

# **NEUTRALNOST U XXI VEKU**

POUKE ZA SRBIJU



# **NEUTRALNOST U XXI VEKU – POUKE ZA SRBIJU**

-ZBORNİK RADOVA-

© ISAC Fond

## **Urednik**

Igor S. Novaković

## **Asistenti urednika**

Branka Milinčić

Jelena Kajganović

## **Izdavač**

ISAC Fond

Centar za međunarodne i bezbednosne poslove

Kapetan Mišina 5

11000 Beograd

[www.isac-fond.org](http://www.isac-fond.org)



Ovo izdanje je objavljeno zahvaljujući podršci Vojnih snaga Kraljevine Švedske

## **Za izdavača**

Nikola Petrović

## **Dizajn**

Nenad Baćanović

## **Štampa**

Colorgrafx

## **ISBN:**

978-86-86383-16-7

Beograd Septembar 2013.

Stavovi koji su izneseni u ovom dokumentu odražavaju isključivo stavove izlagača na konferenciji, te ne mogu biti pripisane drugim pojedincima ili organizacijama, kao i organizacijama koje su sprovele i podržale projekat.

# SADRŽAJ

Igor Novaković <b>Uvod</b> .....	7
Milan Pajević <b>Uvodno obraćanje</b> .....	9
Nj.E. Krister Asp <b>Uvodno obraćanje</b> .....	11
Tanja Mišćević <b>Međunarodna bezbednosna saradnja Republike Srbije</b> .....	13
Nj.E. Mete Kjuel Nielsen <b>Kako Zapad vidi neutralnost Srbije?</b> .....	17
<b>Tradicionalni koncept neutralnosti</b> .....	<b>19</b>
Ove Bring <b>Koncept neutralnosti: Poreklo i izazovi</b> <b>Od Vestfalskog mira do Evropske unije</b> .....	21
Tomas Fišer <b>Evropske neutralne zemlje tokom Hladnog rata</b> .....	27
Dragan Bogetić <b>Jugoslavija i Pokret nesvrstanih</b> .....	33
<b>Neutralnost u Evropi na početku 21. veka</b> .....	<b>39</b>
Tomas Fišer <b>Švajcarska: Početak prakse stalne neutralnosti</b> .....	41
Jakob Vestberg <b>Švedska politika neutralnosti</b> .....	47
Čarli Salonijus-Pasternak <b>Finska – od tampon zone do članice EU</b> .....	53
Fridhelm Frišenšlager <b>Austrijska „stalna neutralnost“ nakon 1995. godine – model za Srbiju?</b> .....	57
Karen Divajin <b>Karakter i elementi irske neutralnosti: XVIII – XXI vek</b> .....	65

## **Nova bezbednosna arhitektura posle hladnog rata i uloga neutralnih država..79**

Jiri Kirijan

**NATO i evropske (stalno) neutralne države**

**Neutralnost ne predstavlja problem za NATO .....81**

Srđan Gligorijević

**Zajednička odbrambena i bezbednosna politika EU - jedinstven okvir za saradnju**

**u oblasti bezbednosti .....85**

Dr Sandro Knezović

**Pogled iz Hrvatske: Neutralnost naspram kolektivne bezbednosti**

**– ekonomska dimenzija .....91**

## **Posthladnoratovski svet i „nove neutralne države“ .....93**

Dragan Štavljanin

**Posthladnoratovske „neutralne“ zemlje - Moldavija, Turkmenistan, Ukrajina .....95**

Žarko Petrović

**Ruski pogled na neutralnost Srbije ..... 103**

## **Biografije..... 107**

## SKRAĆENICE:

BDP – Bruto društveni proizvod  
BiH – Bosna i Hercegovina  
BJR Makedonija - Bivša jugoslovenska republika Makedonija  
CASFOR – Kaspijske snage  
COCOM – Komitet za koordinisanje multilateralne kontrole izvoza  
DR Nemačka – Demokratska Republika Nemačka  
EEZ – Evropska ekonomska zajednica  
EFTA - Evropska asocijacija za slobodnu trgovinu  
EU – Evropska unija  
EZ – Evropska zajednica  
FCMA - Ugovor o prijateljstvu, saradnji i uzajamnoj pomoći (Sovjetski savez i Finska)  
IFOR – Snage za implementaciju (multinacionalne vojne snage u Bosni i Hercegovini pod komandom NATO)  
IPAP - Individualni akcioni plan partnerstva sa NATO  
IPP - Individualni partnerski program  
IRA – Irska republikanska armija  
KEBS - Konferencija o evropskoj bezbednosti i saradnji  
KFOR – Snage na Kosovu (međunarodne snage pod komandom NATO, zadužene za uspostavljanje i održavanje mira na Kosovu i Metohiji)  
MAP - Akcioni plan za članstvo  
NATO – Organizacija severnoatlantskog ugovora (Severnoatlantski savez)  
NORDEFECO - Nordijska odbrambena saradnja  
OEBS – Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju  
OEEC – Organizacija za evropsku ekonomsku saradnju  
PARP - Proces planiranja i revizije (u okviru Partnerstva za mir)  
PzM – Partnerstvo za mir  
SAD – Sjedinjene Američke Države  
SFOR - Snage za stabilizaciju (multinacionalne vojne snage u Bosni i Hercegovini pod komandom NATO)  
SOFA – Sporazum o statusu snaga  
SR Nemačka – Savezna Republika Nemačka  
SSSR – Savez Sovjetskih Socijalističkih Republika  
UN – Ujedinjene nacije  
ZBOP – Zajednička bezbednosna i odbrambena politika (Evropske unije)  
ZEU – Zapadnoevropska unija  
ZND – Zajednica nezavisnih država  
ZSBP – Zajednička spoljna i bezbednosna politika (Evropske unije)

## Uvod

Ubrzano unapređivanje komunikacionih tehnologija, energetska zavisnost i galopirajuća globalizacija su procesi koja nepovratno utiču na strukturu međunarodnih odnosa, formiranje prioriteta nacionalnih država, kao i na ukupnjavanje po regionalnom osnovu u nove, nadnacionalne strukture. Ekonomija i bezbednost su upravo dva presudna aspekta u kojima se sve više nemoć malih država.

Globalni bezbednosni izazovi se menjaju upravo zbog ubrzanih komunikacija, energetske zavisnosti i globalizacije. Na prvo mesto danas dolaze tzv. asimetrične bezbednosne pretnje, čija je osnovna karakteristika transnacionalnost, odnosno da prevazilaze granice pojedinačnih država. Upravo zbog toga, države su same po sebi sve manje sposobne da daju odgovore na većinu bezbednosnih izazova. Na ekonomskom planu, rastuća međuzavisnost i ukupnjavanje globalne privrede, tera države da se što više otvore prema spoljnom svetu kako bi ostale u igri. Uostalom, i regionalno ekonomsko nadnacionalno ukupnjavanje dodatno je ograničilo mogućnosti koje stoje pred samim državama. Ključni pojam koji je vezan za državnost je suverenitet. Međutim, očito je da prethodno opisani procesi krune suverenitet pojedinačnih država, i da se u velikoj meri odlučivanje o ključnim pitanjima u datim okolnostima prebacuje na regionalne zajednice država, dok je u pojedinim aspektima nužno koordinisano globalno delovanje. Upravo sa aspekta suvereniteta, interesantno je videti šta znači za jednu državu da bude neutralna na početku XXI veka i šta se podrazumeva pod neutralnošću. Neutralnost je nepovratno povezana sa suverenitetom pojedinačne države, odnosno sa pravom da se odlučuje o proglašenju rata i zaključivanju mira. Ako se suverenitet država smanjuje, da li je zaista moguće održati status neutralnosti? Dalje, šta uopšte danas znači biti neutralna država, i da li je ovaj status statičan kao što se prikazuje, ili je dinamička kategorija koja se menja u zavisnosti od prirode međunarodnog sistema? Uostalom, koje su realne bezbednosne i političke koristi od neutralnog statusa za jednu državu u XXI veku? Upravo to su pitanja na koja želimo da damo odgovore sa ovom publikacijom.

Pojam neutralnosti je po prvi put uveden u politički život Republike Srbije *Rezolucijom o zaštiti suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka Republike Srbije* koju je Narodna skupština usvojila krajem 2007. godine. Član 6. ove rezolucije je ustanovio da je Srbija od tog trenutka "vojno neutralna zemlja prema postojećim vojnim savezima". Međutim, rasprava o "vojno neutralnom" statusu Srbije, odnosno šta se ovom rečenicom rezolucije tačno podrazumeva, i koje su suštinske implikacije na spoljnu, bezbednosnu i odbrambenu politiku Republike Srbije, i dalje je otvoreno pitanje. Niti bilo koji drugi dokument izdat od strane državnih institucija do danas nije definisao bliže značenje ovog statusa. Mediji su se njime bavili više spekulativno nego suštinski, poredeći trenutni status Srbije sa statusima drugih neutralnih država u Evropi, kao što su Švedska, Švajcarska, Finska, Irska i Austrija. Ipak, čini se da je status "vojne neutralnosti" jednodušno prihvaćen od većeg dela političke elite Srbije i šire javnosti. S druge strane, većina kritičara "vojne neutralnosti", ne koncentriše se na suštinska pitanja šta znači biti neutralan u XXI veku u Evropi i koje su praktične koristi za Srbiju od ovako definisanog spoljnopolitičkog statusa.

Bez definisanog i razvijenog koncepta neutralnosti i bez unapređenja saradnje u sistemu kolektivne bezbednosti u Evropi, odnosno bez usaglašenosti delovanja sa državama članicama Evropske unije (EU) i regiona ili bez nastavka evro-atlantskih integracija, sadašnja situacija u kojoj se Srbija nalazi nije održiva na duži rok. S tom činjenicom na umu, Centar za međunarodne i bezbednosne poslove – ISAC fond, uz podršku Oružanih snaga Kraljevine Švedske, organizovao je dvodnevnu međunarodnu konferenciju *Neutralnost u XXI veku – Pouke za Srbiju*, 1. i 2. decembra 2011. godine u Beogradu. Namera nam je bila da obezbedimo forum za stručnjake, predstavnike civilnog sektora, predstavnike univerziteta, medija i političare iz Srbije, Zapadnog Balkana i EU, koji bi govorili na sledeće teme: dinamička promena koncepta neutralnosti od početka XIX veka do danas; istorijski preduslovi za neutralnost u državama nastalim posle raspada Jugoslavije; razvoj koncepta neutralnosti i trenutna situacija u državama koje se tradicionalno smatraju neutralnim u Evropi; promene bezbednosnih prioriteta u Evropi i svetu; načini saradnje i komunikacije „neutralnih“ država u Evropi sa Evropskom unijom i Severnoatlantskim savezom (NATO); perspektivama „neutralnih“ država na teritoriji bivšeg Sovjetskog Saveza (SSSR); i pristup Zapada i Rusije „vojnoj neutralnosti Srbije“.

Publikacija pred Vama sadrži tekstove, koji su zasnovani na izlaganjima autora na konferenciji. Nadamo se da ćemo na ovaj način obezbediti više informacija o različitim aspektima ovog veoma važnog političkog pitanja za spoljnopolitičku i bezbednosnu orijentaciju Republike Srbije i time doprineti daljoj diskusiji u javnosti.

Igor Novaković

Milan Pajević

predsedavajući Međunarodnog savetodavnog odbora Centra za međunarodne i bezbednosne poslove (ISAC Fond)

## Uvodno obraćanje

Drage kolege i prijatelji,

Dame i gospodo,

Otvarajući današnju konferenciju *Neutralnost u XXI veku - pouke za Srbiju*, želim da zahvalim svima vama koji ste prepoznali važnost teme o kojoj ćemo danas i sutra da razgovaramo.

Posebno zahvaljujem Oružanim snagama i Ambasadi Švedske na dragocenoj pomoći i podršci u organizovanju ovog skupa, čime nastavljamo našu uspešnu višegodišnju saradnju.

Izražavam zahvalnost i srdačnu dobrodošlicu našim gostima iz Švedske, Finske, Irske, Austrije i Švajcarske, koji su se ljubazno odazvali našem pozivu da nam svojim velikim stručnim znanjem i iskustvom pomognu u bavljenju temom neutralnosti.

Konačno, želeo bih da zahvalim Ministarstvu spoljnih poslova i Ambasadi Republike Češke u Srbiji za pruženu podršku.

\*

Želim da stavim u kontekst važnost momenta u kojem govorimo o neutralnosti: Srbija je i dalje na klackalici svoje spoljnopolitičke orijentacije, a njena problematično artikulisana i nerazrađena koncepcija neutralnosti je neodvojivi deo te orijentacije.

Prema tome, premda je pristup naše konferencije akademski, ciljevi su vrlo praktični. Mi želimo da naučimo više o konceptu neutralnosti, kako bismo mogli da ta saznanja primenjujemo na srpske prilike, odnosno da bolje promišljamo našu spoljnu politiku koja treba da najzad postane nedvosmislena, istovremeno i više evropska i više tradicionalno srpska! A srpska tradicija nije u neutralnosti!

Naš parlament je proglasio "vojnu neutralnost" u odnosu na sve postojeće vojne saveze do referendumu o tom pitanju (!) Referendum podrazumeva izbor građana, ali informisanih građana, inače se pretvara u izgovor ili nedemokratsku akrobaciju. Znanje i informacije su od ključnog značaja za izbor građana, pa je današnja konferencija naš skromni doprinos širenju znanja o neutralnosti.

U tom duhu bih želeo i da kažem: neutralnost ne znači izolaciju!



Ni u prošlosti, kao ni danas, nema mnogo zemalja koje su se proglasile neutralnim. To nam govori da je neutralnost veoma specifičan status, koji retko koja država želi i može da ispuni, i da joj povrh svega to bude i priznato od drugih, bez čega o neutralnosti ne može biti ni govora.

Da ideja izolacije Srbije u međunarodno-bezbednosnim pitanjima i saradnji ipak nije uzela maha u praksi niti postala dramatična, mislim da će najbolje da potvrdi izlaganje moje drage i uvažene kolegice Tanje Mišćević.

Konačno, želeo bih da danas i sutra dobijemo odgovor na pitanje ima li stvarno neutralnih država u Evropi danas? Meni se svakako čini da ih nema, upravo zbog vrednosnog koncepta koji evropske države zajednički dele. A što se tiče onog "delića" neutralnosti koji je možda preostao - želja nam je da saznamo na šta se on tačno odnosi.

Kao što sam već pomenuo, neutralnost ne znači izolaciju. Ona nije konstanta - podložna je promenama koje nameću političke okolnosti i tehnološki napredak. Globalizacija i nadnacionalna udruživanja potpuno su podrila ono što je neutralnost bila u prošlosti. Granice su poroznije nego ikad, a pravu opasnost nose asimetrične pretnje kao što je terorizam, dok su klasične vojne pretnje znatno umanjene. S druge strane, skoro sve evropske neutralne države, sem Švajcarske, su postale članice Evropske unije, što nosi i prava i obaveze koje zadiru i u sferu bezbednosti i odbrane. Ključne odrednice spoljnih politika ovih država su solidarnost i saradnja sa državama partnerima.

S obzirom da su sa nama na ovoj konferenciji predstavnici svih većih neutralnih država u Evropi<sup>1</sup>, nadam se da ćemo kroz plodotvornu diskusiju doprineti raspravi o neutralnosti u Srbiji – jedinoj državi na Balkanu koja se za to, za sada, barem nominalno, opredelila.

---

1) Pod većim neutralnim zemljama se obično smatraju Švajcarska, Austrija, Finska, Švedska i Irska, a u manje Lihtenštajn i Vatikan. U neutralne zemlje se takođe ponekad ubrajaju bivše nesvrstane zemlje, danas članice EU Malta i Kipar. (prim.ur.)

Nj.E. Krister Asp

ambasador Kraljevine Švedske u Srbiji

## Uvodno obraćanje

Čast mi je i zadovoljstvo da otvorim ovu konferenciju. Tema je značajna za Srbiju, pravo je vreme da se o njoj govori i drago mi je da vidim da u njoj učestvuje toliko istaknutih i stručnih govornika.

Švedska je rešena da podrži Srbiju na putu ka punopravnom članstvu u Evropskoj uniji. Učestvujemo u brojnim aktivnostima u različitim oblastima od administrativnih reformi, preko zaštite životne sredine, do zaštite manjina i drugih oblasti. Naše aktivnosti se ogledaju i u podršci projektima civilnog društva kao što je upravo ova konferencija. Podrška Švedske raznim razvojnim projektima proističe iz našeg pogleda na kontinuirano proširenje Evropske unije. Naime, proširenje ima važnu stratešku komponentu i u tom smislu Srbija ima važnu ulogu u ovom delu Evrope. Neutralnost sama po sebi ima mnogo dimenzija i siguran sam da će o njima biti reči tokom ove konferencije.

Što se tiče Švedske, njen put ka statusu neutralne zemlje počeo je nakon 1809. godine kada je Švedska pobeđena u ratu protiv Rusije. Posledica je bio gubitak Finske, i u mnogim različitim aspektima plaćena je visoka cena – ljudskom, finansijskom, i geografskom. Ujedinjenje Nemačke pod Pruskom, koje je predvodio Bizmark (Bizmarck) i nemački ratovi protiv Danske i Francuske<sup>2</sup> bili su prvi stvarni testovi švedske politike neutralnosti. Tokom Prvog svetskog rata, Švedska je ostala neutralna, iako je na početku rata postojala široka podrška Nemačkoj. U Parlamentu su se čak čuli i glasovi da Švedska treba da stane na stranu Nemačke, a protiv Rusije, kako bi pokušala da povрати Finsku. Tokom Drugog svetskog rata Švedska je nastavila svoju neutralnu politiku, ali smo manje više bili prisiljeni da se prilagodimo nemačkim zahtevima da transport svojih vojnika obavlja našom železnicom. Istovremeno, postojala je prilično široka saradnja sa savezničkim snagama. Rasprava o tome koliko je Švedska u to vreme bila neutralna traje i danas. Za vreme Hladnog rata, Švedska je nastavila da bude neutralna, iako je imala bliske odnose sa Sjedinjenim američkim državama (SAD) i NATO. Svakako, da je došlo do Trećeg svetskog rata Švedska bi prihvatila pomoć NATO zemalja. To bi, u takvim okolnostima, bilo u interesu obe strane uzimajući u obzir važan geografski položaj Švedske.

---

2) Drugi nemačko-danski rat ili Drugi rat oko šleskog pitanja vođen je 1864. godine . Okoćanjem ovog rata Pruska je od Danske zadobila područja u kojima se govorio nemački, vojvodstva Šlezvig i Holštajn. Francusko-nemački rat 1870-1871. godine suštinski je vođen oko suprematije u kontinentalnoj Evropi između Pruske i Francuske. Sukob je faktički okončan pruskom opsadom Pariza i Pariskom komunom. Posledica sukoba je bilo proglašenje ujedinjenja Nemačke oko Pruske u Versaju 1871. godine. (prim.ur.)

Ipak, švedska politika nesvrstavanja u miru i neutralnosti u ratu važila je do devedesetih godina XX veka, odnosno do pada Berlinskog zida i raspada Varšavskog pakta. Politika neutralnosti se postepeno menjala kao posledica političke realnosti na terenu. Godine 1995. Švedska je postala član EU. Takođe je postala aktivni partner u NATO programu Partnerstvo za mir (PzM). Danas je saradnja u okviru EU osnovni stub naše spoljne i bezbednosne politike. Odnos između bezbednosne politike i evropske politike je očigledan – bezbednost Švedske je ojačana evropskim integracijama. I zaista, danas je nezamisliv rat između zemalja članica EU. A to i nije malo dostignuće uzimajući u obzir da se nalazimo na kontinentu koji je vekovima razaran ratovima. Shodno tome, deklarisanе politike su tu da jačaju zajedničku bezbednost zemalja članica i da istovremeno načine od EU jak bezbednosni faktor koji može snažno da doprinosi miru i razvoju demokratije širom sveta. Iz ovoga proizilazi da je Švedska, manje ili više, napustila tradicionalnu politiku neutralnosti u korist politike neučestvovanja u vojnim savezima. Druga posledica članstva u EU je ta da Švedska neće ostati pasivna u slučaju napada na drugu članicu EU. Svaka zemlja određuje sopstvenu bezbednosnu politiku, a mi smo u Švedskoj shvatili da naša tradicionalna politika neutralnosti nije više relevantna zbog brzih promena u ovom delu sveta. Uz ovaj kratak opis uspona i pada tradicionalne švedske politike neutralnosti ili prilagođavanja naše bezbednosne politike promenama u političkoj realnosti u našem susedstvu, želim vam uspešnu i zanimljivu konferenciju.

Tanja Mišćević

Uvodna reč

## Međunarodna bezbednosna saradnja Republike Srbije

Danas neću govoriti kao profesor, već kao državna sekretarka zadužena za politiku odbrane u Ministarstvu odbrane Republike Srbije, bez namere da dam konačni odgovor na pitanje vojne neutralnosti, njene sadržine, dometa i kako će ona izgledati u XXI veku. Želja mi je da kažem nešto više o tome kako država, kojoj je vojna neutralnost definisana u jednoj od skupštinskih rezolucija, posmatra, deluje i funkcioniše u tim uslovima svesna da ne egzistira u vakuumu i svesna da mora da pronađe odgovore na sve nove bezbednosne izazove koji su pred njom, a posebno one asimetrične prirode.

Podsećam vas da se Ministarstvo odbrane, pravno govoreći, nalazi u sistemu državne organizacije Republike Srbije tek od 2007. godine.<sup>3</sup> Dakle tek nekoliko godina, međutim to daje solidnu osnovu za pokretanje reformi, a na način koji vam odgovara. Koje su reforme preduzete do sad? Upravo one koje su već sprovedene ili se sprovode u modernim evropskim državama sa modernim evropskim vojskama od kojih je većina država u sastavu EU, sve ili gotovo sve u članstvu NATO ili su pak članice Partnerstva za mir. Dakle, to je ono što je bila vodilja, ono što je opredelilo i strategijski i organizacioni okvir svih procesa reformi. Sada se nalazimo u završnoj fazi ovog procesa. O uspešnosti sprovedenih reformi dovoljno je pogledati poslednji izveštaj Evropske komisije o uspehu ovih reformi, posebno u nekoliko važnih segmenata kao što je civilna i demokratska kontrola oružanih snaga, proizvodnja i promet oružja dvostruke namene itd. To znači da zakonski okvir postoji i da je njegova implementacija vrlo uspešna.

