koje je imala u svetu”¹⁷, da EU treba da preuzme glavnu ulogu u osiguranju globalne bezbednosti. Pri tome, termin globalno, pojašnjava ona, nije samo geografska odrednica, već politika i instrument globalne promocije ove strategije. U istu ravan stavlja jačanje vojnih sposobnosti sa povećanjem zaposlenosti, socijalnom inkluzijom i ljudskim pravima, čime se vrlo eksplicitno sugerše, da će se politike koje su u domenu međudržavne saradnje izjednačiti sa zajedničkim politikama Unije, poput ekonomskih. Ovo je najveći iskorak u strateškom mišljenju Evropske unije i zaokret u strateškoj kulturi od civilne i ekonomske sile i instrumenata „meke moći” – prema vojnoj moći i njenim instrumentima u spoljnoj politici. „Za Evropu, tvrda i meka moć idu ruku pod ruku”¹⁸ a EU namerava da u budućnosti ima stratešku autonomiju. Ipak, NATO ostaje ključni saveznik i Visoka predstavnica ne zaboravlja da to eksplicitno kaže, ali uz jasnu nameru da se „poveže sa novim akterima i ispita nove formate i mogućnosti i to vođeni principijelnim i praktičnim ciljevima. Rečenica u kojoj se kaže da u rešavanju međunarodnih konflikata EU „teži *win-win* rešenjima a ne *zero-sum* jer se tako ne postižu održiva rešenja, predstavlja primer suštinske razlike između strateških kultura EU i SAD, ali i velike Britanije. Strategija eksplicitno odgovara, doduše teoretski, na rasprave među proučavaocima strateške kulture EU i na čestu opasku da se iz prostog zbira različitih kultura ne može izroditi zajednička strateška kultura, što posledično Uniju trajno hendikepira i onemogućava u nameri da postane globalni igrač. „ Udruživanje naših kultura u ostvarenju zajedničkih ciljeva i interesa, jeste izazov na dnevnoj bazi, ali predstavlja i našu snagu: različitost je ono što nas čini snažnima”. Na kraju nije izostalo podsećanje na 70 godina uspeha u održavanju mira u Evropi, što svakako predstavlja, kako trajni interes država i naroda Evrope, tako i trajnu odliku zajedničke strateške kulture EU. Glavni interesi i ciljevi koje strategija identifikuje su: mir i

15 *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*
<https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union> (pristupljeno 19.6.2016.)

16 <https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union>

17 Isto

18 isto

bezbednost, prosperitet, demokratija i na pravilima uspostavljen svetski poredak. Glavni principi kojima se EU vodi su: jedinstvo, angažovanost, odgovornost, partnerstvo a prioriteti spoljne politike: bezbednost Unije, jačanje kapaciteta za odbranu, izgradnja bezbednosne zajednice, borba protiv terorizma, sajber i energetska bezbednost, strateške komunikacije.¹⁹ Strategija sadrži čitav niz mera i instrumenata tvrde i meke moći, koje EU po potrebi namerava da koristi u angažovanju na svim tačkama sveta. Imajući u vidu slabe domete Solanine strategije „Bezbedna Evropa u boljem svetu“ iz 2003. godine, kritičari i skeptici su davali preliminarne ocene prema kojima u strategiji vide deklarativno zalaganje i listu lepih želja ali ne i kapacitete za ostvarenje takve uloge EU u svetu. Kada je o odnosu prema SAD reč, u strategiji stoji da će „EU investirati i dalje u čvrstu saradnju preko Atlantika, i na severu i na jugu. Solidni transatlantski odnosi će nam pomoći da pokažemo prilagodljivost, odgovorimo na konflikte i doprinesemo efektivnom globalnom upravljanju“²⁰. Ovo je vrlo ilustrativno mesto u strategiji gde se eksplicitno vidi da se SAD ne razlikuju po značaju od Kanade ili Latinske Amerike, osim po redosledu²¹. U oblikovanju ove strategije su učestvovali i britanski predstavnici u EU ali njihov uticaj, po svemu sudeći nije bio presudan za finalni izgled ovih formulacija, za razliku od 2003. godine kada se u strategiji mnogo drugačijim tonom oblikovala formulacija o značaju evroatlantskog partnerstva i partnerstva sa SAD posebno. Uticaj zajedničkog istorijskog iskustva, sećanja i svakako interesa država članica učinio je da se još čvršće i bliže povežu. Namera da zajednički oblikuju i dele sudbinu, samostalno u odnosu na druge svetske aktere ali i ravnopravno saradjujući sa njima, je jasno i nedvosmisleno iskazana u ovoj strategiji .