Šta je to urađeno? Najpre je definisano šta su osnovne misije Ministarstva odbrane i Vojske Republike Srbije. Prva i osnovna misija je zaštita države od napada spolja. Druga, koja je takođe nemerljivo važna, jeste partnerstvo sa drugim državama i međunarodnim organizacijama u obezbeđivanju mira i bezbednosti u svetu. I na kraju, treća misija vojske kao takve je svakako pomoć civilima odnosno građanstvu u humanitarnim i različitim vanrednim situacijama. Definisanje ovakvog opšteg okvira misije i Ministarstva odbrane i Vojske Srbije zahtevalo je i postavljanje strategije. Podsetiću vas da su po prvi put, i u Srbiji i u prethodnim Jugoslavijama, Strategija nacionalne bezbednosti i Strategija nacionalne odbrane zakoni koji bliže definišu sva ova pitanja. Oba dokumenta su usvojena na taj način što je bila otvorena javna rasprava, koja istina nije bila do kraja savršena i do krajnosti izvedena, ali to je bio prvi put da je javnost bila uključena (a tu pre svega mislim na stručnu javnost) u kreiranje jednog ovakvog okvira. Zaključno sa 2010. godinom zakonodavni okvir, uključujući tu strategije i zakone, je donet, i trenutno se nalazimo u fazi usvajanja dodatnih podzakonskih akata i pažljivog usaglašavanja sa standardima koji predstavljaju dobru praksu u Evropi.

---

3) Pre toga Ministarstvo odbrane je postojalo na nivou SR Jugoslavije. Posle crnogorskog proglašenja nezavisnosti, i parlamentarnih izbora krajem 2006. godine, Ministarstvo odbrane je i zvanično prešlo na nivo Srbije. (prim.ur.)

Jedan od vrlo važnih elemenata naše aktivnosti jeste saradnja sa NATO kroz program Partnerstvo za mir. Našim pristupanjem Partnerstvu za mir 2006. godine definisana je politika koju smo mi kao Ministarstvo odbrane, u saradnji sa Ministarstvom spoljnih poslova, morali da implementiramo kroz izvršavanje svih onih elemenata koje proističu iz ovakvog partnerstva. Posle jedne faze saradnje niskog intenziteta sa NATO koja se desila pre nekoliko godina, od prošle godine su pokrenuti gotovo svi instrumenti koji su na našem nivou odnosa sa PzM dostupni. Najpre je obnovljen rad Grupe za reformu odbrane, koja se trenutno nalazi u fazi promene. To je mešovita grupa koju čine predstavnici NATO i predstavnici Ministarstava odbrane i Vojske Srbije. Ova grupa je davala tempo dosadašnjim reformama, sada ide i dalje u smislu kreiranja i definisanja projekata koji su u pojedinačnim oblastima reforme neophodni. Nedavno je pomoćnik ministra spoljnih poslova, gospodin Zoran Vujić predstavio Individualni akcioni plan partnerstva sa NATO (IPAP), što je korak više korak dalje u operacionalizaciji svih onih elemenata koji su neophodni za ostvarivanje svega što iz PzM kao takvog proističe. Tokom predstavljanja Prezentacionog dokumenta Proces planiranja i revizije (PARP) imali neslaganja sa nekima od država članica u smislu uočavanja šta su to bezbednosni izazovi za nas kao državu i kao partnera NATO. To su činjenice koje pokazuju da razmena mišljenja postoji, što predstavlja važnu činjenicu. Nalazimo se u fazi pregovaranja Sporazuma o statusu snaga (SOFA) PzM, što je još jedan vrlo značajan napredak. Neki sve ove korake koji su učinjeni nazivaju kretanjem ka članstvu u NATO na mala vrata, uprkos tome što je to zabranjeno rezolucijom Skupštine Srbije. Mi to definišemo kao ispunjenje obaveza iz članstva u PzM, i kao dokaz partnerstva sa evropskim državama. Do sada nismo dobili nikakvu zamerku koja se tiče eventualnog članstva u NATO ili bilo kakvo, da budem potpuno otvoreni, uslovljavanje koje bi se ticalo obaveze za dalji i dublji napredak u ovom procesu koje bi vodilo ka punopravnom članstvu u NATO.

Ove godine organizovali smo veoma značajan događaj - Strategijsku konferenciju za partnere o transformaciji NATO. Vrlo smo ponosni na to što je konferencija održana u Srbiji, pošto je to najviši vojni skup na kome su prisustvovali načelnici generalštaba i zamenici načelnika generalštaba ne samo država NATO, već država koje učestvuju u programu PzM, u programu Mediteranski dijalog, kao i mnogih drugih država koje su u partnerskim odnosima sa NATO. Ponosni smo što je Beograd bio mesto gde se razgovaralo o daljem razvoju NATO i njegovoj transformaciji nakon usvajanja novog Strategijskog koncepta u Lisabonu. U Beogradu je ta rasprava nastavljena, pošto je očigledno da će se ona i dalje razvijati.

Htela bi takođe da istaknem neke od prioriteta Ministarstva odbrane na kojima ćemo insistirati u narednom periodu. Od 1. januara 2011. godine imamo profesionalnu vojsku sa mogućnošću dobrovoljnog služenja obuke. Ta profesionalna vojska je započela svoje funkcionisanje, i Ministarstvo odbrane je svesno da postoji još mnogo pitanja koja su i dalje otvorena i na koja nismo dali konkretan odgovor. Međutim, kroz kontakte sa partnerskim državama koje imaju iskustvo u profesionalizaciji vojne službe, pokušavamo da pronađemo adekvatna rešenja za ova pitanja.

Drugi prioritet je nastavak bilateralne vojne saradnje. Kao država, možemo se pohvaliti dobrim bilateralnim odnosima u oblasti odbrane sa velikim brojem država, sa preko pedeset zaključenih sporazuma sa skoro svim državama u regionu. Od zemalja u regionu bezbednosni sporazum nemamo samo sa Albanijom, ali je i on u poslednjoj fazi zaključivanja. Ne moram naglašavati koliko je važna saradnja u oblasti odbrane, posebno

u regionu kao što je naš, koji je do pre svega 10-15 godina bio u krvavim sukobima. Danas vojske ovih država veoma dobro sarađuju i to ne samo na papiru – to nije razmena u smislu „imamo sporazum i to je dovoljno“. Naprotiv, sarađujemo vrlo konkretno sve do nivoa zajedničkih vežbi. Krajem prošle godine, predstavnici vojske Srbije su po prvi put učestvovali u jednoj vojnoj vežbi u Albaniji. Priznaćete da je to već značajan napredak. Nije neuobičajeno sarađivati na vojnim vežbama sa našim kolegama iz Crne Gore, Bosne i Hercegovine (BiH), Hrvatske ali i iz Bugarske, Rumunije, Mađarske, Makedonije. Za vojnike i oficire ova saradnja je veoma važna.

Puno pažnje posvećujemo obrazovanju na stranim vojnim školama, ne zato što smatramo da naše vojne škole nisu dobre, naprotiv. Stav nam je da naši oficiri treba da upoznaju i imaju mogućnost da se školuju u inostranstvu i da ta nova iskustva, kada se vrate, mogu da prenesu u zemlji.

Veliki akcenat stavljamo na multinacionalne operacije, na misije upravljanja krizama. Krajem novembra 2011. godine, u Ujedinjenim nacijama, ministar odbrane Dragan Šutanovac je sa pomoćnikom generalnog sekretara za multinacionalne operacije potpisao tzv. *Stand By aranžman* gde se daje na raspolaganje Ujedinjenim nacijama (UN) određeni broj vojnika, oficira i kapaciteta. Sledeće godine Srbija će u multinacionalnom operacijama sa svim rotacijama imati oko 570 oficira, podoficira i profesionalnih vojnika. U odnosu na današnjih 150 u svim rotacijama, to predstavlja značajno povećanje. Postavlja se pitanje razloga zbog kojih Srbija povećava obim učešća u ovim operacijama. Stoga što smatramo da se partnerstvo ne stiče samo kroz dobre ekonomske odnose, kroz prijateljske političke odnose, već u saradnji rame uz rame i sa vojskama i oružanim snagama drugih država. Time se stiče još jedna vrsta publiciteta, koje druge vojske i države itekako prepoznaju.

Od nedavno akcenat stavljamo i na učešće u Zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici Evropske unije (ZSBP), nakon zaključivanja dva važna sporazuma i nakon slanja na obuku dva oficira rečnih jedinica. Do kraja 2011. godine poslaćemo na zahtev Evropske unije i dodatni tim u Ugandu, gde se nalazi trening misija Unije i to će biti smatrano značajnim doprinosom. Što se tiče troškova, sredstva za ovu misiju pokriva EU. Koliko je naš doprinos značajan, najbolje se videlo na jednoj konferenciji o bezbednosti u održanoj u Panami na kojoj sam prisustvovala, gde je državni sekretar za odbranu Velike Britanije kritikovao Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku EU pitajući se da li ona postoji, i pri tom navodeći primer kako je moguće da u čitavoj Evropi ne može da se pronađe jedan lekar koji bi putovao u Ugandu da pokrije potrebe misiji EU. Tu funkciju u Misiji EU će upravo pokriti doprinos Srbije.

Po našem razumevanju učešće u multinacionalnim operacijama, angažovanje i saradnja sa državama u regionu i sa svim državama u uslovima gde su bezbednosni izazovi dobili globalnu dimenziju, nije u konfliktu sa odredbama prethodno spomenute rezolucije. Naša logika je da zajedničkim angažovanjem i saradnjom sa drugim državama želimo da pokažemo partnerski odnos. Tehnički, praktično, profesionalno za sve koji u takvoj saradnji učestvuju znači još jedan elemenat njihove obuke i učenja. Politički to za državu Srbiju znači dokaz partnerstva sa drugim državama. Partnerstvo je jako važno u svim integracionim procesima koje Srbije želi da postigne. Aktivnost treba da bude realna, opipljiva, proaktivna, a ne autistična.

Nj.E. Mete Kjuel Nielsen

Uvodna reč

## Kako Zapad vidi neutralnost Srbije?

Kolege, dame i gospodo, dragi prijatelji iz ISAC fonda.

Raduje me što sam danas ovde i što učestvujem u ovoj Konferenciji. Moram da priznam da kada sam čula naslov, moja prva pomisao je bila: da li se o ovome još uvek ozbiljno raspravlja u XXI veku?

A onda sam se setila nečeg iz prošlosti. Razmišljala sam o svojim diplomatskim počecima – o vremenu kada sam bila student i intenzivno pratila debate u Švedskoj o neutralnosti i događajima sa početka osamdesetih godina. Ali neću vam govoriti o tome.

Na sesijama koje slede slušaćete prave eksperte koji će zadirati u dubinu samog koncepta neutralnosti i pojedinačnih nacionalnih iskustava. A ja ću da uradim ono u čemu su diplomate dobre: govoriću slobodnije o ovoj temi.

Nedavno sam ovde u Beogradu prisustvovala obeležavanju 11. novembra, Dana primirja u Prvom svetskom ratu. To me je podstaklo da razmišljam o užasima rata i iskustvu moje zemlje. Danska je bila neutralna u Velikom ratu<sup>4</sup>. Ta odluka je doneta nakon što smo bili na gubitničkoj strani u prethodnom ratu (1864. godine).<sup>5</sup> Biti neutralna zemlja, za neke sumnjive poslovne ljude značilo je veliku zaradu (prljavog) novca od prodaje hrane lošeg kvaliteta zaraćenim stranama. To je takođe oblikovalo našu spoljnu politiku u narednim decenijama, dvadesetih i tridesetih godina XX veka.

Neutralnost je bila odluka doneta zbog straha od velikog suseda. Bio je to politički izbor u specifičnoj situaciji. Loša strana je bilo to što smo istovremeno ozbiljno ograničili slobodu delovanja i u spoljnim poslovima, i u odbrani, i u nacionalnoj politici. Tako smo se izložili zastrašivanju i pritisku. A iznad svega, to nas nije poštedelo užasa Drugog svetskog rata.

Po mom mišljenju, neutralnost je odbrambeni čin na raspolaganju malim ili slabijim državama u konfliktnim situacijama. Ona se razvila i bila je mogućnost u bezbednosnim situacijama u XIX i XX veku. Ali čovek bi trebalo da se zapita da li ona još uvek ima smisla u XXI veku koji karakterišu globalizacija i pojava ne-državnih pretnji i činilaca? Prvobitni „koncept neutralnosti“ je bio deklarisan, druge zemlje su bile obaveštene o ovom koraku i eventualno su ga priznavale. I u tome je ceo smisao. Ali koga ćete vi danas o tome obavestiti? Neki naučnici kažu da objava neutralnosti ima smisla samo u konfliktnim situacijama. Šta je onda sa drugim situacijama?

U operacijama podrške miru, gde postoji sukob, a gde države najverovatnije nisu jedini akteri, čovek može biti neutralan u odnosu na strane u sukobu, ali ne i u odnosu na svoj

---

4) Prvom svetskom ratu (prim.ur.)

5) Već spomenuti Drugi dansko-nemački rat (prim.ur.)

mandat. I u toj razlici leži seme uspeha jedne misije. Samo da dodam da je to tačno ono što čini međunarodne snage pod komandom NATO, zadužene za uspostavljanje i održavanje mira na Kosovu i Metohiji (KFOR).

Ako odemo dalje – i možda ne sasvim naučno – rečnik će nam reći da neutralnost znači:

*Nemati mišljenje; ne biti angažovan; ne brinuti; biti po strani; biti indiferentan; biti neopredeljen.*

Ukratko: biti neutralan zvuči dosadno.

Da se vratim, dakle na naslov mog izlaganja „Kako Zapad vidi neutralnost Srbije“. Prvobitno mi je rečeno da mogu da predložim i drugačiji naslov ako želim. A ja sam to zaboravila. Jer, zapravo, ja mislim da Zapad nema mišljenje o neutralnosti Srbije. Tako da mogu da budem kratka: Zapad nema mišljenje o vojnoj neutralnosti Srbije – koncept je pregazilo vreme.

Ali da malo razmotrimo ovo: šta tačno znači objaviti neutralnost? Vidimo i u dokumentima Konferencije da postoje varijacije u zvaničnim prevodima i originalnim tekstovima.<sup>6</sup> Čovek bi mogao da se zapita da li to podrazumeva bilo koju od implikacija koju je imala ideja neutralnosti u prošlom veku ili to, možda, ima prevashodno unutrašnju političku svrhu.

Ako je u pitanju ovo drugo, možda bi pitanje trebalo postaviti na drugačiji način: Da li bi Srbija trebalo da bude članica NATO? Moj odgovor je da Srbija treba da odluči da li bi članstvo u NATO bilo dobro za srpski narod – i naravno, da je na NATO da to prihvati.

Ali zašto se postavlja ovo pitanje? Moj kolega Krister, ambasador Švedske, i ja smo srećni i zadovoljni ljudi. Ja sam član – on nije. Politika Švedske je da bude neutralna u odnosu na vojne saveze, ali aktivno učestvuje u odbrambenoj saradnji EU, dok Danska u tome ne učestvuje. Svaka zemlja mora sama da izabere. Rekla bih da Srbija ima veliki interes da sarađuje u programu Partnerstvo za mir. I Srbija to već i čini, a to je zaista smislen izbor.

Neko je jednom rekao – zaboravila sam ko je to bio – da ćete biti bolji teniser ako trenirate sa igračima koji su bolji od vas.

Ovo je dobra slika kojom mogu da se opišu koristi koje proizilaze iz saradnje u okvirima PzM, kao što su: dalja profesionalizacija oružanih snaga, unapređenje sposobnosti za zajedničko angažovanje, sposobnost da se sarađuje, da se deluje zajedno i da se komunicira sa drugim vojnim snagama. To je ono što ste čuli i od Tanje Mišćević.

Dame i gospodo,

Želim da ova Konferencija bude veoma uspešna i da vam da mnogo materijala za razmišljanje. Pokušala sam u ovom uvodnom izlaganju da se malo poigram ovom temom i da postavim neka izazovna pitanja. Nadam se da sam dala bar mali doprinos diskusiji.

---

6) Misli se na razlike u tekstu originala i zvaničnog prevoda (sa tadašnje internet stranice Ministarstva spoljnih poslova Srbije) *Rezolucije Narodne skupštine o zaštiti suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka Republike Srbije* iz 2007. godine kojom je ustanovljena vojna neutralnost Srbije. (prim.ur.)



# Tradicionalni koncept neutralnosti



Ove Bring

## Koncept neutralnosti: Poreklo i izazovi

### Od Vestfalskog mira do Evropske unije

Neutralnost se može definisati kao status nepristrasnosti države, odakle proističe neučestvovanje u neprijateljstvima tokom ratnog stanja između drugih država. Status neutralnosti je verovatno star koliko i sam rat, ali samo u smislu da su određeni faktori želeli da ostanu van oružanog sukoba. Samoproklamovane neutralne strane nisu imale nikakva prava u ovom kontekstu, nikakvih garancija, ni pravne sigurnosti. U srednjem veku i kasnije, na primer, za vreme Tridesetogodišnjeg rata u Evropi (1618-1648), zaključivani su bilateralni sporazumi koji su nekim državama obećavali poštovanje njihovog neutralnog položaja u određenom oružanom sukobu. Status *stalne* neutralnosti, koji bi važio i u budućim ratovima, bio je previše ambiciozan koncept i u to vreme nije bio obuhvaćen međunarodnim sporazumima. Iako se polako pomaljao na horizontu međunarodnih odnosa, koncept neutralnosti ipak je bio isključivo povezivan sa postojanjem oružanog sukoba, dok pitanje neutralnosti ili nepristrasnosti u opštem političkom smislu još nije bilo aktuelno. Otuda, pravni okvir neutralnosti nije postojao u vreme mira, već samo nakon izbijanja i tokom rata. Taj važan element je i dalje u skladu sa stavom savremenog međunarodnog prava.

#### Vestfalski mir i period posle njega

Takozvani otac međunarodnog prava Holanđanin Hugo Grocije (Hugo Grotius) uveo je pravni koncept neutralnosti u svojoj poznatoj knjizi *De Jure Belli ac Pacis* (*O pravu rata i mira*) iz 1625. godine. Ovaj koncept je bio izveden iz prirodnog prava, odnosno nije bio zasnovan na državnoj praksi ili međunarodnim ugovorima. Grocije je tvrdio da „oni koji ostaju u miru treba da se pokažu kao nepristrasni u odnosu na bilo koju stranu, te da ne dozvoljavaju tranzit i dostavljanja zaliha trupama preko svoje teritorije, kao i da ne pomažu onoj strani koja je pod opsadom“<sup>7</sup>. Međutim, ukoliko je bilo moguće identifikovati agresora, onda su neutralne države mogle da preuzmu političke akcije protiv te države. Ovaj deo Grocijevog razmišljanja neće naći mesto u kasnijim shvatanjima neutralnosti.

Vestfalski mir sklopljen 1648. godine, a koji je u sebi sadržavao i začetak principa kolektivne bezbednosti, doveo je u pitanje koncept neutralnosti. Prema tekstu sporazuma, svaka od država bi trebala da brani mir u Evropi, ako je potrebno i vojnom intervencijom protiv zemlje koja je prekršila mir, što implicira da je za strane pod ugovorom neutralna pozicija bila zabranjena. Otuda je postojala obaveza da se agresor identifikuje i da ostale države udruže snage kako bi se napad odbio. Ova ideja kolektivne bezbednosti i zajedničkog delovanja neće prevladati u stvarnoj praksi tokom narednih vekova, ali je zauvek ideološki utkana u političku teoriju od 1648. godine.

---

7) Citat iz Orvik, Nils. *Decline of Neutrality, 1914-41: with special reference to the United States and northern neutrals*. Oslo: J. Tanum, 1953, str. 11.

Tokom Francuske revolucije bilo je razmatrano donošenje deklaracije o principima međunarodnog prava, uključujući i predlog da bi oružani napad jedne države na drugu trebalo smatrati napadom na sve države, kao i princip da bi interese pojedinačne države trebalo potčiniti „opštim interesima ljudske rase“. Deklaracija nije bila usvojena, ali je vestfalski princip kolektivne bezbednosti ponovo isplivao na površinu.

Kada je 1795. godine Imanuel Kant objavio poznati esej *Zum ewigen Frieden* (Večni mir) on je pitanje kolektivne bezbednosti povezo sa međunarodnom trgovinom. Tvrdio je da „duh trgovine ne može da koegzistira sa ratom, a pre ili kasnije taj duh prevlada kod svakog naroda. Jer, između svih onih stvari koje pripadaju jednom narodu, finansijska moć može da bude najpouzdanija u prisiljavanju naroda da slede plameniti cilj mira.“

## Konferencijska diplomatija i pravna kodifikacija

Nakon pada Napoleona i Bečkog kongresa 1815. godine, tadašnje velike sile su priznale stalnu neutralnost Švajcarske, i izjavile da neutralnost i teritorijalni integritet Švajcarske predstavljaju zajednički interes Evrope.

Naredne decenije karakterišu inicijative i konferencijska diplomatija velikih sila. Nezavisnost Belgije priznata je 1830, a njena neutralnost 1831. godine. Tokom krize 1867. godine oko Luksemburga<sup>8</sup>, britanska diplomatija je našla rešenje kojim je uspostavljeno nezavisno i *neutralizovano* vojvodstvo Luksemburg. U državnoj praksi *neutralizacija* određenih teritorija često je kombinovana sa njihovom demilitarizacijom.

Neutralnost je priznata kao deo međunarodnog običajnog prava u arbitraži o potraživanjima u slučaju „Alabama“ 1872. godine. Sud je smatrao da kao što postoje prava i obaveze zaraćenih strana, tako postoje i prava i obaveze neutralnih država.<sup>9</sup> Multilateralna kodifikacija neutralnosti postignuta je na Drugoj mirovnoj konferenciji u Hagu 1907. godine.<sup>10</sup> Konvencija V bila je posvećena pitanju neutralnosti u slučaju rata na kopnu, a

---

8) Posle Austro-pruskog rata 1866. godine došlo je do konfrontacije između Pruske i Francuske oko političkog statusa Luksemburga, pošto pruski kancelar Bizmark nije ispoštovao ranije obećanje dato caru Napoleonu III da će Francuskoj omogućiti hegemoniju u Belgiji i Luksemburgu. Sukob između dve države izbegnut je sazivanjem Konferencije u Londonu 1867. godine i potpisivanjem tzv. *Londonskog sporazuma*, gde je Luksemburg koji je konačno proglašen za neutralnu državu u personalnoj uniji sa Kraljevinom Holandijom. Pruske trupe koje su bile na teritoriji vojvodstva od 1815. godine su povučene, Francuska se odrekla ambicije za pripajanjem vojvodstva, dok su utvrde oko grada Luksemburga porušene. (prim.ur.)

9) Slučaj Alabama je naziv spora koji je izbio između SAD i Velike Britanije. SAD su tvrdile da je Britanija, iako formalno neutralna, pomagala Konfederaciji u Američkom građanskom ratu, gradeći ratne brodove kojima je Konfederacija u toku rata napadala brodove Unije (između ostalih i brod Alabama). Tužba je iznesena pred međunarodni arbitražni sud u Ženevi, na osnovu prethodno potpisanog Vašingtonskog ugovora 1871. godine. Arbitražni sud je utvrdio da je Velika Britanija prekršila pravila neutralnosti, te je morala da isplati odštetu SAD. (prim.ur.)

10) Haške konferencije iz 1899. i 1907. godine bile su sazvane od strane velikih sila, u pokušaju da se multilateralnim sporazumima osigura miri inicira razoružanje, nametnu pravila ratovanja i priznavanje i procesuiranje ratnih zločina. Na konferencijama je doneto ukupno 16 konvencija kojima je utvrđena obaveza mirnog rešavanja sporova, zakoni i običaji rata, prava i dužnosti neutralnih sila i osoba u slučaju rata na kopnu itd. Ove konvencije i danas čine važan deo humanitarnog prava. (prim.ur.)

Konvencija XIII pitanju neutralnosti u pomorskom ratovanju. Haška pravila primenjivala su se automatski po izbivanju rata, kako na strane u ratu, tako i na sve države koje nisu bile uključene u sukob, pošto su tada sve države koje nisu bile strane u sukobu bile obavezne da se pridržavaju pravila neutralnosti.

Po haškim normama o neutralnosti, neutralna zemlja je obavezna da ne pomaže zaraćene strane, da ih ne snabdeva oružjem ili vojnicima, te da im ne dozvoli korišćenje svoje teritorije. Za uzvrat, zaraćene strane moraju da poštuju nepovredivost teritorije neutralnih zemalja. Neutralne zemlje ne moraju da svoje trgovačke ili ekonomske veze sa zaraćenim stranama regulišu na jedinstven način, niti da budu nepristrasne u ideološkim pitanjima. U suštini, haška pravila su do danas zadržala svoju validnost.

## Testiranje neutralnosti: Društvo naroda

Posle Prvog svetskog rata, 1920. godine osnovano je Društvo naroda, prva svetska organizacija za kolektivnu bezbednost.

Po Članu 16 Povelje Društva naroda svaka članica je bila automatski obavezna da preduzme sankcije protiv zemlje agresora. Bile su moguće i vojne sankcije, ali tek nakon preporuke Saveta Društva. Međutim, po Haškim konvencijama učestvovanje u sankcijama u cilju uticanja na ishod oružanog sukoba ne može se smatrati neutralnim činom. Otuda postoji jasna kontradikcija između pravila neutralnosti i pravila kolektivne bezbednosti. U pravnom smislu, napredniji režim kolektivne bezbednosti bi trebao da bude superioran nad režimom neutralnosti. Ako bi kolektivna bezbednost funkcionisala, ne bi postojala legitimna mogućnost za neutralnost. S druge strane, ako bi kolektivna bezbednost doživela neuspeh, opcija neutralnosti bi se ponovo pojavila. Takođe, ako sistem kolektivne bezbednosti ne bi bio potpuno funkcionalan, otvorio bi se veći ili manji prostor za neutralnost. U suštini, glavna poruka je da što je više prisutna kolektivna bezbednost manje je neutralnosti – i obrnuto.<sup>11</sup>

Države pobednice u Prvom svetskom ratu postavile su 1920.godine pitanje da li neutralne države mogu postati članice Društva naroda, multilateralne organizacije kolektivne bezbednosti čija je svrha bila da omogući solidarnu reakciju država članica protiv agresora. Dogodilo se da su skandinavske zemlje primljene, a takođe i Švajcarska. Švedsko pristupanje nije se posebno razmatralo, dok je Švajcarska dobila formalno izuzeće od obaveze da učestvuje u vojnim sankcijama.<sup>12</sup>

Ali sistem Društva je imao velike nedostatke. Jedan od njih je bio da se od malih neutralnih zemalja u neposrednom susedstvu velike sile očekivalo da uvedu ekonomske sankcije toj sili, u slučaju da ona vodila agresivnu politiku. Sistem koji je Društvo uspostavilo stavljen je na probu 1935. godine kada je Musolini napao Etiopiju. Savet Društva nije mogao da

---

11) Ovu jednačinu „povezanih sudova“ izrazio je sudija ser Herch Lauterpacht, a citirao je Lalive, J.F. *International organization and neutrality*. Yearbook of International Law, vol. 24 (1947), str. 72.

12) Prema švajcarskom stanovištu, Švajcarska je mogla da učestvuje u ekonomskim sankcijama, a da i dalje bude neutralna što je tzv. „kvalifikovana odnosno diferencijalna neutralnost“. Videti Blix, Hans. *Sovereignty, Aggression and Neutrality*. Three lectures, Upsala, 1970, str.45.

se dogovori oko efikasnih kontra-mera i mehanizam automatskih ekonomskih sankcija se srušio. Švajcarska je saopštila da će se od ranije proglašene kvalifikovane odnosno diferencijalne neutralnosti vratiti punoj politici neutralnosti. I druge zemlje su preduzele slične korake. Sedam malih, tradicionalno neutralnih zemalja, Danska, Finska, Holandija, Norveška, Španija, Švedska i Švajcarska, potpisale su 1936. godine zajedničku deklaraciju najavljujući napuštanje obaveze o sankcijama po osnovu Člana 16. Povelje. Te iste godine, sklopljen je doogovor dvadeset jedne latinskoameričke države o objavi neutralnosti. Kasnije, 1938. godine pet nordijskih država je takođe se dogovorilo oko iste objave. Što je manje bilo kolektivne bezbednosti, to je više bilo neutralnosti.

## **Ponovni test za neutralnost: Ujedinjene nacije**

Društvo naroda je propalo i usledio je Drugi svetski rat. Godine 1945. u San Francisku je napisana Povelja nove svetske organizacije - Ujedinjenih nacija. Odmah su se pojavile sumnje u kompatibilnost neutralnosti i novog sistema kolektivne bezbednosti. Osnivači Ujedinjenih nacija bili su zvanično ujedinjeni u ratu; a neutralne zemlje poput Švedske i Švajcarske nisu bile pozvane u San Francisko. Na Osnivačkoj konferenciji UN, Francuska je čak predložila da neutralne države treba sprečiti da postanu članice nove organizacije. Iako ovaj predlog nije bio prihvaćen, on je odražavao opšte mišljenje među onim zemljama koje su se borile protiv nacističke Nemačke. Dopunjeni francuski predlog je eksplicitno zabranjivao neutralno ponašanje u aktivnostima koje sprovodi UN. Iako ni ovaj predlog nije usvojen, on je pokazao shvatanje da je stalna neutralnost nekompatibilna sa članstvom u UN. Prema Članu 2(5) Povelje UN, zemlje članice imaju obavezu da pruže pomoć organizaciji u svim aktivnostima koje bi ona mogla preduzeti protiv zaraćenih strana u cilju ponovnog uspostavljanja mira.

Štaviše, na osnovu Člana 25 Povelje UN, članice su obavezne da prihvate i sprovode odluke Saveta bezbednosti. Stoga, kada u slučaju oružanog sukoba Savet zauzme stav protiv agresora, nema prostora nepristrasnosti i neutralnosti.

U poređenju sa Društvom naroda, može se reći da su UN zasnovane na istim ciljevima (međunarodna solidarnost i kolektivna bezbednost), ali da je sa Poveljom UN pokušano da se izbegnu neki elementi koji su oslabili Društvo i umanjili njegovu efikasnost. Poglavlje VII Povelje uspostavlja jači i autoritativniji sistem održavanja mira i bezbednosti. Donošenje svih odluka je koncentrisano u Savetu bezbednosti. Centralizovaniji pristup Povelje UN izbegao je osnovne nedostatke Povelje Društva naroda koji su podrili sistem kolektivne bezbednosti nakon 1935. godine.

Pitanje neutralnosti i članstva u UN ponovo je raspravljano na sastanku sa Udruženjem za međunarodno pravo (International Law Association ILA) u Kembridžu, Velika Britanija, avgusta 1946. godine. Britanski pravnik C.S. Den (C.S.Dehn) tvrdio je da neutralnost koja uključuje obaveze prema obema zaraćenim stranama, nije više moguć status.<sup>13</sup> Činilo se da većina pravnika za međunarodno pravo deli ovakvo mišljenje, ali se takođe činilo i da su neki od njih uvideli da Povelja UN ne pokriva onaj jaz koji je Povelja Lige naroda ostavila otvorenim i da je neka vrsta neutralnosti još uvek mogla da se zamisli. Pol Gugenhajm

---

13) The International Law Association, Report of the Forty-First Conference, Cambridge, 1946, str. 43.

(Paul Guggenheim) iz Švajcarske otišao je i korak dalje pokušavajući da dobije priznanje za stalnu neutralnost Švajcarske, tvrdeći da će postojanje svih vrsta neutralnosti biti moguće i u budućnosti.<sup>14</sup> U ovome je Guggenheim bio prilično usamljen. Kada je čuveni pravnik Hans Kelsen objavio svoj komentar Povelje UN 1951. godine jasno je stavio do znanja da Član 2(5) po njegovom mišljenju, čini „status neutralnosti nekompatibilnim sa članstvom u Organizaciji“.<sup>15</sup>

Praktične implikacije ovog zaključka nisu sprečile neutralne zemlje da postanu članice UN niti su sprečile druge zemlje da se okrenu politici neutralnosti nakon što su postale članice. Švedska je postala član 1946, Austrija, Finska i Irska 1955. godine. Laos je primljen u članstvo 1955, a neutralnost je proglasio 1962. godine. Kambodža je postala članica 1955, a zakon o neutralnosti je donela 1957. godine. Malta je postala članica UN 1964, a proglasila neutralnost 1980. godine. Kostarika, članica od 1945. godine, proglasila je trajnu neutralnost 1983. godine. Švajcarska je konačno postala članica UN nakon referenduma održanog 2002. godine.

Tako su tokom Hladnog rata neutralne zemlje, koje su postajale članice UN pokazale jedan stav prema tom sistemu koji bi se mogao opisati kao „i ovce i novce“. Već 1946. godine sve je ukazivalo na to da će neke odredbe o sprovođenju Povelje biti mrtvo slovo na papiru, čime je ostavljen prostor za neutralnost pojedinih država. Uskoro je donošenje odluka od strane Saveta bezbednosti narušeno pravom veta koje je dato stalnim članicama. Bilo je teško zamisliti da bi bilo koja velika sila dozvolila Savetu da donese rezoluciju o sankcijama protiv nje same ili njenih saveznika.

Ipak, po okončanju Hladnog rata, Savet bezbednosti se razvio u efikasnije telo, kolektivna bezbednost je počela da funkcioniše, a pravni i politički okvir neutralnosti postao je uži.

## Promene prava o neutralnosti

Kao posledica ponavljanih početaka kolektivne bezbednosti 1920, 1945. i 1990. godine automatizam režima neutralnosti iz 1907. godine prestao je da postoji. Haške konvencije se ne primenjuju ukoliko Savet bezbednosti donese odluku o akcijama protiv agresora. Zemlje članice bi bile obavezne prema rezoluciji UN da diskriminišu jednu ili nekoliko strana u sukobu. Čak i kada nema rezolucije Saveta bezbednosti, države mogu same da odluče da uvedu ekonomske sankcije protiv agresora. U oba slučaja one bi zakonito sledile politiku ne-neutralnog ponašanja i tako odstupile od prava uspostavljenog Haškim konvencijama. Tačno je da neke zemlje mogu, u nedostatku odluke UN da odluče da budu neutralne i da primene pravila iz 1907. godine, ali Haška pravila ne postaju obavezujuća ako su UN pasivne. Tako je u savremenom svetu koncept neutralnosti marginalizovan.<sup>16</sup>

Istovremeno, a naročito nakon okončanja Hladnog rata, regionalne organizacije su počele da dopunjavaju UN i da daju novu dimenziju kolektivnoj bezbednosti. Za zemlje članice i

---

14) Ibid, str. 5.

15) Kelsen, Hans. *The Law of the United Nations*. New York: 1951, str. 94.

16) Videti moj članak „The Changing Law of Neutrality“ u Ove Bring i Said Mahmoudi (eds) *Current International Law issues, Nordic Perspective, Essays in Honour of Jerzy Sztucki*, Stockholm, 1994, str.25-50.

globalnog i regionalnih sistema solidarnost je očigledno najznačajnije pravilo. Ako znamo da solidarnost i kolektivna bezbednost imaju prioritet u odnosu na neutralnost u globalnom kontekstu (Član 103 Povelje UN), to bi trebalo da bude još više izraženo u regionalnom kontekstu pogotovo u slučaju „još bliže saradnje“. Na kraju krajeva, sa stanovišta nacionalne bezbednosti, na neutralnost se mora gledati kao na „drugu najbolju opciju“, a na kolektivnu bezbednost kao na najnapredniji oblik međunarodne saradnje koji ne treba odbacivati ako je moguć.

Evropska unija je usvojila Lisabonski sporazum 2007. godine i time preduzela korake da ojača svoju efikasnost. Član 42(7) lisabonske korekcije Sporazuma o Evropskoj uniji prenosi jasnu poruku o regionalnoj bezbednosti u slučaju oružanog napada na zemlju članicu. Kolektivna samoodbrana u skladu sa Članom 51. Povelje UN predstavlja standard. Neutralnost je u osnovi isključena, iako se poštuju poseban karakter bezbednosne i odbrambene politike nekih zemalja članica. Dakle danas u Evropi se nalazimo na tim pozicijama. Ono što čeka zemlje koje žele da postanu članice Evropske unije jesu očekivanja u smislu uzajamne solidarnosti.

## Reference

1. Blix, Hans. *Sovereignty, Aggression and Neutrality*. Three lectures, Upsala: 1970.
2. Bring, Ove. *The Changing Law of Neutrality* u Ove Bring i Said Mahmoudi (eds) *Current International Law issues, Nordic Perspective, Essays in Honour of Jerzy Sztucki*, Stockholm: 1994.
3. Kelsen, Hans. *The Law of the United Nations*. New York: 1951.
4. Lalive, J.F. *International organization and neutrality*. Yearbook of International Law, vol. 24 (1947)
5. Orvik, Nils. *Decline of Neutrality, 1914-41: with special reference to the United States and northern neutrals*. Oslo: J. Tanum, 1953.
6. The International Law Association, Report of the Forty-First Conference, Cambridge: 1946.

Tomas Fišer

## Evropske neutralne zemlje tokom Hladnog rata

Zamoljen sam da na ovom uvodnom panelu iznesem neke istorijske podatke o neutralnim evropskim zemljama u vreme Hladnog rata. Pošto ćemo tokom konferencije detaljnije govoriti o iskustvima pojedinačnih zemalja, u sledećem izlaganju ću se uglavnom usredsrediti na ideološki i sistemski sukob između velikih sila i njegov značaj za praksu neutralnosti od 1945. godine do 1989. godine.

### Situacija nakon Drugog svetskog rata

Značajno je da se podsetimo da je od dvadeset zemalja koje su neposredno pre ili početkom Drugog svetskog rata proglasile neutralnost, samo osam njih prošlo kroz rat više ili manje netaknuto. Negativno iskustvo tokom rata navelo je mnoge ranije neutralne zemlje da napuste tu politiku, te da se po okončanju rata pridruže jednom od vojnih saveza u nastanku. U Evropi je to bio slučaj sa Belgijom, Luksemburgom i Holandijom, ali takođe i sa skandinavskim zemljama Danskom i Norveškom, pa čak i Portugalom - ove države nisu više verovala u neutralnost kao garanciju svoje bezbednosti i nezavisnosti, pa su umesto toga bile više zainteresovane članstvo u UN i NATO, kao i za mogućnosti evropske integracije, koju su posmatrali kao na sredstvo ojačavanja sopstvenog nacionalnog suvereniteta.

Ta 1945. godina bila je i vododelnica za preostale neutralne zemlje u Evropi, posebno za tradicionalno neutralne države Švedsku i Švajcarsku. Nakon rata, neutralnost kao koncept je bio izložen jakom međunarodnom pritisku, pošto su neutralne zemlje bile optuživane za produžavanje borbi u Evropi zbog svog neučeešća, kao i za ekonomsko profitiranje od rata, dok je njihov doprinos porazu nacističkog režima u Nemačkoj smatran kao veoma mali. Iznenada, neutralne zemlje više nisu stajale između dve zaraćene strane, već su se suočile sa zatvorenim blokom pobedničkih sila koje su ispostavljale zahteve i vršile pritiske na njihove vlade.

Neutralne zemlje bile su isključene sa osnivačke konferencije UN u San Francisku 1945. godine. Kada je godinu dana kasnije Švajcarska pokušala da pregovara o članstvu pod uslovom da se prihvati njen poseban neutralan status, generalni sekretar UN Trygve Li (Trygve Lie) je lakonski odgovorio: „Neutralnost je reč koju ne mogu da nađem u Povelji.“ Osnivanje UN je bio ogroman konceptualni izazov za spoljne politike neutralnih zemalja. UN su rat proglasile nezakonitim i definisale sistem kolektivne bezbednosti zasnovan na ekonomskim i vojnim sankcijama protiv onih koji naruše mir, što u teoriji nije ostavljalo prostora za neutralnost. Švedska je 1946. godine na ovo reagovala potčinjavanjem svoje neutralnosti savremenom pravu UN, što je značilo da je izabrala da ne primenjuje svoju neutralnost u slučajevima kada bi Savet bezbednosti odlučio o uvođenju sankcija. Austrija se, takođe, pridružila UN 1955. godine pod pretpostavkom da će međunarodna zajednica poštovati njenu neutralnost u slučajevima kada bi obaveza uvođenja sankcija bila suprotstavljena njenoj neutralnosti. S druge strane, kao što smo već spomenuli, Švajcarci su 1945. godine pokušali da od UN dobiju priznanje da Švajcarska predstavlja „poseban slučaj“ i da



se izuzima od primene sankcija zbog svoje neutralnosti. Pošto ova inicijativa nije uspjela, odlučili su da ostanu van UN.

Spuštanje gvozdene zavese i pojava dva vojna bloka u Evropi doneli su u godinama koje su usledile mnoge izazove, ali i prilike za neutralne zemlje. Bipolarni međunarodni sistem koji se pojavio, iako je teoretski mnogo pogodniji za politiku neutralnosti, u stvarnosti je doveo do ozbiljnih novih problema za tradicionalnu spoljnu politiku neutralnih zemalja. Njihove privrede su u velikoj meri zavisile od izvoza u Zapadnu Evropu i SAD. U ideološkom smislu neutralne evropske zemlje su bile deo slobodnog sveta. Nije bilo baš sasvim jasno da li ovakav odnos i dalje ostavlja prostora za neutralnost u vreme kada se smatralo da se Sovjetski Savez širi prema Zapadnoj Evropi.

## **Stav SAD o neutralnosti**

Period od 1945. do 1952. godine obilovao je američkim pritiscima na neutralne države, posebno na Švedsku, od koje je zahtevano da se odrekne svog tumačenja neutralne politike i da pristane na hegemoniju SAD. Već u to vreme postojala je dilema u neutralnim zemljama kako da unaprede kredibilitet svoje neutralne politike putem povećanje autonomnosti svoje odbrane u narednim godinama, pre svega zbog činjenice da su faktički bile zavisne od vojne tehnologije Zapada potrebne za ostvarenje ovog cilja. Švedska je pokušala da izbegne narastajući pritisak kroz uspostavljanje neutralne Skandinavske odbrambene unije 1948-1949. godine, koja je trebala obuhvatati Dansku i Norvešku. Međutim, zbog nedostatka američke podrške, ovaj plan o neutralnoj zoni na severu Evrope je propao. Amerikanci su jednostavno rekli svim državama koje su trebale biti uključene u ovu uniju da takva posebna Skandinavska odbrambena unija neće moći da kupi bilo kakvu vojnu opremu od SAD. Kao što znamo, Norveška i Danska su razmotrile svoje bezbednosne opcije i izabrale članstvo u NATO.

To što su SAD i njeni saveznici na kraju prihvatili odbijanje Švedske i Švajcarske da se priključe Zapadnom vojnom savezu, posledica je više razloga. U slučaju Švajcarske, Vašington je bio potpuno svestan da bi pritisak na ovu državu da uđe u formalni vojni aranžman verovatno bio kontraproduktivan i da bi se time ona samo udaljila od Zapada. Drugo, Švajcarska nije bila relevantna za transatlantsku bezbednost sa vojno strategijske tačke gledišta. Bilo je malo verovatno da bi teritorija Alpa mogla da bude poprište za bilo kakvo sovjetsko napredovanje prema Zapadu. Štaviše, iako švajcarska vojska u to vreme možda nije bila opremljena u skladu sa modernim odbrambenim standardima, bilo je vrlo verovatno da bi pružila otpor svakom napadu sa Istoka. Treće, Švajcarska vlada je napravila važne ustupke Vašingtonu u pogledu ekonomske i bezbednosne saradnje. Kao odgovor na znatan pritisak SAD, kao i na pretnju švajcarskim kompanijama da će završiti na crnoj listi, Švajcarska vlada je 1951. godine prihvatila kontrolu izvoza strateških dobara u sovjetski blok sličnu izvoznom režimu Zapadnih država poznatom kao COCOM<sup>17</sup>. Izgubivši svoju ekonomsku neutralnost, Švajcarci su na ovaj način u tajnosti učestvovali u ekonomskom

---

17) Komitet za koordinisanje multilateralne kontrole izvoza (Coordinating Committee for Multilateral Export Controls). Uspostavljanjem ovog komiteta uvedena je kontrola izvoza oružja u zemlje Istočnog bloka, koja je trajala sve do 1994. godine. Sve evropske neutralne države su bile "države saradnice" u implementaciji ovog režima. (prim.ur.)

ratu NATO protiv Istoka. Ali nije ovo bio nikakav izuzetak među neutralnim zemljama u vreme Hladnog rata. Naprotiv, početkom pedesetih godina Švedska, a potom i Austrija i Finska morale su da uđu u slične tajne aranžmane sa SAD u skladu sa režimom COCOM.

Švedska vlada je čak otišla i korak dalje. Da bi od SAD dobila vitalnu vojnu tehnologiju koja joj je bila potrebna za odbranu, Švedska je 1949. godine počela tajno da saraduje oko odbrambenih i vojnih pitanja sa svojim susedima Norveškom i Danskom, koje su bile članice NATO. Otpočinjanje ovog procesa dovelo je do suštinskog vezivanja švedske odbrane za vojnu infrastrukturu NATO na severu Evrope.

Da rezimiramo, ukoliko je neutralnost nekoliko država u Evropi opet bila prihvatljivo spoljnopolitičko opredeljenje za SAD početkom pedesetih godina, to je bilo samo pod uslovom da ta neutralnost ne ometa ukupne američke ambicije u Evropi tokom Hladnog rata. Sve dok neutralnost nije bila suprotstavljena vitalnim strateškim interesima Zapadne alijanse i sve dok je unutrašnje određenje neutralnih država bilo u ravni sa ideološkim opredeljenjima kapitalističkog sveta, za Vašington je postojala niša za opstanak neutralnih zemalja na tlu Evrope.

U tim okolnostima, ukupan razvoj događaja krajem četrdesetih i početkom pedesetih godina omogućavao je neutralnim zemljama u Evropi da se ekonomski i ideološki integrišu u Zapadni blok, a da pri tome ne moraju da se odreknu svoje političke i vojne neutralnosti – bar ne zvanično. Ali za SAD u čitavom periodu Hladnog rata ideja o neutralnosti je predstavljala nešto ambivalentno, što možemo ilustrovati čuvenom izjavom državnog sekretara Džona Fostera Dalasa (John Foster Dulles) iz 1956. godine da je „neutralnost nemoralan koncept“ u trenutku kad se širom sveta vodi ideološka borba.