Srbija u evropskoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici

Poglavlje 31 – Zajednička spoljna, bezbednosna i odbrambena politika je poglavlje koje se često klasifikuje kao političko. Pravnu tekovinu Evropske unije čine Odluke Saveta i političke deklaracije, aktivnosti i sporazumi. Ovo poglavlje je pre svega usmereno na prilagođavanje domaćih institucija, koje su zadužene za spoljnu, bezbednosnu i odbrambenu politiku zemlje, za funkcionisanje i proaktivno delovanje unutar sistema EU. Takođe, ono se sastoji i od progresivnog usklađivanja spoljnopolitičkog delovanja Republike Srbije sa spoljnopolitičkim pristupom EU što podrazumeva i pridruživanje spoljnopolitičkim deklaracijama EU, te primenu mera na nacionalnom nivou koje iz deklaracija proizilaze.

U slučaju Srbije, prilagođavanje institucionalnom okviru EU u okviru pregovora u poglavlju 31 sa EU podrazumeva:

19 Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, 2016. https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf

20 isto

21 isto

- prilagođavanje domaćih institucija načinu i procedurama po kojima funkcioniše Zajednička spoljna i bezbednosna politika EU (ZSBP) i sa njom povezane politike koje imaju spoljne implikacije (npr. spoljna trgovina)
- usaglašavanje sa spoljnopolitičkim deklaracijama i merama EU, postepeno u periodu tokom pregovora, i u potpunosti neposredno pred pristupanje u članstvo EU.
- usvajanje prioriternih stavova i vrednosti na kojima počiva zajednički spoljnopolitički i bezbednosni pristup EU
- razumevanje strateškog izbora EU ka multilateralizmu kao osnovi za dalju izgradnju funkcionalnih i predvidivih međunarodnih odnosa, te funkcionisanju EU kao celine unutar međunarodnih institucija (UN, OEBS, MMF, Svetska banka, STO i druge) i usklađivanje sa zajedničkim pristupom u slučajevima kada postoji.
- razumevanje i prilagođavanje domaćih bezbednosnih institucija institucionalnom okviru za funkcionisanje Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike (ZBOP) kao integralnog dela, te prilagođavanje državnih institucija za podršku i učešće u vojnim i civilnim misijama i operacija Evropske unije u okviru ovog mehanizma.
- rešavanje bilateralnih sporova sa susednim zemljama i unapređenje regionalne saradnje.

Poglavlje 31 do sada nije shvatano kao problematično, i tretirano je uglavnom kao tehničko poglavlje koje se lako zatvara. Međutim, sve dosadašnje države kandidati su imale spoljnu politiku koja je uglavnom bila usklađena sa spoljnopolitičkim pristupom EU. Takođe, sve dosadašnje države kandidati, od 2004. godine (osim Kipra i Malte), bile su članice NATO, ti nedvosmislene spoljnopolitičke orijentacije. Ukrajinska kriza i tzv. uravnoteženi pristup Srbije spoljnoj politici dao je poglavlju 31 mnogo veći značaj nego što je to do sada bio slučaj. Polovinom 2017. godine Srbija je sa EU usaglasila sve spoljnopolitičke odluke, osim onih koje se tiču trgovinskih sankcija EU prema Rusiji.