## **Sovjetsko viđenje neutralnosti**

Početkom Hladnog rata, neutralnost nekih država u Evropi za Sovjetski Savez je u najmanju ruku predstavljala monetu za potkusurivanje. Sovjetsko odbijanje neutralnosti, odnosno promovisanje ovog koncepta u međunarodnim odnosima i način njegovog definisanja, u potpunosti je zavisilo od njegove upotrebljivosti za sovjetsku politiku. Dok za socijalističku zemlju status stalne neutralnosti nije predstavljao moguću opciju u kontekstu ideološke borbe između blokova u Evropi, sovjetska politika je uglavnom prihvatala mirnodopsku neutralnost Švajcarske i Švedske nakon Drugog svetskog rata iz sledećih nekoliko razloga.

Početkom Hladnog rata, sovjetska doktrina „dva bloka“ odbacivala je neutralnost. Staljin je izražavao sumnju da male zemlje mogu da zadrže ovakvo spoljnopolitičko opredeljenje. Sovjetska propaganda je oštro kritikovala ideju stvaranja bloka neutralnih država u Skandinaviji, a Švedska i Švajcarska su stalno napadane zbog navodnog nepoštovanja pravila neutralnosti. Međutim, između 1949. i 1954. godine, u kontekstu sovjetske borbe protiv pojave NATO i Evropske odbrambene zajednice, Kremlj i satelitske komunističke partije počele su da promovišu neutralnost kao oruđe za sprečavanje preostalih zemalja u Zapadnoj Evropi van NATO i evropskih integracija da im se pridruže. Ovaj pristup dostigao je svoj vrhunac Staljinovim predlogom iz marta 1952. godine kojim je ponuđeno ujedinjenje Nemačke pod uslovom da postane neutralna. Ali bilo je sasvim jasno da je sovjetsko korišćenje neutralnosti u to vreme prevashodno propaganda.

Tek kada je na vlast u Kremlju došlo novo rukovodstvo, sovjetski stav prema stalnoj neutralnosti se iz osnova promenio. Promena je najverovatnije bila strategija za suprotstavljanje širenju NATO koje se desilo 1955. godine. Kako je Savezna Republika Nemačka (SR Nemačka) postala u potpunosti integrisana u NATO, Sovjeti su videli mogućnost da iskoriste eventualno neutralnu Austriju u sprečavanju zatvaranja Zapadnog vojnog krila koje je išlo od Savezne Republike Nemačke preko Tirola do Italije. Umesto toga, povlačenjem sovjetskih okupacionih snaga iz istočne Austrije zajedno sa povlačenjem okupacionih snaga SAD, Velike Britanije i Francuske iz ostatka zemlje, a u zamenu za austrijsku deklaraciju o vojnoj neutralnosti, Moskva je dobila stratešku šansu da zabije „neutralni klin“, sačinjen od Švajcarske i Austrije, u teritorijalnu odbranu NATO. „Neutralnost po švajcarskom modelu“ postalo je rešenje za ponovno uspostavljanje nezavisne i demokratske Austrije.

Zajedno sa „mirnom koegzistencijom“ Sovjeti su promovisali neutralnost i nesvrstavanje među ne-socijalističkim zemljama, jer se na taj status gledalo kao na progresivniji od kapitalizma, koji je ipak manje progresivan od socijalizma, naravno. Međutim, na neutralnost se barem gledalo kao na status koji usmerava na put ka konačnom, optimalnom stanju. Stoga, od neutralnih zemalja se očekivalo da kroz blisku političku, ekonomsku i kulturnu saradnju sa Istočnim blokom počnu da teže socijalizmu.

Sovjetski koncept „dva bloka“ sada se transformisao u tri, pri čemu se taj treći sastojao od neutralnih i nesvrstanih zemalja. Izgledalo je da je Kremlj optimističan u pogledu konačnog spajanja socijalističkog i neutralnog bloka u „zonu mira“ čime bi međunarodna ravnoteža bila pomerena prema sovjetskoj strani. Tako je SSSR, za razliku od teorija o neutralnosti koje su postojale na Zapadu, smatrao neutralnost pre sredstvom za promenu ravnoteže moći nego za njeno očuvanje tokom Hladnog rata.

Istovremeno, osnivanje Varšavskog pakta u maju 1955. godine smanjilo je opasnost od prelaska nekih istočnoevropskih zemalja u kamp neutralnih država. Sovjetsko odbijanje da 1956. godine prihvati mađarsku deklaraciju o neutralnosti jasno je pokazalo da po njihovom shvatanju, neutralnost može da se širi samo među zapadnim zemljama čime bi se podstakao raspad NATO, ali da to nije opcija koja bi se mogla razmatrati među članovima sopstvenog bloka.

Iste godine kada je Moskva potpisala Austrijski državni ugovor, 1955, Kremlj je konačno prihvatio težnju Finske da bude neutralna povukavši snage iz vojne baze Porkkala (Porkkala) u blizini Helsinkija, koje je su tamo bile stacionirane od kraja Drugog svetskog rata. U govoru na XX partijskom kongresu, Nikita Hruščov je konačno podržao princip neutralnosti u međunarodnim odnosima i Sovjetski Savez je otvoreno priznao neutralnost Finske.

Razvoj hladnoratovske neutralnosti u Finskoj predstavlja posebno dobar primer za ilustraciju sovjetske dugoročne političke ambicije i sopstvene ideje šta bi neutralnost trebala da predstavlja. Finska je imala „posebni odnos“ sa svojim istočnim susedom kroz *Ugovor o prijateljstvu, saradnji i uzajamnoj pomoći* (FCMA) koji je potpisan 6. aprila 1948. godine. Za razliku od pakta koje je Sovjetski Savez potpisao sa svojih šest istočnoevropskih satelita, ovaj ugovor nije prisiljavao Finsku na vojni savez sa Moskvom. Pa ipak, finski koncept neutralnosti tokom Hladnog rata ostao je u velikoj meri definisan politikom zemlje i položajem u odnosu na Sovjetski Savez. Od svih neutralnih evropskih zemalja Finska je imala najveću privrednu i političku razmenu sa Sovjetskim Savezom, te je zbog toga i bila najranjivija na pokušaje Moskve da utiče na njenu politiku. Njen geostrategijski položaj i

istorijska situacija uvek su zahtevali budnost u odnosu na velikog istočnog suseda kako bi bila sigurna da joj nije ugrožen prostor za politički manevar.

Međutim, stalna opasnost i direktno uplitanje Moskve u finsku spoljnu i unutrašnju politiku navodili su Zapad da sumnja da Finska može da očuva postavljene standarde neutralnosti. Ove sumnje su se ispoljavale kroz široku upotrebu termina „finlandizacija“ koji je tokom šezdesetih i sedamdesetih godina nastao u SR Nemačkoj i drugim NATO zemljama. U osnovi, ovaj izraz je ukazivao da Finska gubi svoju nezavisnost kroz proces samocenzure i povećanog potčinjavanja Sovjetskom Savezu, te da se to isto može dogoditi Zapadnoj Evropi u celini ako zemlje u regionu ne budu imale nepomirljiviji i kritičniji stav prema Sovjetima. Otuda je Helsinki ne samo hodao po žici u svojim odnosima sa Moskvom, već je stalno morao da se bori sa etiketiranjem terminom „finlandizacija“ Zapada, koji je dovodio u pitanje neutralnost Finske tokom Hladnog rata.

Sovjeti su uspešno blokirali pokušaje Finske i Austrije da se ekonomski bliže povežu sa projektima zapadnoevropskih integracija podsećajući ih na sporazume koje su imali sa Moskvom, a koji su zabranjivali ponovno udruživanje sa bivšim ratnim neprijateljem Nemačkom. S druge strane, obe zemlje su se do sedamdesetih godina jasno vezale za demokratski sistem po zapadnom modelu, i time postigle veće međunarodno prihvatanje njihovog neutralnog statusa. To je takođe značilo da se nade Sovjetskog Saveza, da bi hladnoratovske neutralne zemlje na kraju mogle da usvoje „blagonaklonu“ neutralnost prema sovjetskom bloku utirući time put socijalizmu u zemljama Zapadne Evrope, nisu ostvarile.

Neutralnost u hladnoratovskoj Evropi dostigla je svoj vrhunac sedamdesetih godina održavanjem Konferencije o evropskoj bezbednosti i saradnji (KEBS). Iako se tzv. Završni akt iz Helsinkija iz 1975. godine danas prevashodno pamti zbog odredbi o osnovnim slobodama i individualnim ljudskim pravima, on takođe spominje i pravo na neutralnost pojedinih zemalja u Evropi. Od Bečkog kongresa 1815. godine nijedan drugi međunarodni forum, na kome su učestvovalе sve velike relevantne sile za bezbednost Evrope, nije eksplicitno utvrdio ovo posebno pravo neutralnih zemalja. Ali sa narastanjem globalne međuzavisnosti, napredovanjem procesa integracije Zapadne Evrope i raspadom Istočnog bloka krajem osamdesetih godina, strateški interes velikih sila za neutralne evropske zemlje znatno je opao, i nakon 1989. godine neutralne zemlje su morale da se prilagode popuno novom političko-stratešijskom okruženju.

## **Zaključci**

Rezimirajući svoje izlaganje o evropskim neutralnim zemljama tokom Hladnog rata, želeo bih da iznesem tri opšta zapažanja. Prvo, iz ovog kratkog istorijskog pregleda važno je zapamtiti da je neutralnost u kontekstu Hladnog rata imala nekoliko ključnih dimenzija: vojno-političku, ekonomsku i ideološku. U svom izlaganju, nisam se osvrnuo na važne unutrašnje funkcije koje je neutralnost imala tokom Hladnog rata u svim evropskim neutralnim zemljama.

Drugo, istorija evropske neutralnosti tokom Hladnog rata dobar je podsetnik na činjenicu da je određeni stepen napetosti i stabilnosti međunarodnog sistema u geostratešijskom

smislu u stvari „koristan“ za prihvatanje koncepta i ideje neutralnosti od strane velikih sila. U takvim okolnostima glavni rivali nastoje da neutralnost smatraju legitimnim, a ponekad čak i pozitivnim stavom za svoje strateške interese. Na primer, građenje mostova između suprotstavljenih strana što je uobičajna praksa neutralnih zemalja, postaje funkcija koja se u takvim okolnostima veoma ceni. Tek u slučaju da je situacija u međunarodnom okruženju u previranju, odnosi između glavnih oponenta suviše kontroverzni, a strateški interesi velikih sila više nisu paralelni sa bezbednosnim interesima neutralnih zemalja, tada postoji rizik da neutralna zemlja sklizne na jednu ili drugu stranu pošto obe strane pokušavaju da prisile „neodlučnog“ da se prikloni njihovoj strani.

To me dovodi do trećeg i konačnog zapažanja, naime da danas, bar kod stanovništva, postoji izvesna nostalgija za neutralnošću u svim nekada neutralnim evropskim zemljama, koja Hladni rat posmatra kao period kada su principe neutralnosti široko poštovale i domaće i strane vlade. To idealizovano viđenje hladnoratovske neutralnosti nije nikada bilo tačno po mišljenu istoričara, već je upravo u ideološkoj polarizaciji Hladnog rata neutralnost u realpolitici imala svoju cenu. Sve neutralne zemlje morale su da prave veće ili manje kompromise u političkom, vojnom i ekonomskom smislu da bi velike sile prihvatile njihov status, odnosno da bi sebi obezbedile određeni manevarski prostor između blokova.

Dragan Bogetić

## Jugoslavija i Pokret nesvrstanih

Pokušaću da ukratko izložim ključne determinante i sadržajne odrednice jugoslovenske politike nesvrstanih, ali i da posredno ukažem na dodirne tačke i razlike između te politike i samog koncepta neutralnosti. Posle perioda nekritične glorifikacije, a potom i euforične satanizacije koncepta nesvrstanih, konačno je došlo vreme da se, na osnovu relevantne arhivske građe, daju pravi odgovori, makar na neka elementarna pitanja iz ove oblasti: da li je ta politika zapravo bila željena ili, pak, iznuđena; koliko je bilo teško podstaći na saradnju katkad nevoljne vanblokovske partnere i konačno, zašto se Jugoslavija udaljila od Evrope i vezala za njoj daleke i strane civilizacije?

Gledano iz današnje perspektive, čini se da je najveći gubitnik okončanja Hladnog rata bila, upravo Jugoslavija - zemlja koja se najviše zalagala za svet oslobođen blokove konfrontacije i hladnoratovskih tenzija. Da li to nazvati nasiljem istorije ili njenom neumoljivošću, ali rušenjem Berlinskog zida, u neku ruku, srušeni su i temelji na kojima je počivala socijalistička Jugoslavija. Celokupna diplomatska istorija ove države bila je u znaku neprekidnog spoljopolitičkog lutanja i laviranja između Istoka i Zapada. Ideologija joj nije dozvoljavala da se priključi Zapadu, a milijarde dolara i Zapadne ekonomske koncesije nisu joj dozvoljavale da se priključi Istoku. Izlaz iz ovakvog zamršenog kolopleta našla je u nečemu što nije ni Istok ni Zapad - u **nesvrstanih**.

Predistoriju oblikovanja ovakve doktrine i spoljopolitičke orijentacije treba tražiti u složenoj međunarodnoj poziciji Jugoslavije na prelazu između pedesetih i šezdesetih godina. To je bilo vreme kada se Jugoslavija, zbog svoje vanblokovske politike, gotovo istovremeno, konfrontirala, i sa Istokom, i sa Zapadom. Po prvi put zvaničnici iz Moskve i Vašingtona u nečemu su se složili. Naime, i jedni i drugi su Titovu spoljopolitičku strategiju potpuno poistovetili, i terminološki i pojmovno, sa politikom neutralnosti, označavajući je najčešće kao "jugoslovenski neutralizam". I jedni, i drugi, su takvu politiku tretirali kao "amoralnu", "oportunističku" i "kratkovidnu", pa čak i kao "tip nove društvene bolesti". Ovakvi negativni epiteti uslovljeni su rezonovanjem da se ovde zapravo radi o pokušaju, da se "bežanjem od odgovornosti" u momentu kada se međunarodna zajednica nalazila na sudbonosnoj prekretnici "izvuče korist sa obe strane", i na taj način realizuju uski i sebični nacionalni ciljevi i interesi, inkompatibilni sa aktuelnim globalnim prioritetima. Zbog takve orijentacije, Zapadne sile su spoljnu politiku Jugoslavije označavale kao "neutralnost koja je isuviše bila crvena", a Sovjeti su, sa svoje strane, uporno Jugoslaviju nazivali "trojanskim konjcem imperijalizma".

Odbijanje Jugoslavije da se priključi socijalističkom lageru, dovelo je sredinom 1958. godine do drugog jugoslovensko-sovjetskog sukoba koji je u mnogo čemu podsećao na onaj raniji sa Staljinom 1948. godine. S druge strane, evidentna podudarnost u jugoslovenskim i sovjetskim stavovima u vezi takoreći svih značajnijih međunarodnih pitanja (nezavisno od ovog jugoslovensko-sovjetskog sukoba) - rezultirala je istovremeno naglim pogoršanjem odnosa Jugoslavije sa Zapadom i obustavljanjem obimnog programa vojne i finansijske pomoći koji je dolazio sa te strane.

Tako se krajem pedesetih godina, Jugoslavija suočavala sa realnom opasnošću da bude izložena opštoj međunarodnoj izolaciji. Odbačena i od Istoka i od Zapada, i od Amerike i od Evrope, po ko zna koji put u svojoj posleratnoj istoriji, iznova je tragala za novom strategijom spoljne politike i izlazom iz ovakve složene i opasne situacije.

Jugoslovenskim zvaničnicima je tada bilo jasno, da u Evropi, podeljenoj "bez ostatka" na blokove, nije moguće voditi samostalnu, neutralnu politiku. Takva politika mogla je biti realna samo uz podršku nekog moćnog međunarodnog faktora, koga je očigledno trebalo tražiti negde van evropskog prostora. Po logici sistema eliminacije, taj saveznik su jedino mogle biti novooslobođene afro-azijske države. Doduše, one same, pojedinačno, nisu mogle igrati neku značajniju ulogu u međunarodnim odnosima. Ali, okupljene u jednu široku, međunarodnu asocijaciju, one su potencijalno mogle, zajedno sa Jugoslavijom, da prerastu u značajan međunarodni faktor, sposoban da sasvim uspešno parira politici blokova.

Formiranjem pokreta vanblokovskih država Jugoslavija bi se konačno oslobodila te nezahvalne uloge igrača na tankoj žici između Istoka i Zapada, gde samo jedan pogrešan korak znači totalni debakl i gubljenje tla pod nogama. Delovanjem u sklopu jedinstvenog fronta vanblokovskih zemalja, Jugoslavija se mogla osloniti na daleko solidniju podlogu i stvoriti uslove za svoj trijumfalan povratak u Evropu, doduše, zaobilaznim putem preko Azije i Afrike.

Međutim, problem je bio u tome, što Tito u prvom momentu nije uspeo da ubedi svoje potencijalne buduće saveznike sa afro-azijskog i latino-američkog prostora u svrsishodnost ideje formiranja Pokreta nesvrstanih. U tom smislu, suprotno prevladavajućem stavu u domaćoj i stranoj literaturi, pa i mišljenju šire javnosti, Beogradska konferencija održana septembra 1961, nije bila osnivačka konferencija Pokreta nesvrstanih. Najuticajniji afro-azijski državnici, Nehru, Naser i Sukarno, energično su se suprotstavili toj Titovoj inicijativi. Strahovali su da bi novoformirani pokret mogao da preraste u treći blok, što bi njegove članice dovelo u otvorenu konfrontaciju i sa Istokom i sa Zapadom i ozbiljno im iskomplikovalo odnose sa velikim silama, od kojih su one u to vreme primale obimnu ekonomsku, finansijsku i vojnu pomoć.

Dilema o svrsishodnosti formiranja Pokreta nesvrstanih razrešena je već tokom narednog samita vanblokovskih država u Kairu, oktobra 1964. godine. Naime, naglo povećanje broja država koje su se opredelile za nesvrstanu politiku (uporedo sa intenziviranjem procesa dekolonizacije) i njihovo prerastanje u moćnu glasačku mašineriju u UN, aktualizovalo je potrebu njihovog organizovanog i kontinuiranog zajedničkog delovanja, kako u samoj svetskoj organizaciji, tako i u široj sferi međunarodnih odnosa. Međutim, tokom Samita u Kairu, javlja se jedan drugi problem, koji je bio glavni razlog zbog koga ni ovaj put nije došlo do formiranja Pokreta nesvrstanih. Dolazi do sve oštrijeg sporenja pojedinih učesnika konferencije oko pitanja koje države bi konkretno trebale da čine članstvo u tom pokretu. Samit u Kairu, morao je razrešiti dilemu: da li prihvatiti Titov koncept univerzalizma ili Sukarnov koncept regionalizma; da li ići na okupljanje svih vanblokovskih država, nezavisno od njihovog geografskog određenja ili formirati jedan regionalni pokret isključivo od država koje su pripadale afro-azijskom prostoru (pokreta u kome, naravno, Jugoslavija kao evropska država ne bi imala šta da traži). Izostanak konsenzusa u Kairu doveo je do višegodišnjeg odlaganja narednog samita nesvrstanih i njihovog organizovanja u sklopu

jednog međunarodnog pokreta. Nastupilo je razdoblje često označavano kao "kriza kontinuiteta" ili, preciznije "kriza nesvrstanosti".

Pokret vanblokovskih zemalja, dobio je svoju konačnu fizionomiju ili bolje rečeno nastao je, tek na Konferenciji šefova država i vlada nesvrstanih zemalja u Lusaki, septembra 1970. godine. Naime, Skupom u Lusaki prevaziđena je "kriza kontinuiteta" i stvoreni su uslovi za formiranje prvih stalnih tela, koja su omogućila organizovano i koordinisano zajedničko delovanje nesvrstanih zemalja. Time je, konačno, ostvarena Titova ideja o neophodnosti formiranja jedne široke međunarodne asocijacije koja bi okupljala sve vanblokovske zemlje.

Doduše, pada u oči da su u ovo vreme sa svetske političke scene sišli najuticajniji afro-azijski lideri Nehru, Naser, Solomon Bandaranaike i Sukarno (prva trojica, nisu više bili među živima, a Sukarno, je posle državnog udara uklonjen s vlasti). Tu se sada, naravno, postavlja pitanje u kojoj meri je ovaj momenat bio od presudnog značaja za kasniji Titov predominantan uticaj u Pokretu nesvrstanih, a koliko je, opet, on pozitivno ili negativno uticao na samu koheziju Pokreta.

U svakom slučaju, posle Konferencije u Lusaki nastupa razdoblje koje je često označavano kao "zlatno doba" nesvrstanosti. Takav naziv čini se opravdanim, jer je to bilo vreme kada dolazi do naglog grananja institucionalnih mehanizama saradnje vanblokovskih zemalja i njihovog sve učestalijeg i sve ofanzivnijeg zajedničkog nastupa u međunarodnim odnosima.

U to vreme, Jugoslavija pokušava da akcije nesvrstanih zemalja kanališe, pored ostaloga, i u pravcu intenziviranja saradnje sa grupom neutralnih država u Komitetu za razoružanje UN i u sklopu priprema i održavanja Konferencije o evropskoj bezbednosti i saradnji. Te inicijative u pravcu organizovanog i zajedničkog nastupa grupe neutralnih i nesvrstanih zemalja bile su naročito plodonosne tokom održavanja Konferencije o evropskoj bezbednosti i saradnji u Beogradu, 1977. i 1978. godine, i u Madridu od 1980. do 1982. godine. Naime, tada po prvi put dolazi do održavanja multilateralnih sastanaka i konsultacija devet neutralnih i nesvrstanih zemalja: Švajcarske, Austrije, Švedske, Finske, Lihtenštajna, San Marina, Malte, Kipra i Jugoslavije. Neutralne i nesvrstane zemlje se na ovim konferencijama sve više nameću kao posrednici između Istoka i Zapada i inicijatori kompromisnih rešenja. Ovakva njihova uloga može se objasniti visokim stepenom podudarnosti spoljnopolitičkih ciljeva i bezbednosnih prioriteta koncepta neutralnosti i politike nesvrstanosti tokom hladnoratovskog razdoblja.

Međutim, ovde treba ukazati i na neke bitne razlike u spoljnoj politici ove dve grupe zemalja, koje proizilaze iz različitog stepena njihove nepristrasnosti i uzdržanosti u odnosu prema stranama u sukobu i prema blokovima. Naime, za razliku od neutralne politike evropskih zemalja, nesvrstanost ovde podrazumeva vrlo angažovan nastup i otvorenu podršku onoj strani u sukobu, koja se (naravno, po proceni nesvrstanih zemalja), suprotstavlja agresiji i doprinosi očuvanju mira u svetu, a istovremeno, i oštru osudu one strane u sukobu koja deluje u suprotnom pravcu i svojom politikom ugrožava međunarodni mir i bezbednost.

Pored ove razlike u spoljnoj politici pomenutih dveju grupa zemalja, postoji i velika razlika u samoj percepciji postojećeg sistema međunarodnih odnosa i u konkretnoj političkoj strategiji prema tom sistemu. U tom kontekstu neutralne zemlje se isključivo zalažu za očuvanje statusa quo ili za određene reforme koje ne dovode u pitanje postojeći među-



narodni poredak. Nesvrstane zemlje, pak, smatraju neprihvatljivim i neodrživim postojeći sistem međunarodnih odnosa, koji je, po njima, izvor dominacije velikih sila nad malim državama i stožer neravnopravnosti, političkih pritisaka i brojnih međunarodnih kriza. Stoga je jedan od glavnih prioriteta Pokreta nesvrstanih borba za radikalnu transformaciju postojećeg sistema međunarodnih odnosa. U tom sklopu posebno mesto ima borba nesvrstanih za uspostavljanje novog međunarodnog ekonomskog poretka, koji bi omogućio da se premosti sve veći jaz koji deli bogati Sever od siromašnog Juga i da se eliminiše tendencija "da bogati postaju sve bogatiji, a siromašni sve siromašniji".

Ono što takođe odvaja ove dve grupe zemalja su i konkretni uslovi za sticanje statusa neutralnosti ili nesvrstanosti. Za sticanje statusa stalne neutralnosti potrebno je, pored jednostrane izjave države i međunarodna saglasnost izražena u odgovarajućoj međunarodnopravnoj formi. U tom smislu, stalna neutralnost ima oslonac u međunarodnom pravu. Tu je naravno od posebnog značaja i saglasnost velikih sila. Sama nesvrstanost, kao individualno spoljnopolitičko opredeljenje pojedinih država, nije regulisana pravnim normama, niti podrazumeva saglasnost velikih sila, niti bilo kakve druge političke i pravne uslove. Jedino ako je reč o članstvu u Pokretu nesvrstanih, onda je uslov poštovanje relativno fleksibilnog kodeksa ponašanja (kriterijuma za članstvo), koji se svodi na poštovanje načela miroljubive koegzistencije, neučestvovanje u vojnim savezima velikih sila i odbijanje svake mogućnosti instaliranja stranih vojnih baza na sopstvenoj teritoriji.

Inače postoje i brojne razlike u sadržajnim odrednicama protagonista neutralne i nesvrstane politike: istorijske razlike (dok se stalna neutralnost javlja početkom XIX veka, nesvrstanost je savremena pojava čiji se prvi pojavni oblici javljaju tek sredinom XX veka); geografske razlike (Evropa - Treći svet); civilizacijske i ekonomske razlike (bogati Sever - siromašni Jug); razlike u masovnosti i međusobnoj povezanosti (malobrojnost i odsustvo većeg stepena sinhronizovane akcije neutralnih država - brojnost nesvrstanih država i njihova međusobna povezanost u sklopu Pokreta nesvrstanih).

U svakom slučaju, što se same Jugoslavije tiče, ona je svoje članstvo u Pokretu faktički izgubila 1992. godine, na osnovu posebne odluke Ministarske konferencije nesvrstanih zemalja u Džakarti ("pravilo prazne stolice").<sup>18</sup> Da apsurd bude veći, Jugoslavija je u tom momentu, kad je doneta odluka o suspenziji njenog članstva, imala funkciju predsedavajućeg u Pokretu (s obzirom da je bila domaćin poslednjeg samita nesvrstanih, septembra 1990. godine).

Kako god bilo, posle svega što se desilo, često se postavlja pitanje svrsishodnosti jugoslovenske politike nesvrstanosti, odnosno, pitanje, zašto se Jugoslavija udaljila od Evrope, a vezala za njoj daleke i strane civilizacije. Takva politika se u domaćoj javnosti često osuđuje kao svojevrsno "bekstvo iz Evrope". Ipak, ako želimo da objektivno procenimo realni učinak

---

18) Na početku izbijanja krize u SFRJ članice Pokreta nesvrstanih su se u UN zalagale za mirno rešavanje sukoba i očuvanje teritorijalnog integritata Jugoslavije. Više pažnje sukobima posvećeno 1992. godine, kada se raspravljalo o mogućnostima mirnog rešavanja krize i o ulozi Jugoslavije u Pokretu. Deo članica Pokreta (države članice Organizacije islamske konferencije) se zalagao za neučestvovanje Jugoslavije na sledećoj konferenciji, dok se jedan deo afričkih i latinoameričkih članica tome protivio. Odsustvo konsenzusa omogućilo je Jugoslaviji da učestvuje na konferenciji u Džakarti u septembru 1992. godine, ali je, odmah nakon Konferencije, na sastancima Koordinacionog biroa odlučeno da se članstvo Jugoslavije suspenduje. Iako nije bila formalno isključena, Jugoslavija nije učestvovala u daljem radu Pokreta nesvrstanih, a Srbija je 2001. godine podnela zahtev za pridruživanje Pokretu, gde danas ima status posmatrača. (prim.ur)

jugoslovenske politike nesvrstanosti i odgovorimo na ovo pitanje, moramo imati u vidu činjenicu da je Jugoslavija upravo zahvaljujući ovakvoj svojoj spoljnopolitičkoj orijentaciji, i u Evropi, i u svetu, igrala daleko značajniju ulogu, nego što je to bilo realno s obzirom na veličinu njene teritorije i njenu stvarnu ekonomsku i vojnu moć.

Pored toga, kada govorimo o "jugoslovenskom bekstvu iz Evrope", moramo se suočiti i sa nekim neumoljivim ekonomskim parametrima i podacima. Naime, u celom tom periodu, udeo Evrope i SAD u ukupnoj jugoslovenskoj ekonomskoj i finansijskoj saradnji sa inostranstvom iznosio u godišnjem proseku čak 78%, dok se udeo zemalja u razvoju svodio na jedva nekih 20% procenata. U ovom kontekstu javlja se jedna svojevrсна protivurečnost koja je davala ton celokupnoj kasnijoj jugoslovenskoj spoljnopolitičkoj orijentaciji. Politički, Jugoslavija se sve više približavala novooslobođenim zemljama Azije, Afrike i Latinske Amerike; ali ekonomski i finansijski, pa i civilizacijski, Jugoslavija je, ipak, ostala i dalje deo Evrope.

Međutim, da bismo bili do kraja objektivni u ovom kontekstu, moramo imati u vidu i jednu krupnu negativnu stranu jugoslovenske politike nesvrstanosti. Naime, opredeljujući se za ovakvu spoljnopolitičku orijentaciju, Jugoslavija je svoju sudbinu direktno vezala za sudbinu bipolarnog sistema u svetu. Stoga, rušenjem Berlinskog zida i raspuštanjem Varšavskog pakta – urušen je i međunarodni kontekst u kome je socijalistička Jugoslavija jedino mogla opstati i dalje se izgrađivati.

# Neutralnost u Evropi na početku 21. veka



## Švajcarska: Početak prakse stalne neutralnosti

Sve do današnjih dana Švajcarska se smatra prototipom neutralne države. Iako se na nove bezbednosne izazove, kao što su organizovani kriminal, međunarodni terorizam ili pandemije, ne može dati odgovor putem neutralne spoljne i bezbednosne politike, devet od deset Švajcaraca ne bi želelo da odustane od neutralnosti. Ovakve stavove građana redovno pokazuju ispitivanja javnog mnjenja još od kraja Hladnog rata. Političari svih usmerenja redovno podsećaju na tradiciju stalne neutralnosti Švajcarske u međunarodnim sukobima koja datira još od XVI veka. Nacionalne legende ponekad poreklo švajcarske neutralnosti smeštaju čak i u XIII vek kada su tri kantona u današnjoj centralnoj Švajcarskoj potpisala sporazume o savezu kojim bi se štitili od „agresije zlih“.

Današnjom prezentacijom želeo bih da ukažem na sledeće aspekte švajcarske neutralnosti:

- osvrnuću se na istorijski put koji je Švajcarska prešla kako bi došla u položaj stalne neutralnosti u međunarodnim odnosima u XIX veku;
- zatim ću govoriti o nekim iskustvima neutralne Švajcarske u XX veku, sa posebnim akcentom na specifični hladnoratovski koncept neutralnosti Švajcarske, koji je ostavio duboke tragove na rasprave o neutralnosti koje se sve do danas vode u ovoj državi;
- i konačno, zaključiću sa opisom konceptualnih promena u politici neutralnosti Švajcarske od kraja Hladnog rata i naznačiti pitanja sa kojima se stalna neutralnost ove zemlje danas suočava.

### Istorijski koreni i međunarodno priznanje

Nakon Napoleonovih ratova u Evropi, između 1803. i 1815. godine, velike sile su zaključile da neutralna Švajcarska u suštini može da posluži njihovim dugoročnim interesima u upravljanju i održavanju delikatnog sistema ravnoteže moći. Ideja je bila jednostavna: priznavanje švajcarske neutralnosti će obezbediti nezavisnost i teritorijalni integritet zemlje na trajnoj osnovi, a za uzvrat će Švajcarska garantovati da zemlja neće upotrebiti oružje protiv bilo koje druge države, osim u samoodrbanj, i da neće prihvatiti obaveze iz bilo kojeg međunarodnog sporazuma koje bi mogle da kompromituju njen neutralni status. Ovo je trebalo da kontinentu vrati vojnu, diplomatsku i političku ravnotežu. Ukratko, velike sile su smatrale da time što su se dogovorile o neutralnom statusu Švajcarske, jačaju za budućnost novi, krhki, sistem uspostavljen na evropskom kontinentu.

Formalno je pet velikih sila (Austrija, Francuska, Velika Britanija, Prusija i Rusija), u skladu sa zvaničnim zahtevom Švajcarske upućenom Bečkom kongresu u proleće 1815. godine, potpisalo *Deklaraciju o neutralnosti Švajcarske* u Parizu 20. novembra 1815. godine u kojoj se kaže:

„Sile potpisnice Bečke deklaracije od 20. marta ovde formalno i verodostojno priznaju stalnu neutralnost Švajcarske i garantuju integritet i nepovredivost njene teritorije u okvirima njenih novih granica.“

Spoljni interesi u vezi sa neutralnom teritorijom Švajcarske bili su u skladu sa brojnim idejama sadržanim u švajcarskoj spoljnoj politici koje su išle u prilog usvajanju stalnog neutralnog statusa u to vreme. Ono što možemo da vidimo u ovom slučaju je poklapanje interesa sila garanata, koje su se suočavale sa ozbiljnim problemima oko održavanja novog evropskog poretka, i nastojanja Švajcarske da dobije međunarodno priznanje svog suverenog i nezavisnog statusa pod uslovom da bude neutralna.

## **Istorijske činjenice koje su dovele do neutralnosti**

Iako je pogrešno govoriti o Švajcarskoj kao neutralnoj zemlji u savremenom smislu pre XVIII veka, istina je da su neki elementi kasnije sadržani u neutralnosti bili poznati u Švajcarskoj političkoj tradiciji i mnogo ranije. Na primer, ideja o neutralnosti nije bila sasvim nova za članice Švajcarske konfederacije, jer su neki kantoni još krajem XV veka sklapali sporazume o tome da „budu mirni“ tokom sukoba, kako ne bi svoje saveznike uvukli u događanja u inostranstvu.

Ali sve do XVI veka švajcarski kantoni su vodili ekspanzionističke politike i ulazile u ratne sukobe. Interna podeljenost Švajcarske po osnovu vere, jezika i kulture, pretila je da uvuče Švajcarce u verske, diplomatske i vojne sukobe evropskih sila u XVI i XVIII veku. Podrška zaraćenim stranama u evropskim verskim ratovima bila bi kobna za jedinstvo i opstanak zemlje, pošto je u to vreme u Švajcarskoj konfederaciji govorila četiri jezika, a između katoličkih i protestantskih kantona vladala je oštra podeljenost. Tokom Tridesetogodišnjeg rata, 1647. godine, jači kantoni su se dogovorili da odustanu od ekspanzionističkih ambicija i da nametnu politiku neutralnosti svim članovima Konfederacije kako bi se oduprli centrifugalnoj sili verske podeljenosti, a zalagali su se i za stvaranje federalne vojske koja bi štitila postojeće granice. Otuda je Švajcarska u XVII veku počela da praktikuje povremenu neutralnost čak i kada sebe nije smatrala „neutralnom državom“. Švajcarski plaćenici su i dalje učestvovali u oružanim sukobima, i sve do kraja XIX veka švajcarskom teritorijom su povremeno prolazile strane trupe.

Istorija švajcarske neutralnosti je isprepletena sa istorijom evropskih zemalja i geografskim položajem Švajcarske u srcu kontinenta, na demarkacionoj liniji koju su potresali konflikti između Francuske, Habsburške monarhije i Nemačke. Tokom dugog perioda vremena i u takvim okolnostima, neutralnost je u najboljem slučaju bila pragmatična opcija, ali daleko od ostvarene politike ili međunarodno i pravno poštovanog statusa.

Tek sa međunarodnim priznanjem na Bečkom kongresu 1815. godine, švajcarska neutralnost je dobila i pravnu osnovu i trajni status. Tek od tog momenta možemo da govorimo o Švajcarskoj kao stvarno neutralnoj zemlji. Ono što je od Švajcarske napravilo prototip za sve evropske neutralne zemlje u kasnijem periodu jeste činjenica da je bila spremna da ode dalje od povremene neutralnosti i da u miru objavi da će se uzdržavati od vođenja rata. Od tada neutralnost je za Švajcarce imala i političku dimenziju koja je prethodila izbijanju rata, i pravnu dimenziju koja je stupala na snagu sa pojavom rata. Vlada je posebnu pažnju

posvećivala političkoj dimenziji, što je postalo karakteristika švajcarske neutralnosti, jer je uključivala jedan broj dobrovoljnih mera čija je svrha bila očuvanje kredibiliteta Švajcarske u slučaju rata.

## Iskustva XX veka i hladnoratovski koncept neutralnosti

Tokom većeg dela XIX veka, kao i u Prvom svetskom ratu, neutralnost je omogućila Švajcarskoj da bez velikih teškoća ostane van glavnih sukoba. Kada je, međutim, nakon rata osnovano Društvo naroda, Švajcarska se suočila sa novom dilemom: da li jedna neutralna zemlja može da pristupi Društvu, a da ne učestvuje u njenom kolektivnom bezbednosnom sistemu? Švajcarska je uspela da pregovara o specijalnim uslovima za svoje pristupanje u ovoj globalnoj organizaciji i da ih dobije. Kao neutralna zemlja ona nije mogla da učestvuje u bilo kakvim vojnim sankcijama, ali je dogovoreno da će učestvovati u ekonomskim i finansijskim sankcijama kada Društvo donese odluku o njihovom uvođenju nekoj zemlji. Ovaj koncept je u švajcarskoj istoriji poznat kao *diferencijalna* (ili kvalifikovana) neutralnost. Međutim, nakon rata između Italije i Etiopije 1935. godine, vlada Švajcarske je zaključila da je u stvarnosti ovakav status nepraktična forma neutralnosti, te je odlučila da ponovo uspostavi *apsolutnu* (ili integralnu) neutralnost. Nešto pre Drugog svetskog rata Švajcarska se vratila integralnoj neutralnosti uključujući tu široku slobodu da trguje sa svim stranama u sukobu.

Ne bih ulazio dublje u detalje švajcarske neutralnosti tokom Drugog svetskog rata. Tokom rata Švajcarska je jedva uspela da održi svoj integritet i neutralnost, pošto su je preletali vojni avioni obeju strana i bila je izložena znatnim pritiscima sila Osovine koje su je okruživale. Iako su SAD poštovale odluku Švajcarske da u periodu 1944-1945. godine ne uđe u rat uprkos verovatnoj pobedi savezničkih snaga, ipak su je oštro kritikovale što nastavlja trgovinu sa nacističkom Nemačkom. S druge strane, mnogi Švajcarci su bili ubeđeni da je upravo stroga politika neutralnosti, zajedno sa opštom mobilizacijom vojske koja je sprovedena u septembru 1939. godine i koja je ostala na snazi do kraja rata, bila osnovni razlog što je zemlja izbegla invaziju nacističke Nemačke. Danas je jasno da su Švajcarci morali da prave brojne izuzetke od neutralnosti u odnosu na sve strane kako bi uspeali da ostanu van rata.

Po završetku Drugog svetskog rata pobedničke sile su oštro kritikovale neutralnu Švajcarsku, pošto su smatrale da je kao neutralna zemlja nepravedno profitirala od rata. Nije nikakvo čudo da su na osnivačkoj konferenciji Ujedinjenih nacija u San Francisku 1945. godine, ratni saveznici odlučili da je neutralnost nekompatibilna sa članstvom u UN i da nijedna država ne može da se pozove na svoju neutralnost da bi izbegla obaveze koje proističu iz sistema kolektivnih sankcija. Ipak, uprkos pretećoj međunarodnoj izolaciji, Švajcarska je i nakon 1945. godine zadržala status neutralnosti. Švajcarci su bili duboko emocionalno naklonjeni vojnoj neutralnosti u ratu i više nego ikada ranije verovali u svoj tradicionalni pravac političke i vojne autonomije. Pošto švajcarska vlada nije bila spremna da ponovo definiše svoju neutralnost, kako je to učinila sa Društvom naroda, a kako je umesto toga posle Drugog svetskog rata proširila obim švajcarske neutralnosti tako da obuhvati sve međunarodne „političke“ aktivnosti, vrata novouspostavljenih UN su ostala zatvorena. Neutralna Švajcarska je, umesto toga, u međunarodnoj saradnji praktikovala strategiju kompenzacije.

U svom govoru u parlamentu u septembru 1947. godine ministar spoljnih poslova Maks Petipjer (Max Petitpierre) objavio je novu formulu „neutralnosti i solidarnosti“ kao buduće

smernice spoljne politike. Ta nova doktrina trebalo je da omogući Švajcarskoj da zadrži svoj koncept integralne neutralnosti u vojnim i političkim pitanjima, a da u isto vreme omogući i široku međunarodnu saradnju u ekonomskom, kulturnom, humanitarnom i tehničkom pogledu.

Na konceptualnom nivou, vrhunac je dostignut švajcarskom Doktrinom o neutralnosti iz 1954. godine. Reagujući na konfrontaciju supersila i početak integracije Zapadne Evrope, uticajni pravni savetnik ministarstva spoljnih poslova Rudolf Bindšnedler (Rudolf Bindschedler) sačinio je nacrt glavnih smernica u pogledu švajcarske neutralnosti u Hladnom ratu. Dokument koji je iz toga proistekao i koji je postao poznat pod nazivom „Bindšnedlerova doktrina“ uticao je na nekoliko generacija političara, diplomata i domaćih mislilaca. Taj dokument od četiri strane jasno je potvrdio da će Švajcarska:

- da se uzdrži od pridruživanja organizacijama za kolektivnu bezbednost kako bi izbegla ugrožavanje svog neutralnog statusa u slučaju sukoba ili rata (time je jasno odbačeno učešće u UN i/ili NATO);
- da je neutralnost nekompatibilna sa podržavanjem politički motivisanih ekonomskih sankcija jedne grupe zemalja protiv drugih zemalja;
- da će se uzdržavati od učešća u prevashodno političkim međunarodnim konferencijama i organizacijama – a istovremeno prema Bindšnedlerovoj doktrini bila joj dozvoljena „tehnička“ saradnja. Ova dvojnost ne samo da je omogućila švajcarskoj vladi da se priključi specijalizovanim organizacijama i agencijama UN, već je omogućila Švajcarskoj da kasnije postane članica Evropske asocijacije za slobodnu trgovinu (EFTA) što je kvalifikovano kao „ne-politička“ saradnja. Isto je važno i za učešće Švajcarske u Organizaciji za evropsku ekonomsku saradnju (OEEC).
- Što je najvažnije, ovim dokumentom je objavljeno da „ekonomska nezavisnost postoji samo ako stalno neutralna zemlja ne zaključuje bilo kakvu tarifnu ili ekonomsku uniju sa drugom zemljom jer bi time u većoj ili manjoj meri odstupila od svoje nezavisnosti i u političkom smislu“. Takođe ovom deklaracijom je i učešće u carinskoj uniji bilo definisano kao nekompatibilno sa švajcarskom neutralnošću, a članstvo u Evropskoj zajednici za uglj i čelik i kasnijim institucijama Evropske zajednice (EZ) je odbacivano do kraja Hladnog rata.

Ono što je značajno u Bindšnedlerovoj doktrini jeste da su svi ovi dodaci okarakterisani kao deo „dužnosti neutralne zemlje“ uprkos činjenici da je sve to u velikoj meri prevazilazilo prava i dužnosti neutralne zemlje kako je to definisano Haškim konvencijama. Ali Bindšnedler je tvrdio da za razliku od obične neutralne zemlje, stalno neutralna zemlja kao što je Švajcarska mora da poštuje neke obaveze čak i u vreme mira (što je on nazivao sekundarnim dužnostima neutralne zemlje ili *Vorwirkungen*). Mora se, međutim, reći da, iako je švajcarska vlada odustala od ovakvog prilično upitnog tumačenja zakona o neutralnosti posle 1989. godine, ono je poslužilo kao smernica ne samo Švajcarskoj tokom Hladnog rata, već su u to vreme mnoge druge zemlje preuzele švajcarsko tumačenje neutralnosti.

U stvari, Bindšnedlerova doktrina je unapredila politiku neutralnosti, a ne pravni okvir neutralnosti. Švajcarci su, međutim, dugo insistirali na tome da su ove političke smernice zapravo zasnovane na pravnim tumačenjima (ovo je očigledno urađeno da bi se ojačala njihova pozicija i da bi se dao legitimitet njihovoj odluci da se uzdrže od nekih međunarodnih aktivnosti).

Koncept dvojne spoljne politike zabranjivao je učešće u važnim „političkim“ međunarodnim telima, ali je omogućio Švajcarskoj, kroz kompenzaciju ovog uzdržavanja preko učešća u „tehničkoj“ saradnji (uključujući učešće u „ne-političkim“ međunarodnim organizacijama, humanitarnoj pomoć i pružanju dobrih usluga na osnovu neutralne „rezervne pozicije“ van UN), da se početkom pedesetih godina uskladi sa postavkom Hladnog rata kao politički nezavisna, liberalna demokratija, ekonomski i ideološki dobro povezana sa Zapadnim lagerom, a da istovremeno zadrži strogu neutralnost tokom preostalog hladnoratovskog razdoblja.