U Knjizi preporuka Nacionalnog konventa o EU, Radna grupa koja prati poglavlje 31 i koju čine brojne organizacije civilnog društva, koje su posredstvom Konventa uključene u proces pregovora Srbije sa EU, na čelu sa ISAK fondom, dat je prikaz trenutnog stanja odnosa Srbije i EU u ovom poglavlju. Eksplanatorni i bilateralni skrining za poglavlje 31 završeni su oktobra 2014. godine, a Izveštaj o skriningu za ovo poglavlje Srbija još uvek nije dobila. U diskusiji članova NKEU sa predstavnicima Ministarstva spoljnih poslova i Ministarstvom odbrane, kao i sa drugim članovima Pregovaračke grupe Vlade za poglavlje 31, konstatovano je da pripadnici vojske Srbije već učestvuju u vojnim misijama i operacijama Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike EU, u čemu daju vodeći doprinos na Zapadnom Balkanu, kao i da je pokrenut proces kreiranja i stvaranja sistema za slanje civila u mirovne misije. Cilj je da se u što kraćem roku uspostavi kvalitetan sistem, kao i da se da konkretan doprinos civilnim misijama EU kroz slanje srpskih eksperata. Takođe, Srbija je postala član borbene grupe koju predvodi Grčka – EU „Helbrok“, zajedno sa Rumunijom, Bugarskom, Kiprom i

Ukrajinom. Takođe, nakon objavljivanja predloga Globalne strategije za zajedničku bezbednosnu i odbrambenu politiku EU, čijom izradom je koordinirala Visoka predstavnica za ESBP, Federika Mogherini, Srbija je pokrenula proces pripreme nove Strategije nacionalne bezbednosti i Strategije nacionalne odbrane. Konačno, tokom 2016. godine, Srbija je usvojila i Zakon o međunarodnim merama ograničavanja, kojim je stvoren zakonski i tehnički osnov za uvođenje restriktivnih mera prema trećim državama, dok će uvođenje konkretnih mera zavisiti od političkih odluka.

U očekivanju da se poglavlje 31 uskoro otvori, stigao je i govor predsednika Evropske komisije Žan Klod Junkera o Stanju Evropske unije. U tom govoru se eksplicitno kaže da su Srbije i Crna Gora, države kandidati koje su najviše napredovale na putu ka članstvu u EU. Perspektiva članstva otvara se sa jasnim rokom do 2015. godine. Tokom sledeće godine biće usaglašena i objavljena posebna strategija koja treba da pomogne ovim dvema državama da brzo i efikasno ispunjavaju kriterijume za članstvo i vrše harmonizaciju zakona i prilagođavanje institucija u svakom od poglavlja tako da garantuju primenu svih zakona, standarda i procedura koje već funkcionišu u državama članicama EU. U poglavlju 31 biće dosta toga što Srbija treba da uradi uprkos tome što je pohvaljen njen dosadašnji doprinos Zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici EU. Johannes Han, evropski komesar za susedsku politiku i proširenje je, u govoru "Srbija i EU – strateško partnerstvo za budućnost" održanom pred predstavnicima Nacionalnog konventa o EU istakao da je Srbija " već doprinosi civilnim i vojnim misijama EU i sa 20 pripadnika vojske Srbije predstavlja najvećeg kontributora na Zapadnom Balkanu. Podsetio je i da naše spoljnopolitičko opredeljenje ka članstvu u EU podrazumeva i postepeno usklađivanje sa EU u spoljnoj i bezbednosnoj politici, kao i da to ne znači da se moraju prekinuti partnerstva i prijateljstva sa drugima, da to ne smeta Evropskoj uniji sve dok takvi aranžmani Srbije "ne dovode u pitanje zajednički evropski okvir".²²

22 <http://europa.rs/serbias-european-future-lets-shape-it-together-speech-by-johannes-hahn/?lang=en>



Srbija i EU:
Bezbednost i politika neutralnosti

EVROPSKE SVESKE

br. 3/2017

Izdavač

Evropski pokret u Srbiji
Kralja Milana 31, Beograd
www.emins.org

Za izdavača

Maja Bobić

Urednik

prof. dr Dejan Milenković

Autori

Prof. dr Dragan R. Simić
Dr Igor Novaković
Mr Nataša Dragojlović

Dizajn, priprema za štampu

Štampa Grafolik, Beograd

ISBN 978-86-80046-35-8

Beograd, septembar 2017. godine



Evropski
pokret
Srbija

EVROPA
za
MENE



Ova publikacija je napisana uz finansijsku pomoć Evropske unije. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost autora i ne može ni na koji način predstavljati viđenja Evropske unije.