## **Posthladnoratovska neutralnost u Švajcarskoj**

Tek je pad Berlinskog zida 1989. godine otvorio prostor za kritičko preispitivanje neutralnosti u Švajcarskoj. U svom Izveštaju o spoljnoj politici 1993. godine, švajcarska vlada je samokritički priznala preteranu fokusiranost na neutralnost tokom Hladnog rata i distancirala se od Bindšnedlerove doktrine. Izveštaj je zapravo ograničio neutralnost na njeno pravno jezgro neučestvovanja u ratu i otvorio mogućnost da Švajcarska pristupi EU i UN, kao i da u znatnoj meri doprinese međunarodnim mirovnim operacijama i bezbednosnoj saradnji u Evropi. Međutim, pošto se ljudi menjaju sporije od kreiranja spoljne politike, švajcarski birači su podržali novi pristup samo do izvesne mere, pri čemu su tumačenja neutralnosti po uzoru na Bindšnedlera i dalje igrala glavnu ulogu u debatama o švajcarskoj spoljnoj politici, i to sve do današnjih dana. Pokazalo se da je u političkom sistemu, koji se karakteriše kao neposredna demokratija, nemoguće sprovesti takvu duboku preorijentaciju spoljne politike kao što je bilo predviđeno izveštajem o spoljnoj politici iz 1993. godine. Iako je Bindšnedlerovo ime danas uglavnom zaboravljeno, tradicionalni koncept švajcarske neutralnosti i dalje je veoma popularan. Iako je Švajcarska sprovodila sankcije UN još od početka devedestih godina, i iako je pristupila UN 2002. godine, još uvek ne postoji većina za članstvo u EU. Niti postoji široka podrška slanju švajcarskih vojnika u inostranstvo. Za razliku od drugih neutralnih zemalja koje su do 1995. godine postale članice EU, Švajcarska se još uvek drži strategije bilateralnih sporazuma sa Briselom.

Pokazalo se da su naponi da se stavi manji naglasak na neutralnost u javnom diskursu nakon 1989. godine bili kontraproduktivni za vlade i da su samo dali podsticaja onima koji su se držali tradicionalnog koncepta švajcarske spoljne politike. Otuda danas i zagovornici aktivnije spoljne politike ponovo zasnivaju svoje argumente na pojmu neutralnosti kako bi zadobili podršku javnosti. Sveprisutnost neutralnosti u političkim debatama skriva, međutim, duboku unutrašnju podeljenost u vezi sa ulogom Švajcarske u današnjem svetu, jer nema zajedničkog razumevanja šta bi koncept neutralnosti značio danas. Od pet osnovnih prethodno spomenutih funkcija koje je neutralnost ispunjavala u Švajcarskoj važnost je zadržao samo onaj deo koji govori o izgradnji identiteta. Sve druge funkcije kao što su garancija bezbednosti i nezavisnosti, slobodna trgovina, pružanje usluga posredovanja, ili očuvanje zemlje od uništenja prouzrokovanog verskim razlikama izgubile su na značaju. Time što je u Švajcarskoj neutralnost i dalje popularna zapravo se prikriva činjenica da je u protekle dve decenije za zemlju bilo izuzetno teško da nađe svoju poziciju u okruženju, koje po prvi put u mnogo vekova ne obeležavaju sukobi već saradnja i integracije.



## Švedska politika neutralnosti

Pozvan sam da govorim o švedskom iskustvu u pogledu neutralnosti i relevantnosti ove politike danas. Tokom Hladnog rata švedska politika neutralnosti zvanično je opisivana kao veoma dosledna politika, koja je počivala na dugoj i uspešnoj istoriji. Većina Šveđana je verovala da je ova tradicija vojnog nesvrstavanja i neutralnosti započeta već negde početkom XIX veka i da Švedsku treba smatrati stalno neutralnom zemljom. Činjenica da je Švedska uspela da ostane van ratova koji su se vodili u Evropi u XIX i XX veku, takođe je pripisivana ovoj politici.

Kontinuitet švedske neutralne politike je mit zasnovan na selektivnom čitanju istorije. Švedska neutralnost nije definisana ustavom niti je na drugi način deklarirana kao stalna državna doktrina. Međutim, tokom Hladnog rata, Vlada Švedske je bila tako uspešna u promovisanju ove slike o miroljubivoj i neutralnoj Švedskoj, da mnogi i u zemlji i van nje i dalje veruju da je Švedska neutralna. U ovoj prezentaciji, želeo bih da vam skrenem pažnju na devijacije od ovog prividnog kontinuiteta i da vam predstavim iznijansiranu sliku švedske bezbednosne politike tokom XIX i XX veka. Da bismo otkrili diskontinuitete u švedskoj politici koristio sam dve dihotomije koje ukazuju na ove razlike: (i) nesvrstanost/neutralnost naspram svrstavanju/kolektivnoj bezbednosti i (ii) izolacija/pasivnost naspram solidarnost/aktivnom internacionalizmu. Grafički prikaz ovih diskontinuiteta predstavljen je u tabeli 1.

	Izolacija/pasivnost	Solidarnost/aktivni internacionalizam
Nesvrstanost/neutralnost	<ul style="list-style-type: none"><li>• Deklaracija o neutralnosti u miru 1843. godine.</li><li>• Zvanična orijentacija bezbednosne politike 1864-1920. godine.</li><li>• Bezbednosna politika nakon povlačenja iz sistema kolektivne bezbednosti Društva naroda 1936-1946. godine.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Aktivna spoljna politika nesvrstavanja i mirnodopske neutralnosti tokom šezdesetih, sedamdesetih i osamdesetih godina XX veka.</li></ul>
Vojni savezi/kolektivna bezbednost	<ul style="list-style-type: none"><li>• Neuspešno formiranje Skandinavske (neutralne) odbrambene unije 1948-1949. godine.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Politika iz 1812. godine (vojni savez sa Rusijom i Velikom Britanijom protiv Francuske).</li><li>• Prvi dansko-nemački rat 1848. godine.</li><li>• Novembarski sporazum 1855-1905.</li><li>• Obaveze pre izbijanja Drugog dansko-nemačkog rata 1863. godine.</li><li>• Današnja švedska politika solidarnosti.</li></ul>

Ironija je da istorija švedske neutralnosti započinje vojnim savezom sa Rusijom i Velikom Britanijom. Budući kralj Švedske Karl Johan (Karl XIV Johan) je 1812. godine zaključio tajni sporazum sa ruskim carem Aleksandrom, kojim je obećao da će Švedska dati vojni doprinos ratu protiv Napoleona. Karl Johan se takođe saglasio da neće potraživati Finsku, koja je

ranije bila istočni deo Švedske kraljevine i koju je nekoliko godina ranije Rusija okupirala. Za uzvrat, Švedskoj su obećani dugoročni prijateljski odnosi sa Rusijom i podrška u ratu protiv Danske. Nakon dobijanja podrške od Velike Britanije, Švedska je ušla u rat 1813. godine i dala svoj doprinos savezničkim naporima u ratu u Nemačkoj. Nakon poraza francuske vojske, Karl Johan je napao Dansku. Mirovnim sporazumom između Švedske i Danske iz 1814. godine, Norveška je izdvojena iz unije sa Danskom i ušla u uniju sa Švedskom.

Sporazum sa Rusijom 1812. godine i stvaranje Švedsko-norveške unija postavili su osnov za novu politiku neutralnosti. Vreme starog neprijateljstva sa Rusijom bilo je (privremeno) okončano, a geografski ujedinjeno kraljevstvo Švedske i Norveške imalo je neku vrstu poluostrvskog položaja, pošto je bilo odvojeno od evroazijskog kontinenta morem na istoku, jugu i zapadu, sa samo kratkom kopnenom granicom prema Rusiji na severoistoku. Narastajuće neprijateljstvo između Britanije i Rusije omogućilo je Karlu Johanu 1834. godine da predstavi „novi sistem neutralnosti“ i švedskom parlamentu i velikim silama. U ovoj prvoj švedskoj deklaraciji o neutralnosti u miru, kralj je izrazio želju da Švedsku i Norvešku sačuva od budućih neprijateljstava između Britanije i Rusije. Osnova ove politike bila je, prema kraljevom govoru u parlamentu, jaka politička volja i konzistentna politika nepristrasnosti, srećan geografski položaj zbog koga je švedska neutralnost bila prihvatljiva za velike sile, te sposobnost kraljevstva da se brani od napada spolja.

Ova politika je trajala za vreme vladavine Karla Johana, ali su je njegova dva naslednika, sin Oskar I (Oscar I) i unuk Karl XV, zamenili suprotnom politikom vojnog savezništva. Stanovnici južnih delova Danske<sup>19</sup> koji su govorili nemački, 1848. godine su zatražili pravo da se kao autonomne države priključe nemačkoj konfederaciji. Nastojanje da se nađe političko rešenje sukoba je propalo, te je savez nemačkih država je napao Dansku. Na molbu danskog kralja za vojnom pomoći, Oskar I je odgovorio slanjem 4000 švedskih i norveških vojnika u Dansku, dok još 11000 vojnika bilo spremno da se uključi u rat u slučaju potrebe. Diplomatski pritisci Rusije i Austrije naterali su nemačke države da se povuku sa danske teritorije i vlast danskog kralja je bila ponovno uspostavljena.

Oskar I je 1855. godine načinio i drugi korak koji ga je udaljio od neutralnosti. Krimski rat između Rusije i savezničkih sila Velike Britanije i Francuske proširio se i na Baltičko more, pa je švedski kralj iskoristio ovu priliku da pregovara sa ove dve zemlje. Pregovori okončani „Novembarskim paktom“ koji je bio odbrambeni savez između Švedske-Norveške i Britanije i Francuske. Pakt je zahtevao da se švedske vlasti odupru bilo kakvim teritorijalnim zahtevima Rusije, a ako Rusija odgovori upotrebom vojne sile Švedska-Norveška će dobiti vojnu pomoć od saveznika. Ovaj pakt je formalno i dalje bio na snazi do raspada unije Švedske i Norveške 1905. godine. Rusija je bila obavestena o ovom sporazumu, što je uticalo na kredibilitet švedske neutralnosti. Oskar I je i sam primetio da su se vrata za politiku pomirenja sa Rusijom, koja je otvorio njegov otac, zatvorila.

Nova neprijateljstva između Danske i nemačke konfederacije izbila su 1863. godine. Novi švedski kralj Karl XV, obećao je danskoj vladi vojnu podršku, ali ni švedska ni norveška vlada nisu podržale kraljevu politiku. Ovog puta Danci nisu dobili ni podršku Rusije, a ni drugih velikih sila. Danska, koja je bila ostavljena sama, pretrpela je težak vojni poraz, a danski kralj je prisiljen da prihvati gubitak južnih pokrajina u kojima se govorio nemački jezik.

---

19) Tadašnje danske pokrajine Šlezvig i Holštajn (prim. ur).

Za Švedsku je Drugi dansko-nemački rat doneo povratak sistema neutralnosti kakav je zagovarao Karl Johan. Švedski ministar spoljnih poslova primetio je u svojim komentarima povodom ovog debakla da spoljnu politiku Švedske treba od sada posmatrati kao apsolutno pasivnu, tj. Švedska i Norveška bi trebale da se kriju u svom delu severozapadne Evrope i da se ne ističu kako bi izbegle pažnju velikih sila. Ovakva politika je nastavljena sve do kraja Prvog svetskog rata. Dva manja izuzetka su bili neki tajni kontakti sa Nemačkom oko eventualne vojne saradnje u slučaju da Rusija napadne Švedsku, kao i aktivna skandinavska saradnja u razvijanju međunarodnog prava.

Osnivanje Društva naroda pružilo je švedskoj vladi novu alternativu neutralnosti: izgradnju kolektivne bezbednosti i međunarodnog mira. Švedskoj odluci da se pridruži Društvu naroda prethodila je žustra politička debata. Partija desnog krila i komunisti bili su protiv članstva, tvrdeći da će to prisiliti Švedsku da se odrekne svoje stogodišnje tradicije neutralnosti. Takođe su tvrdili da Društvom dominiraju interesi velikih sila Britanije i Francuske. Liberali i socijaldemokrate, koji su podržavali zahtev za članstvo, tvrdili su da će članstvo omogućiti Švedskoj da da doprinos pozitivnim međunarodnim kretanjima kroz jačanje međunarodnog prava, kao i kroz jačanje institucija za mirno rešavanje sukoba, što bi zajedno sa sporazumima o razoružavanju predstavljalo osnovu za miroljubiviji međunarodni poredak. Švedska se pridružila Društvu kao bivša neutralna zemlja i aktivno je podržavala angažman ove globalne organizacije u prethodno spomenutim oblastima. Švedska politika neutralnosti bila je zamenjena novom aktivnom politikom internacionalizma.

Povelja Društva naroda je zahtevala da njene članice ne koriste vojnu silu sve dok se ne primene različiti instrumenti za mirno rešavanje sukoba, te da članice treba da odgovore na nezakonitu upotrebu vojne sile ekonomskim, a u krajnjem slučaju i vojnim sankcijama protiv agresora. Švedska i druge neutralne zemlje izrazile su svoju zabrinutost zbog sankcija, jer su se plašile da bi vojne sankcije protiv velikih sila mogle da ih uvuku u vojni sukob, bez pravih garancija za sopstvenu bezbednost. Ipak se činilo da švedska vlada veruje da će velike sile poštovati principe kolektivne bezbednosti. Kada su tridesetih godina XX veka Hitler i Musolini izazvali sistem međunarodne bezbednosti, nikakve efikasne sankcije nisu stupile na snagu. Britanija i Francuska nisu podržale jake sankcije, iako je kršenje Povelje bilo očigledno, te su 1936. godine švedska vlada zajedno sa vladama drugih neutralnih zemalja saopštile da će i one razmatrati pitanje sankcija od slučaja do slučaja. Švedska se vratila svojoj staroj politici neutralnosti i skrivanja. Tokom Drugog svetskog rata Švedska je bila prisiljena da stavlja na kocku svoju neutralnost, ali je ostala van ratnih dejstava za razliku od većine ostalih neutralnih zemalja u Evropi.

Švedski ministar spoljnih poslova Osten Unden (Östen Undén) je 1948. godine inicirao pregovore o skandinavskoj odbrambenoj uniji između Danske, Norveške i Švedske. Unden se brinuo da bi Danska i Norveška mogle da pristupe novom Zapadnom vojnom savezu, koji je bio usmeren protiv Sovjetskog Saveza. Unden je smatrao da bi skandinavske zemlje trebalo da formiraju vojnu uniju, koja bi bila odbrambeni savez neutralnih zemalja, i koja ne bi imala formalne veze ni sa Zapadnim silama ni sa Sovjetskim Savezom. Danska i Norveška su bile okupirane tokom rata i zahtevale su da ova skandinavska saradnja ima i spoljnu podršku Zapadnih sila. Ove razlike nije bilo moguće premostiti. Pregovori su se okončali, a Danska i Norveška su postale zemlje osnivači NATO. Švedska je zvanično reagovala povratkom na svoju tradicionalnu politiku nesvrstanosti. Neuspeh u formiranju skandinavske odbrambene unije doveo je do otpočinjanja tajne vojne saradnje sa Zapadnim silama koja je trajala do kraja Hladnog rata.

Švedska bezbednosna politika se tokom šezdesetih, sedamdesetih i osamdesetih godina XX veka ponovo pomerila ka aktivnijoj internacionalističkoj politici fokusirajući se na pitanja kontrole naoružanja, ekonomskog razvoja, kao i na opštu podršku UN. U kontekstu globalne bipolarne borbe između Istoka i Zapada, Švedska je mogla da deluje kao posrednik i kao „graditelj međunarodnih mostova“ između Istoka i Zapada, Severa i Juga. Zajedno sa drugim nesvrstanim i neutralnim državama, Švedska je aktivno podržavala različite međunarodne mirovne inicijative u ovim „zlatnim godinama neutralnosti“. Primarni cilj Švedske mirnodopske neutralne politike i dalje je ostao zaštita sopstvene bezbednosti i teritorijalnog integriteta. U tom kontekstu politika neutralnosti je sagledavana kao način promovisanja regionalne stabilnosti (Severna Evropa kao zona detanta tokom Hladnog rata).

Politika neutralnosti nije, međutim, imala isključivo pozitivne aspekte za Švedsku. Ambicija da u miru bude nesvrstana, a da u slučaju rata bude neutralna, vršila je pritisak na vladu da pokaže političku volju da ostane neutralna i sposobnost da brani nacionalne granice protiv agresije. Odluka Švedske da ne traži članstvo u Evropskoj ekonomskoj zajednici (EEZ) šezdesetih i sedamdesetih godina bila je prevashodno motivisana njenom brigom za kredibilnost politike neutralnosti. Tokom pete i šeste decenije XX veka, Švedska je ozbiljno radila na stvaranju kredibilne nacionalne odbrane koja se zasnivala na doktrini marginalnog odvracanja. Osnovna pretpostavka ove doktrine bila je da će se švedske oružane snage suočavati samo sa ograničenim vojnim resursima koje protivnik bude mogao da izdvoji, pošto će glavina snaga biti usmerena ka glavnom protivniku odnosno drugoj velikoj sili, te da švedske oružane snage treba da budu dovoljno snažne da pokažu spoljnom svetu da eventualni napad na Švedsku nije vredan rizika i vojnih troškova.

Padom Berlinskog zida i raspadom Varšavskog pakta Švedska je dobila novu slobodu za svoje delovanje, što je iskoristila da 1991. godine zatraži prijem u EU. Kada je 1995. godine i zvanično primljena, Švedska je postala deo političkog saveza sa rastućim ambicijama u smislu upravljanja međunarodnim krizama. Švedska je aktivno podržala ovakav rasplet i u velikoj meri integrisala svoju spoljnu politiku u politiku EU. Pad Berlinskog zida označio je takođe i kraj bipolarnosti između Istoka i Zapada, a članstvo u EU što je onemogućilo Švedskoj da se prikazuje kao nezavisna država van političkih saveza u širem kontekstu spoljne politike. Sve veća zabrinutost u pogledu individualne i društvene bezbednosti i nove transnacionalne i ne-državne pretnje bezbednosti, kao što su međunarodni organizovani kriminal i terorizam, propale države<sup>20</sup> i ne-antagonističke pretnje ekonomiji i životnoj sredini, učinili su da neutralnost postane manje relevantna.

Tokom poslednje decenije vlada je zvanično saopštila da Švedska želi da bude posvećena i konstruktivna snaga u evropskoj saradnji i jedna od ključnih zemalja Unije. Vlada je 2009.

---

20) Pod propalim se smatraju one države koje više nisu u stanju da vrše neke od osnovnih funkcija, kao što nemogućnost donošenja obavezujućih odluka za građane, nemogućnost kontrole dela teritorije i gubitak isključivog monopola nad primenom fizičke sile, nemogućnost implementacije socijalnih i javnih funkcija, raširena korupcija i kriminal, ekonomski pad i nesigurnost itd. Međutim, ovaj termin se koristi za širok spektar država, koje se i dosta razlikuju. U sferi bezbednosti, fenomen propalih država je veoma značajan, pošto se teritorije nekih država koje se uglavnom smatraju propalim, koriste kao centri za međunarodne terorističke aktivnosti i međunarodni organizovani kriminal. Tink-tenk *Fond za mir* (Fund for Peace) iz SAD, zajedno sa naučnim časopisom *Spoljna politika* (Foreign policy) svake godine objavljuju *Indeks propalih država*, u kojem se nalaze sve članice UN, poređane po stepenu koliko se smatraju „propalim“. *Fond za mir* i časopis *Spoljna politika* procenu vrše na osnovu različitih političkih, socijalnih i ekonomskih indikatora. (prim.ur)

godine predstavila *Zakon o odbrani* u kome je otvoreno rečeno da Švedska neće ostati pasivna ako neka druga zemlja EU ili nordijska zemlja bude izložena nekoj nesreći ili napadu. Zakon je takođe izrazio nadu da će i te zemlje postupati na isti način ako Švedska bude napadnuta. Posledica toga je da su švedske oružane snage dobile zadatak da razviju sposobnosti pružanja i primanja vojne pomoći, što se ne može okarakterisati kao zaista neutralna politika. Nekadašnja švedska nezavisna mirnodopska politika neutralnosti transformisana je u novu politiku solidarnosti, pri čemu je švedska bezbednost zasnovana na saradnji sa drugim državama i organizacijama.

## **Pouke za Srbiju**

Šta, ukoliko je to uopšte moguće, Srbija može da nauči iz švedskog iskustva? Bezbednosna situacija u Srbiji je sasvim drugačija od one u Švedskoj, ali mislim da je ipak moguće izvući dva opšta zaključka koja su relevantna za obe zemlje.

Prvo, zajedničko za male i srednje države poput Švedske i Srbije je to što ne mogu da kontrolišu sopstveno bezbednosno okruženje. To znači da moraju da budu spremne da prilagode svoje bezbednosne doktrine promenama u okruženju. Ne znamo sa sigurnošću kakvo će biti bezbednosno okruženje za dvadeset godina, ali imamo dobru osnovu da verujemo da će to biti prilično drugačije. Dobra strategija je stoga ona koja stvara najveći mogući manevarski prostor, slobodu delovanja da se izabere između različitih alternativnih politika. Švedsku spoljnu i bezbednosnu politiku u XIX i XX veku nije karakterisala doslednost, kako se to uglavnom podrazumeva, već pragmatizam i fleksibilnost. Švedska je uvek pokušavala da prilagodi svoju politiku promenljivim spoljnim okolnostima. Izabrati neutralnost u XXI veku značilo bi imati manje manevarskog prostora. Svet nije više bipolaran i otuda neutralnost ne otvara nove mogućnosti za delovanje neutralnih zemalja, a postoji i mala potreba za neutralnim „graditeljima mostova“ ili medijatorima. Neutralnost bi ograničila mogućnosti Srbije da stvara bezbednost zajedno sa drugima i Srbija bi, takođe, morala da žrtvuje ogromne ekonomske resurse na izgradnju nezavisne i kredibilne nacionalne odbrane. To bi umanjilo mogućnosti delovanja u drugim oblastima politike.

Drugo, Evropa i svet su se promenili, a vrata XX veka bi trebala da ostanu zatvorena. Ta vrata će ostati zatvorena samo ukoliko države nastave da biraju kooperativne bezbednosne strategije umesto kompetitivnih vojnih strategija. Ovo, međutim, znači da neka druga vrata treba da ostanu otvorena. U Saopštenju o politici Vlade iz februara 2012. godine, švedski ministar spoljnih poslova Karl Bilt (Carl Bildt) primećuje da „vrata saradnje moraju da ostanu otvorena za sve evropske demokratije koje žele i koje mogu da ispune obaveze koje proizilaze iz članstva“. Potom je nastavio i rekao da pozdravlja činjenicu što će Hrvatska postati dvadeset osma članica Unije. U vezi sa ostalim delovima regiona, ministar spoljnih poslova je rekao:

„Srbija zaslužuje status zemlje kandidata, i trebalo bi da bude moguće da otpočnemo pregovore o pristupanju sa Crnom Gorom u relativno bliskoj budućnosti. Nadamo se da će nova vlada Bosne i Hercegovine preduzeti mere koje su neophodne za podnošenje zahteva za članstvo u Evropskoj uniji i u skladu sa presudom Međunarodnog suda pravde trebalo bi da bude moguće da započnemo pregovore sa Makedonijom. Albaniji i Kosovu je potrebna naša podrška da i oni krenu istim putem.“

Imajući u vidu istoriju Prvog svetskog rata i ratova iz devedesetih godina XX veka, ne vidim bolji način od zatvaranja vrata XX veku i kretanja putem koji je opisao Bilt. Ako želimo da se stvari razvijaju na ovaj način neutralnost je od male koristi, i čak može da bude i prepreka.

Rezimirajući, rekao bih da je teško videti zašto bi neutralnost bila relevantna politička opcija za Srbiju u XXI veku, jer za Švedsku ona to sigurno nije.

Čarli Salonijus-Pasternak

## Finska – od tampon zone do članice EU

Moje izlaganje će biti podjeljena u tri dela. Na početku ću reći nekoliko reči o kontekstu u kome se razvio finški koncept neutralnosti. Zatim ću podeliti sa vama moja razmišljanja o finskom iskustvu tokom Hladnog rata, pošto je ono relevantno za današnju situaciju i cilj ove konferencije. I konačno, govoriću o finskom iskustvu poslednjih 20 godina.

U zavisnosti od toga kako se čita finska istorija, Finska je vekovima bila ili tampon zona ili „zemlja članica“. Oko 700 godina bila je ili švedska kolonija ili istočni deo švedske imperije. Potom je tokom gotovo celog jednog veka bila deo Ruskog carstva, kao deo zaštite Sankt Peterburga, a zatim kao autonomno veliko vojvodstvo, sa sopstvenom monetom, poštanskom službom, sudskim sistemom, parlamentom, itd. Istorija je veoma bitna za finske rasprave o identitetu, i o tome gde pripadamo (Istoku ili Zapadu) i (a o tome ću govoriti na kraju prezentacije), što je, takođe, jedna od glavnih tema u raspravama o eventualnom članstvu Finske u NATO.

Ovakva predistorija imala je dvostruki efekat na Finsku i njeno ponašanje tokom Hladnog rata. Prvo, do danas je prisutna neka vrsta relativno lakog donošenja pragmatičnih odluka, pošto se prihvata činjenica da će politička realnost imati uticaja na Finsku. I drugo, kao što smo čuli da je slično i kod drugih država, utešno je što možete da menjate sadržaj politike, a da ne menjate i reči kojima je opisujete. Ovakva praksa daje prostor da narod stvori istoriju konzistentne politike menjajući pri tome njen stvarni sadržaj, što daje dobru bazu za kreiranje (političkih) mitova i stvaranje legendi koji ih okružuju.

Tokom Hladnog rata postojala je potreba da Finska bude država-tampon zona u koju će Sovjeti imati poverenja. Otuda je kontinuirana neutralnost bila privlačan i pragmatičan pristup za Finsku, koji je i doveo do zvanične neutralnosti i do želje da se bude po strani od politika velikih sila. Želeo bih da naglasim da je tačan smisao neutralnosti bila upravo želja koju sam naveo, a ne cilj da se bude neutralan po svim pitanjima. U tom smislu, finska neutralnost se od svog početka više ticala politike i posebno vojne saradnje.

U uvodnom dokumentu koji smo dobili za ovu konferenciju kaže se da je Jugoslavija možda bila „dvostruki autsajder“ – i u odnosu na Istok i na Zapad u nekom trenutku Hladnog rata. Na sličan način, Finsku možemo da opišemo kao „dvostrukog insajdera“. Postojala je opšta pretpostavka da je Finska imala bliske odnose sa Moskvom preko *Sporazuma o prijateljstvu, saradnji i uzajamnoj pomoći* i što su i Moskva i Zapad mogli da koriste za različiti ciljeve. Istovremeno, imala je blisku praktičnu saradnju sa Zapadom, uključujući i SAD (što je mnogo manje poznato nego što je to bio slučaj sa Švedskom). Lično, ne vidim ovde nikakav problem u demokratskom smislu, jer da je ova saradnja izašla na videlo, Moskva bi reagovala snažno i jasno. Ali, ova politika „dva koloseka“ bila je sve samo ne neutralna, jer je za političare neutralnost bila oruđe, a ne sama sebi cilj. Moglo bi se čak reći da je cilj zvanične i priznate politike neutralnosti bio širenje manevarskog prostora za Finsku u međunarodnim odnosima. A to bi mogao da bude i argument Srbije.

Juče je dr Tanja Mišćević spomenula da Ministarstvo odbrane Srbije ne smatra da je učešće u međunarodnim snagama „na bilo koji način prepreka neutralnosti“. To je zanimljivo čuti,

pošto je Finska tokom Hladnog rata naglašavala učešće u mirovnim snagama kao dokaz neutralnosti. Ironija je da se danas smatra da učešće u operacijama (ne u svim, ali u većini) dokazuje upravo suprotno.

Neutralnost dakle zahteva određene mitove da bi bila jača. Jedan od njih je da neutralnost funkcionise i da je korisna u međunarodnim odnosima, što ne mora da uvek bude slučaj. Drugi mit je da kolektivnoj bezbednosti ne treba verovati. Finska elita tog vremena morala je da stvori ideju da postoji jednakost<sup>21</sup> između „zla“ koje sa sobom nosi NATO i „zla“ koje sa sobom nosi Varšavski pakt, pošto je morala da objasni zašto nije u interesu Finske da saraduje sa bilo kojim od ova dva saveza. Postojali su i drugi argumenti po kojima je za Finsku bolje da ne zauzima stavove na koje bi veće sile mogle smatrati problematičnim. Na posletku, država je morala da podršku stavu koji je govorio da će Finska biti ostavljena na miru ukoliko se ne meša u tuđe poslove.

Krajem osamdesetih godina, Finska je izašla iz Hladnog rata sa široko rasprostranjenim osećanjem da je sa dobrom i stabilnom spoljnom politikom (i nešto sreće) bila u stanju da održi svoju nezavisnost, iako je morala da pravi kompromise oko nekih pitanja bezbednosne politike. Postojalo je osećanje da Finska treba da odluči o svojoj budućnosti i uskoro su započele rasprave o mogućem članstvu u EZ/EU.

Najznačajnija promena u pogledu bezbednosne politike u posthladnoratovskom periodu bilo je, bez sumnje, članstvo u EU 1995. godine. Pred-referendumska debata uglavnom se zasnivala na ekonomskoj koristi koja će se dobiti pridruživanjem, ali su se često koristile političke i bezbednosne perspektive da bi se motivisalo glasanje građana u prilogu članstvu.

Pre ovog glasanja, 1993-1994. godina politička elita Finske vodila je ozbiljnu debatu oko pitanja da li bi se ova država mogla smatrati neutralnom ako postane član EU. Rezultat je bio konsenzus da „kao članica EU Finska ne može sebe zvati neutralnom zemljom – pošto je neutralnost jednostavno politička odluka, političko oruđe a ne samo sebi svrha što je zapisano i u Ustavu, za razliku od članstva u EU. Tako je Finska počela da govori o sebi kao o vojno nesvrstanoj zemlji. Ova orijentacija je i zvanično definisana 1997. godine u Beloj knjizi bezbednosne i odbrambene politike, gde je rečeno *da kao članica EU Finska ne može biti neutralna u slučaju sukoba EU ili članice EU sa trećom stranom* – upravo ova rečenica ističe da Finska ne može biti neutralna.

Tokom rasprave o „bezbednosnim garancijama“ EU (zvaću ih tako da bi bile razumljive široj publici) otpočela je nova debata u Finskoj o vojnoj nesvrstanoj. Ponovo je postignut konsenzus da Finska ne može više da naziva sebe vojno nesvrstanom zemljom ako preuzima obaveze u smislu pružanja pomoći i saradnje na vojnom planu. Tako je počela da se pomalja sadašnja formulacija da Finska ne pripada vojnom savezu – implicirajući da je EU prevashodno nešto drugo. Ona ima komponentu vojne saradnje, ali nije vojni savez.

---

21) Finska je pristupila Evropskoj uniji kao vojno nesvrstana zemlja koja aktivno i konstruktivno učestvuje u stvaranju zajedničke spoljne i bezbednosne politike i njenom sprovođenju. Kao članica, Finska ne može biti predmet u sukobu Evropske unije i treće strane. S druge strane, članstvo u Evropskoj uniji je doprinelo jačanju pozicije finske bezbednosne politike. Čak i da članstvo ne uključuje vojno bezbednosne garancije, ono predstavlja deljenje odgovornosti i zaštitu. Finska se ne suočava sa pretnjama zbog kojih je potrebna prevencija, te stoga bezbednosne garancije jednog vojnog saveza nisu neophodne. Vojna nesvrstanost Finske doprinosi stabilnosti severne Evrope. (prim. aut.)



Danas, Finska podržava razvoj koherentnije ZSBP EU i član je PzM, član je Nordijske odbrambene saradnje (NORDEFECO)<sup>22</sup>. NORDEFECO politički predstavlja novu inicijativu, pošto je saradnja u oblasti odbrane bila zabranjena zona za ove zemlje tokom Hladnog rata, ali se čini da za sada nije uvećala bezbednosne i odbrambene obaveze država članica.

Želim, takođe da kažem nekoliko reči o odnosu Finske i NATO. Finska je članica PzM od 1994. godine, a u Evro-atlantskom savetu za partnerstvo je od njegovog osnivanja 1997. godine, delimično da bi povećala svoju sposobnost operativnog delovanja sa drugim snagama u mirovnim operacijama, uglavnom na Balkanu –u IFOR-u i SFOR- u Bosni i drugim. U ovom trenutku saradnja je veoma široka, ustvrdio bih čak da gotovo nijedan građanin Finske i gotovo nijedan političar ne shvataju koliko je ona široka. Naravno, nema ničeg skrivenog, sve se nalazi u zvaničnim, dostupnim dokumentima. Možda je to zbog nedostatka interesovanja, što je ironija – ali o tome ću kasnije. Tokom konferencije smo čuli da u Srbiji postoje stalne optužbe *da neko usmerava Srbiju u NATO*. I mi takođe često čujemo sličnu rečenicu u slučaju Finske, da će na neki način veća saradnja sa NATO odjednom navesti Finsku da otvori oči i postane članica.

Dakle, zašto Finska nije članica NATO ako već toliko saraduje sa njim? Ima li to bilo kakve veze sa konceptom neutralnosti? Moj odgovor je da zapravo i nema, ali ima mnogo veze sa mitovima o neutralnosti. Samo mali procenat stanovništva, oko 25%, podržava tu ideju i zato političari shvataju da nije u njihovom interesu da favorizuju članstvo u NATO. Jedno od objašnjenja je da ljudi ne vide pravi razlog, pošto se članstvo ne smatra neophodnim za finske bezbednosne interese. Neki članstvo čak vide i kao kontraproduktivno i za Finsku i za bezbednost baltičkog regiona.

Vratio bih se na jučerašnji komentar profesora Bringa da „sa tačke gledišta nacionalne bezbednosti, neutralnost je drugo najbolje rešenje odmah posle kolektivne bezbednosti“ (što je argument koji koriste mnogi da bi favorizovali članstvo Finske u NATO). Ipak, među finskim stanovništvom postoji jako osećanje da je situacija potpuno suprotna, odnosno da je neutralnost najbolja opcija. Šta je uzrok tome? Takav stav uslovljen i dalje prisutnim mitovima o neutralnosti, koji impliciraju da bi povratak politici neutralnosti bio najbolji. Da bi neko izražavao ovakvu orijentaciju, on/ona mora da veruje u bar **četiri** mita koji su korišćeni tokom Hladnog rata, a zatim i ojačavani i modifikovani proteklih decenija. **Prvi** je da neutralnost funkcioniše kao orijentacija spoljne politike. **Drugi** mit je da bi Finska bila ostavljena na miru ako ne pravi probleme drugima. Ovaj stav je počeo da se gubi sa evropskom finansijskom krizom. Većina stanovništva shvata da bi Finska bila na udaru bez obzira šta čini. **Treći** mit je da je Finska vojska dovoljno jaka. U ovom trenutku rekao bih da jeste. Na papiru postoji rezerva od 350 000 vojnika, što u praksi znači da ima oko 250 000 vojnika, što finsku vojsku čini zaista velikom na evropskom nivou. Čuli smo da u Švedskoj smatraju da rat među državama nije verovatan, a rekao bih da to isto važi i za Finsku. Međutim, finski nacionalni odbrambeni sistem je skoncentrisan na teritorijalnu odbranu. Samo 5 do 10 % budžeta odbrane se koristi za druge stvari, a preostalih 90% ide teritorijalnoj odbrani. Takođe, sistem je zasnovan na služenju vojnog roka, te je trošak za vojnike marginalan. I konačno, **četvrti** mit se zasniva na uverenju da niko neće doći

---

22) NORDEFECO je oblik saradnje na političkom i vojnom planu između nordijskih država: Danske, Islanda, Finske Norveške i Švedske. Nastao je 2009. godine objedinjavanjem tri inicijative: NORDCAPS, NORDAC i NORDSUP, sa ciljem da se ojačaju nacionalne odbrane država učesnica, kao i da se razviju i istraže nove mogućnosti za unapređenje njihovog zajedničkog delovanja. (prim.ur.)

da pomogne u slučaju rata, bez obzira na obećanja – ovde ljudi često pominju Zimski rat<sup>23</sup> (uprkos činjenici da nije bilo stvarnog obećanja, Švedska je zaista mnogo pomagala iako je bila neutralna). I naravno, glavni saveznik Finske u Drugom svetskom ratu bila je Nemačka, a Finci često zaboravljaju da je nemačka podrška u naoružanju i hrani bila glavna u zaustavljanju sovjetske invazije 1944. godine. Ovaj mit se tokom Hladnog rata mogao koristiti na zgodan način. Otuda je prevladao jak mit da nam niko nikada nije pomogao, uprkos činjenici da nam istorija govori sasvim suprotno.

Ovi mitovi, koji su bili korisni za jačanje finske neutralnosti tokom Hladnog rata, negativno utiču na javne rasprave i stavove čak i danas, zato što javnost ima pogrešnu sliku o tome šta se stvarno događalo.

Dakle, finska spoljna, bezbednosna i odbrambena politika je vezana za njeno članstvo u EU, ali to ne znači da se ne raspravlja i o članstvu u NATO. Zapravo već više od petnaest godina to je jedno od pitanja bezbednosne politike o kome se najviše debatuje u javnosti.

Ono što primećujemo u poslednje vreme je pojava neke vrste „samouverene nezavisnosti“ a ne nužno neutralnosti ili stalne neutralnosti. To znači da Finska podržava razvoj ZSBP EU u okviru Zajedničke bezbednosne i odbrambene politika (ZBOP), ali se bolje oseća kada sama donosi svoje nacionalne odluke. Prvih deset godina finskog članstva bilo je posvećeno tome da pokaže da Finska može da saraduje i da se dogovara sa svakim, ali sada ima više spremnosti da se Finska usmere u sopstvenom pravcu. Pored toga, i stanovništvo polako shvata da je neutralnost ili izolacija nemoguća – iako postoji jaka želja da to ne bude tako (ovde dolazi do izražaja proces stvaranja mita). Međutim, prisutna je i dalje svest da je Rusija još uvek tu gde je bila i ranije. Jedan od finskih hladnoratovskih arhitekata rekao je da *mudrost dolazi iz razumevanja činjenica*. U tom smislu, Finska ne može da uradi ništa u vezi svog geografskog položaja u odnosu na Rusiju. To delimično objašnjava finsko flertovanje sa neutralnošću dok saraduje sa NATO. Međutim, i dalje nemaj jasnog odgovora na pitanje koji je pristup najbolji, imajući u vidu ove činjenice.

---

23) Rat između SSSR i Finske od kraja novembra 1939. do polovine marta 1940. godine, koji su povelili Sovjeti kako bi osigurali zaleđe Lenjingrada zbog mogućnosti invazije Trećeg Rajha na SSSR. (prim. ur.)

Fridhelm Frišenšlager

## Austrijska „stalna neutralnost“ nakon 1995. godine – model za Srbiju?

Austrijska stalna neutralnost predstavlja poseban slučaj neutralnosti međunarodnim odnosima, sasvim drugačiji od drugih primera drugih država koji su predstavljeni na ovoj konferenciji. Njeno poreklo, suština i politička težina vezani su uglavnom za međunarodne događaje nakon 1945. godine, kako u Evropi tako i globalno, kao i za austrijsku reakciju na ove procese. Shodno tome, austrijski model neutralnosti je pretrpeo određene promene od njegovog usvajanja 1955. godine. Austrija formalno nikada nije napustila stalnu neutralnost, u današnje vreme pre svega iz unutrašnjih razloga, odnosno zbog emotivne vezanosti građana Austrije za ovaj status.

Može li austrijska stalna neutralnost da bude model za Srbiju? Od „prvobitne“ austrijske stalne neutralnosti, koja je bila proizvod Hladnog rata, skoro da nema ničega što bi manje ili više bilo relevantno za jednu evropsku zemlju danas. I sama se Austrija suočava sa nekim teškoćama u vezi ovog statusa i pokušava da ga zaobiđe „novim tumačenjima“. Kako je Austrija rešavala pitanje svog neutralnog statusa dok je pristupala EU, kakvu je ulogu imala za EU u procesu pristupanja i koju ulogu ima danas kao država članica u Uniji koja danas ima i Zajedničku bezbednosnu i odbrambenu politiku - sva ova iskustva otkrivaju neke zanimljive aspekte koji mogu biti relevantni za Srbiju u procesu pridruživanja EU.

### Istorijska pozadina i razvoj stalne neutralnosti Austrije:

#### Stalna neutralnost u periodu Hladnog rata 1995-1989<sup>24</sup>

Da bi se rešila vojne okupacije četiri saveznika iz Drugog svetskog rata SAD, SSSR, Velike Britanije i Francuske, te da bi povratila potpuni suverenitet putem Državnog ugovora 1955. godine, Austrija je obećala u pregovorima sa SSSR da će se ubuduće „poput Švajcarske“, pridržavati stalne neutralnosti, koja će biti zasnovana na međunarodnom pravu.<sup>25</sup> To je zadovoljilo interese obe strane u Hladnom ratu. Zapad je bio zadovoljan pošto je na ovaj način omogućeno povlačenje trupa SSSR iz dela centralne Evrope. Sovjetski Savez je takođe imao razloga za zadovoljstvo pošto je stvorena „neutralna barijera“ između severa i juga NATO (Švajcarska i Austrija). Taj zajednički interes Istoka i Zapada nije bio samo politički preduslov za donošenje Državnog ugovora 1955. godine, već i politička osnova za austrijsku stalnu neutralnost koja će se poštovati u Hladnom ratu.

---

24) Više o istoriji i političkim događajima u vezi sa austrijskom stalnom neutralnošću sa rezimeom na engleskom jeziku i sveobuhvatnom listom literature videti: Krottmayr, Markus. *Die Neutralitätsfalle – Österreichs Sicherheitspolitik in der Sackgasse?*. Wien: LIT-Verlag, 2009.

25) *Haška Konvencija (V) o poštovanju prava i obaveze neutralnih sila i lica u slučaju kopnenog rata*, 1907

Austrija je ispunila obećanje u odnosu na stalnu neutralnost, najpre usvajanjem ustavnog zakona o stalnoj neutralnosti vrlo ograničenog sadržaja: *Austrija neće biti deo vojnog saveza, neće dozvoliti da na njenoj teritoriji budu strane snage ili vojne baze i biće spremna da brani stalnu neutralnost svim raspoloživim sredstvima („oružana neutralnost“).*<sup>26</sup> Drugo, o ovim ustavnim odredbama Austrija je obavestila sve države sa kojima je 1955. godine imala diplomatske odnose i tako stvorila unilateralnu međunarodnu obavezu vezanu za stalnu neutralnost. Austrijska stalna neutralnost dakle, nije zasnovana na multilateralnom državnom sporazumu. Austrija je stalno ponavljala da je njena stalna neutralnost suverena odluka kojom se isključuju tumačenja njenog statusa kao vrste „neutralizacije“ (od strane četiri potpisnice državnog sporazuma prim.ur.), što bi moglo biti iskorišćeno od strane bivših saveznika kao pravna osnova za pravdanje intervencije koja bi usledila ukoliko neko od njih bude tvrdio da je Austrija prekršila svoje obaveze u pogledu stalne neutralnosti.

### *Sadržaj austrijske stalne neutralnosti*

Pojam „stalna“ neutralnost često se pogrešno tumači. On je suprotan pojmu „ad hoc“ neutralnosti koju objavljuje jedna država u slučaju rata između trećih država, pošto stalna neutralnost podrazumeva obavezu države da ne ulazi u bilo koji budući rat. Ne postoji obaveza da se ovaj status zadrži zauvek, od njega se može odustati u bilo koje vreme jednostavnim obaveštavanjem međunarodne zajednice. Obaveze Austrije koje proističu iz međunarodnog prava i austrijskog Ustava su jasne: Austrija neće voditi rat i neće se uključivati u ratove drugih, bez obzira na učesnike, razloge ili geografski položaj takvog rata. Ne ostavlja se prostor za politička ili moralna tumačenja.

Austrija je obavezna:

- Da se jednako odnosi prema obe strane koje su ratu i ne daje prednost jednoj strani npr. snabdevanjem ili transferom trupa (letovi preko njene teritorije) ili sredstava,
- Da bude sposobna da brani svoju teritoriju vojnim sredstvima („oružana neutralnost“) kako bi sprečila bilo koju stranu u ratu da iskoristi njenu teritoriju putem okupacije, uspostavljanjem linija transporta, zloupotrebom njenog vazdušnog prostora, itd. Na takav način da međunarodna zajednica može u potpunosti da veruje da Austrija može da zadrži svoj status stalne neutralnosti u slučaju rata.

Ovo za sobom povlači i obaveze u miru: da sledi „politiku neutralnosti“, odnosno nepristrasnu spoljnu i bezbednosnu politiku te da međunarodna zajednica, a posebno mogući učesnici u sukobu kao što su bili NATO ili Varšavski pakt, mogu da veruju da će stalno neutralna država braniti svoju neutralnost u slučaju sukoba. Ovaj „dodatni efekat“ stalne neutralnosti bio je od velike važnosti tokom Hladnog rata.

Neutralni status Austrije između dva suprotstavljena bloka predstavljao je način da ostane van vojnih sukoba u Evropi i omogućavao joj je da igra specifičnu ulogu u određenim

---

26) Ustavni zakon o trajnoj neutralnosti 1955.

(1) U cilju permanentnog održavanja spoljne nezavisnosti i nepovredivosti teritorije, Austrija, svojevoljno, objavljuje svoju stalnu neutralnost i odlučna je da je održava i brani svim sredstvima koja su joj na raspolaganju.

(2) Da bi obezbedila ove ciljeve Austrija neće nikada u budućnosti pristupiti bilo kom vojnom savezu niti će dozvoliti uspostavljanje vojnih baza stranih država na svojoj teritoriji.

aspektima međunarodnih odnosa. Ovo je i objašnjenje zašto su Austrijanci emotivno vezani za taj status i zašto smatraju da je stalna neutralnost deo austrijskog nacionalnog identiteta.

S druge strane, stalna neutralnost je istovremeno stvarala i neke političke probleme:

Kada je Austrija zatražila prijem u UN, stalna neutralnost je u osnovi bila u suprotnosti sa sistemom kolektivne bezbednosti UN, koji je obavezivao sve članice UN da se svrstaju na jednu stranu i da učestvuju u vojnim merama UN protiv agresora. U teoriji nije bilo mesta za neutralnost. Austrija je prevazišla ovu prepreku najpre ponovnim tumačenjem „Švajcarskog modela“ neutralnosti, jednostavno objavljujući da u okviru UN nema neutralnosti. UN su primile Austriju, za šta su se posebno zalagale stalne članice Saveta bezbednosti, što je i razumljivo, pošto su sve (sem Kine) politički učestvovala u stvaranju austrijske stalne neutralnosti.

Nakon 1955. godine Austrija se suočila sa dva ozbiljna izazova povezana sa njenom „oružanom neutralnosti“: Sovjetski savez je izvršio dve vojne intervencije u članicama Varšavskog pakta: gušenje mađarske revolucije 1956. godine i intervencija u Čehoslovačkoj 1968. godine kada su trupe SSSR srušile Praško proleće. Ali je čak i u tim situacijama austrijska stalna neutralnost poštovana, sem pojedinih narušavanja vazdušnog prostora.

U sendviču između Istoka i Zapada, Austrija je, generalno govoreći, morala da se nosi sa osetljivom spoljopolitičkom situacijom. S jedne strane, Austrija je stalno naglašavala svoju pripadnost „Zapadu“ pošto ne postoji „ideološka neutralnost“. S druge strane, Austrija je na početku, posle 1955. godine, vodila veoma opreznu, čak „pasivnu“, politiku između dva bloka. Tek tokom sedamdesetih godina, pošto je Bruno Krajski (Bruno Kreisky) postao savezni kancelar, Austrija je prešla na tzv. „aktivnu neutralnost“, pokušavajući da kombinuje neutralni status sa fleksibilnijom spoljnom i bezbednosnom politikom u uslovima Hladnog rata, kroz pružanje „dobrih usluga“, povećavajući učešće u mirovnim operacijama UN, postajući „pionir“ u delikatnom priznavanju osporenih političkih entiteta (Demokratska Republika Nemačka (DR Nemačka), Kina, Palestina/Arafat). U ovom kontekstu od najveće važnosti je bilo nastojanje Austrije da Beč postane jedno od tri glavna centra UN. Druga važna stvar u periodu „aktivne neutralnosti“ bila je saradnja trojice lidera Socijaldemokratskih partija Ulofa Palmea (Olof Palme), Vilija Branta (Willy Brandt) i Bruna Krajskog. U ovom periodu austrijska stalna neutralnost pokazuje čak i neku vrstu ideološke, moralne crte naglašavanjem posebnog miroljubivog pristupa u poređenju sa više vojnim pristupom zemalja NATO ili Varšavskog pakta. Međutim sva ova iskustva i aktivnosti danas predstavljaju istoriju. Okončanjem Hladnog rata 1989. godine, fokus oko pitanja vezana za stalnu neutralnost usmerio se na ulogu ovog statusa u procesu pristupanja EU.

## **Austrijska stalna neutralnost nakon 1989. godine i pristupanje EU**

Sve do kraja 1980-ih godina prevladavalo je mišljenje da članstvo Austrije u Evropskoj uniji nije kompatibilno sa stalnom neutralnošću, što je posebno bilo izraženo u vodećim političkim partijama (Socijaldemokratska partija i Narodna partija). U skladu s tim, Austrija je postala član EFTA 1960. godine, zajedno sa Švedskom, Švajcarskom, Velikom Britanijom i drugima, a uzdržavala se od podnošenja zahteva da postane član EU sve do juna 1989. godine, nekoliko meseci pre neočekivanog okončanja Hladnog rata.

Podnošenje zahteva za članstvo 1989. godine u odnosu na današnje vreme je bilo lakše sa tačke gledišta stalne neutralnosti, pošto je EU pokrenula ZSBP tek Ugovorom iz Masstrichta 1992. godine i „kriterijumima iz Kopenhagena“<sup>27</sup> iz 1993. godine, koji, između ostalog, obavezuju zemlje kandidate da ne blokiraju razvoj ZSBP. Ove fundamentalne promene u političkoj suštini EU usvojene su u vreme kada su dve vodeće političke partije u potpunosti podržavale evropsku perspektivu Austrije i otuda su bile spremne da prihvate uslove koje je EU postavila za pristupne pregovore o ZSBP, tvrdeći, naravno, da je stalna neutralnost kompatibilna sa članstvom u EU i ZSBP. Na referendumu u junu 1994. godine Austrijanci su dvotrećinskom većinom podržali pristupni sporazum. Učešće Austrije u EU i ZSBP zahtevalo je niz ustavnih amandmana npr. da se Austriji omogući učešće u eventualnim sankcijama koje bi se sprovodile preko ZSBP, što je suprotno klasičnoj stalnoj neutralnosti.

Ugovor iz Amsterdama donet 1997. godine obuhvatio je i „Petersburške zadatke“<sup>28</sup> uključujući i autonomne mirovne operacije EU, što je u suprotnosti sa suštinskim obavezama stalne neutralnosti o neučestvovanju u ratovima. Uzimajući u obzir duboko ukorenjenu podršku austrijskog javnog mnjenja stalnoj neutralnosti, Vlada Austrije je odlučila da ne započinje javnu raspravu o ovom pitanju, već je umesto toga dopunila Ustav da bi pokrila „Petersburške zadatke“ jednostavno objašnjavajući da ovakav razvoj ZBOP ne utiče na stalnu neutralnost Austrije.

Druge neutralne zemlje koje su pristupile EU 1995. godine nisu se suočile sa političkim problemom vezano sa svojom neutralnošću: Švedska nikada nije imala međunarodne obaveze u odnosu na svoju neutralnost i otuda je bila slobodna da prihvati ZSBP zasnovan na nesvrstanom statusu. Finska je odmah nakon 1989. godine iskoristila priliku da se reši svoje neutralnosti uspostavljene posle Drugog svetskog rata kao dela pravne obaveze prema SSSR-u i proglasila se nesvrstanom zemljom. Samo Austrija sve do danas zadržava i naglašava svoju stalnu neutralnost.

Slediti restriktivno tumačenje austrijske tradicionalne stalne neutralnosti nije u suprotnosti sa ZBOP: EU priznaje po osnovu tzv. „Irske kaluzule“<sup>29</sup> specijalan status neutralnih zemalja članica u kontekstu ZBOP, koje imaju pravo da izaberu da ostanu van vojnih misija. Međutim,

---

27) Kriterijumi iz Kopenhagena predstavljaju uslove za prijem država u članstvo u EU. Definisani su 1993. godine na sastanku Evropskog saveta u Kopenhagenu i obuhvataju sledeće aspekte: **ekonomske** (postojanje funkcionalne tržišne privrede sposobne da izdrži konkurenciju na tržištu EU), **političke** (postojanje stabilnih institucija kojima se garantuje demokratija i vladavine prava, poštovanje ljudskih i manjinskih prava) i **pravne** kriterijume (usvajanje pravnih tekovina EU i postojanje administrativnih i pravosudnih kapaciteta za njihovo sprovođenje i primenu). (prim.ur.)

28) Petersburški zadaci usvojeni su u junu 1992. godine na sastanku Ministarskog saveta Zapadnoevropske unije. Na sastanku je doneta deklaracija u kojoj su članice ZEU izrazile spremnost da svoje vojne snage stave na raspolaganje ZEU, EU i NATO za potrebe: 1. humanitarnih misija i misija spasavanja, 2. prevencije sukoba i misija održavanja mira, 3. misija upravljanja krizama, 4. zajedničkih operacija razoružavanja, 5. vojne pomoći i savetovanja i 6. pomaganja u post-konfliktnim situacijama. Petersburški zadaci su deo EBOP i Lisabonskog sporazuma. (prim.ur.)

29) „Irska klauzula“, Član 42 (7), Lisabonskog sporazuma: ([http://www.mip.gov.me/en/images/stories/EL\\_download/Pregovori\\_o\\_pristupanju\\_CG\\_EU/Ugovor\\_o\\_EU.pdf](http://www.mip.gov.me/en/images/stories/EL_download/Pregovori_o_pristupanju_CG_EU/Ugovor_o_EU.pdf))

*U slučaju da država članica bude žrtva oružane agresije na svojoj teritoriji, ostale države članice dužne su da joj pruže pomoć i podršku svim raspoloživim sredstvima, u skladu sa Članom 51. Povelje Ujedinjenih nacija. To ne dovodi u pitanje poseban karakter bezbednosne i odbrambene politike određenih država članica.*

članica EU ne može u mirnodopskom periodu da vodi spoljnu i bezbednosnu politiku, koja bi u slučaju rata postala neutralna. To politički nije više moguće: Međunarodna zajednica i posebno sve druge države članice očekivaće od svojih partnera u EU da demonstriraju, ako ne vojnu, a ono političku solidarnost kako to zahteva Lisabonski sporazum.

Austrijsko pragmatično rešenje ovog problema bilo je ponovno tumačenje stalne neutralnosti kako bi je prilagodila novim zahtevima EU. Stalna neutralnost je smanjena do „bazičnih elemenata“ zakona o neutralnosti – nema saveza, nema baza. Sve dok EU ne postane vojni savez i dok se ne bude tražilo da na austrijskoj teritoriji postoje vojne baze formalno neće biti kršenja ni zakona o stalnoj neutralnosti niti međunarodnih obaveza prema stalnoj neutralnosti. Međutim, pošto je Austrija amandmanima dopunila ustavni zakon kako bi omogućila učešće u mirovnim operacijama EU na dobrovoljnoj osnovi („Irska klauzula“) status stalne neutralnosti je *de facto* promenjen u nesvrstani status. Međutim, sadržina ovih dopuna ustava se već nalazila u austrijskoj *Doktrini o nacionalnoj bezbednosti* iz 2001. godine u kojoj se čak pominje i pristupanje NATO kao mogućoj „opciji“ u budućnosti. Ova opcija se sada preispituje i to u okviru tekuće rasprave o novoj bezbednosnoj i odbrambenoj doktrini. U svakom slučaju: Austrija se do sada prilagodila svim promenama ZSBP od Ugovora iz Maastrichta do Lisabonskog sporazuma i učestvovala je u vojnim operacijama EU pod pretpostavkom da se stalna neutralnost ne primenjuje u okviru EU, već samo na ostatak sveta.

Situacija, međutim, nije ni jasna ni zadovoljavajuća ni sa pravne ni sa političke tačke gledišta. Razlika između formalno nikada napuštenog statusa stalne neutralnosti zasnovanog na međunarodnom pravu, i statusa zemlje članice EU sa obavezom solidarnosti<sup>30</sup> i dalje traje. Perspektiva jačanja ZBOP stvorila nove probleme. Naravno, u slučaju vojne agresije protiv zemlje članice EU Austrija bi teoretski mogla izabrati da ne učestvuje vojno. Ali politički je nezamislivo da se treća strana i EU partner tretiraju na isti način, kao i da se drugim državama članicama, koje žele da pruže pomoć, zabrani da koriste austrijsku teritoriju ili vazdušni prostor.

U slučaju mirovne operacije koju bi vodila EU bez mandata UN, „konstruktivno uzdržavanje“ (ne glasati za, ali ne onemogućavati takvu operaciju) koje je uveo Lisabonski sporazum, predstavlja mudar kompromis između nesvrstavanja ili neutralnosti i ZBOP. Za Austriju bi ova pravna i politička nejasnoća oko operacija uspostavljanja mira mogla stvoriti neke ozbiljne unutrašnje probleme u slučaju da se EU suoči sa nekom dramatičnom bezbednosnom situacijom. Sve dok se Austrija formalno pridržava stalne neutralnosti, iako istovremeno Ustav dozvoljava Austriji da učestvuje u operacijama uspostavljanja mira, odluka da se učestvuje u autonomnoj operaciji ovog tipa pod okriljem EU mogla bi prouzrokovati ozbiljan unutrašnje-politički sukob oko primata solidarnosti sa ostalim državama članicama EU nad stalnom neutralnošću. Ovakva situacija utiče na pouzdanost Austrije u ZSBP i ZBOP i uopšteno govoreći, slabi njen položaj u EU.

---

30) Klauzula o solidarnosti član 42 (7) Lisabonskog sporazuma: *Politika u unije u skladu sa ovim stavom neće prejudicirati poseban karakter bezbednosne i odbrambene politike određenih država članica, i poštovaće obaveze pojedinih država članica koje svoje učešće u zajedničkoj odbrani vide u Organizaciji Severnoatlantskog ugovora, i biće kompatibilno sa zajedničkom bezbednosnom i odbrambenom politikom uspostavljenom u tom okviru.*

Zbog toga bi, sa tačke gledišta evropske perspektive vredelo razmotriti da li stalna neutralnost i nesvrstavanje imaju smisla za sadašnje i buduće članice EU. Pravo pitanje je praktične prirode: Šta je najbolje za bezbednosne interese zemlje članice EU (a koja nije član NATO): Da se drži *nacionalne bezbednosne politike*, zasnovane na neutralnosti ili nesvrstavanju ili da se drži ZBOP?

Po mom mišljenju, ne postoji razumna alternativa ZBOP. Političke perspektive ZBOP, onako kako su definisane sporazumima, nezamenjive su za mir i bezbednosne interese Unije i njenih članica. Efikasna ZBOP obezbeđuje više bezbednosti za sve članice EU, u poređenju sa 27 posebnih nacionalnih politika, strategija i vojnih snaga. Stvaranje zajedničkih vojnih resursa i deljenje tereta može dovesti do postepenog smanjenja nacionalnih vojnih budžeta.

Danas Evropska unija još uvek daleko od ove vizije, pošto intervencije na Balkanu, u Iraku, Libiji, Bliskom istoku itd. pokazuju da Unija nije celovit kolektivni odbrambeni sistem. Ali politički ZBOP je zasnovana i usmerena ka integrisanoj bezbednosnoj politici EU koja bi pružila veću bezbednost za zemlje članice EU, uključujući i nesvrstane i neutralne zemlje. Efikasna ZBOP predstavlja ogromnu dodatnu vrednost za sve Evropljane. Stoga sve članice EU imaju obavezu da joj doprinose. Stalna neutralnost i nesvrstavanje nisu suprotni ideji o jakoj EU-ZBOP, ali je politički slabe i umanjuju njenu efikasnost.

Bezbednost i odbrana spadaju među najjače prerogative nacionalnog suvereniteta. Zemljama koje imaju dugu tradiciju stalne neutralnosti ili nesvrstavanja nije lako da prihvate ZBOP, jer to zahteva manje više potpuni zaokret od nacionalnog ka kolektivnom pristupu bezbednosti. Međutim, nema razumne alternative ZBOP, čak i sa tačke gledišta nacionalnog interesa, i Austrija je dobar primer za to. Danas, izuzimajući Švajcarsku i Lihtenštajn, ne postoji predvidljiva opasnost po Austriju koja neće najpre uticati i na druge zemlje članice EU ili NATO. Austrija više nema potrebu da brani svoje granice. Bez sumnje, Austrija je bezbedna sve dok je i EU bezbedna. Zato, bar što se Austrije tiče, nema alternative ZSBP i Austrija bi trebalo da joj u potpunosti doprinosi umesto što pokušava da očuva istorijsku stalnu neutralnost.

Zato bi Austrija trebalo da razjasni formalno kakvo je njeno stanovište u pogledu ZBOP i stalne neutralnosti. „Bez neutralnosti u EU – već van EU“ predstavlja poziciju koja ne može večno da traje. Stalna neutralnost van EU i njenog susedstva je irelevantna. Austrija je potrošila svoju stalnu neutralnost do nivoa da je ona danas manje više politički zastarela. Moglo bi se reći da je Austrija danas nesvrstana zemlja, te bi možda trebalo i da formalno opozove stalnu neutralnost. To bi se međunarodnoj zajednici moglo preneti bez ikakvih teškoća. Unutrašnja situacija je međutim drugačija, jer bi svaka takva odluka zahtevala temeljnu nacionalnu debatu, imajući u vidu da su Austrijanci još uvek čvrsto emotivno vezani za stalnu neutralnost.

## **Srbija i druge zemlje kandidati:**

### **Šta se može naučiti iz austrijske neutralnosti?**

Kao što sam naveo, od „originalne“ austrijske stalne neutralnosti, kao proizvoda Hladnog rata, skoro da ništa nije od značaja za jednu evropsku zemlju. Austrijsko iskustvo sa stalnom



neutralnošću u kontekstu pristupanja EU, posebno što se tiče učešću u ZBOP, moglo bi se pokazati interesantno za Srbiju i druge zemlje kandidate na njihovom putu u EU.

Srbija, što je i razumljivo, ne iskazuje preveliku želju da se priključi NATO. Evropske integracije su, međutim, od vitalne važnosti za njenu budućnost. U tom kontekstu postavlja se pitanje kako pristupiti statusu neutralnosti odnosno nesvrstanosti Srbije u okviru EU.

Pristupanje neutralnih/nesvrstanih zemalja EU ne predstavlja nikakav pravni ili politički problem, posebno nakon unošenja „irске klauzule“ u sporazume EU. Bezbednosna politika tradicionalno neutralnih, nesvrstanih zemalja prihvatljiva je za EU, kao što to pokazuju primeri Austrije, Kipra, Finske, Irske, Malte i Švedske. S druge strane, Ugovorom iz Maastrichta iz 1992. godine neutralne i nesvrstane zemlje kandidati i članice EU se obavezuju da neće ometati dalji razvoj ZSBP. Lisabonski sporazum je uneo nove elemente u ZSBP, posebno obavezu vojne solidarnost u slučaju napada na članicu EU. Još jedan novi aspekt koji bi trebalo uzeti u razmatranje od strane neutralnih/nesvrstanih zemalja jeste nova prilika za unapređenu saradnju nekih zemalja članica EU u oblasti politike odbrane<sup>31</sup> koja može dovesti do situacije „dve kolone“ država članica, odnosno grupu onih koje se nalaze u okviru ZBOP EU i druge koje ostaju van nje.

Stalna neutralnost i nesvrstavanje su elementi iz Hladnog rata čija je relevantnost danas mala. S druge strane, Srbija bi mogla lako da insistira na nesvrstanoj poziciji zasnovanoj na njenoj istoriji kao Švedska i Finska. Ostati van NATO nije prepreka, iako je suprotno trendu mnogih novih članica EU koje su se pridružili NATO.

Status stalne neutralnosti poput onog austrijskog ne bi, međutim, imao nikakvog smisla za Srbiju. Naprotiv, stvorio bi političke i pravne probleme sa kojima se Austrija danas suočava bez ikakve opipljive prednosti. Nesvrstanost je bar mnogo fleksibilniji status kojim se izbegavaju pravna i politička izvrtanja neophodna da se stalna neutralnost prilagodi ZBOP.

Srbija, međutim, mora da odgovori na glavno pitanje na koje mora da odgovori svaka nova zemlja kandidat: koliko daleko je spremna da ide u smislu učestvovanja, da se integriše u ZBOP, politički i vojno? Da li bi više želela individualnu nacionalnu bezbednosnu i odbrambenu politiku zasnovanu na nesvrstanosti, uz izvesno oklevanje u odnosu na ZBOP, ili svoju buduću bezbednost vidi utemeljenu u ZBOP? Ova druga, po mom mišljenju, nudi bolju perspektivu za sve članice EU, pošto jača bezbednost Unije kao celine i doprinosi globalnoj bezbednosti.

I poslednje zapažanje: Srbija je ključna za bezbednost u jugoistočnoj Evropi, ali je danas još uvek uključena u potencijalno žestok sukob. To je prvi od svih srpskih problema u odnosu na njene evropske ambicije. Nesporne granice i stabilni politički odnosi sa susedima su važni preduslovi za pristupanje EU. Nerešen status Kosova utiče i na EU, pošto samo 22 od 27 zemalja članica EU priznaju Kosovo, te stoga predstavlja i prepreku za pristupanje Srbije članstvu u Uniji.

Rešenje svih sukoba na Balkanu, a pored Kosova tu je spor između Bivše Jugoslovenske republike Makedonije (BJR Makedonije) i Grčke, unutrašnji problemi u Bosni i Hercegovini,

---

31) Unapređena saradnja Član 42/ 6 Lisabonskog sporazuma:

*Države članice čije vojne sposobnosti ispunjavaju više kriterijume i koje su preuzele međusobne čvršće obaveze u ovoj oblasti u vezi sa najzahtevnijim misijama, uspostavljaju stalnu strukturisanu saradnju u okviru Unije. Ta saradnja uređena je Članom 46. Navedena saradnja ne utiče na odredbe člana 43.*

i da ne zaboravim zamrznuti sukob u Pridnjestrovlju, jeste preduslov za pristupanje EU zemalja koje su uključene u ove konflikte.

Da zaključim: nesvrstanost i neutralnost su bez sumnje kompatibilne sa članstvom u EU i ZSBP. Ipak pitanje je da li to ima smisla. Danas bi svaka evropska zemlja trebalo da se usredsredi na efikasnu, integrisanu ZSBP i to bi trebalo da važi za sve trenutne i buduće zemlje članice, uključujući tu i Srbiju.

## Reference

1. Constitutional Law on Permanent Neutrality 1955. Dostupna na: [http://www.ena.lu/state\\_treaty\\_re\\_establishment\\_independent\\_democratic\\_austria\\_vienna\\_15\\_1955-2-803](http://www.ena.lu/state_treaty_re_establishment_independent_democratic_austria_vienna_15_1955-2-803)
2. Convention (V) respecting the Rights and Duties of Neutral powers and Persons in Case of War on Land, The Hague, 1907 . Dostupna na: <http://www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/200?OpenDocument>.
3. Krottmayer, Markus. Die Neutralitätsfalle - Österreichs Sicherheitspolitik in der Sackgasse?. Wien: LIT-Verlag, 2009
4. Lisbon Treaty

Karen Divajn

## Karakter i elementi irske neutralnosti: XVIII – XXI vek

Karakter i elementi irske neutralnosti mogu se pratiti unazad kroz skoro četiri veka teorije i prakse. Razumevanje irske istorije zahteva razumevanje neutralnosti koja se vekovima provlači kroz irsku spoljnu politiku. Ovaj dokument prikazaće uzroke i temelje irske neutralnosti u kontekstu istorijskih narativa Irske i njenih bezbednosnih identiteta, koristeći govore i politiku irskih lidera i vlada. Istraživanje pokazuje da je irska neutralnost motivisana idejama i normama koje se odnose na opstanak, kao i materijalne interese.

Teobald Vulf Ton (Theobald Wolfe Tone) rođen je 1763. godine u Dablinu. Školovao se na Trinitu koledžu u Dablinu i prošao je dve godine pravnog obrazovanja u Londonu pre nego što se zaposlio u advokatskoj komori Irske 1789. godine. On je bio ključna ličnost irske istorije, pošto je zagovarao potpunu nezavisnost Irske, što je bilo radikalne stanovište u odnosu na predlog autonomije irske u skladu sa načelom jedinstva britanske imperije, koji su zastupali vigovci. Vulf Ton je rani period svog života proveo u Irskoj, tokom kojeg se bavio pisanjem manifesta i pamfleta, ubeđivanjem članova parlamenta iz Irske da prihvate njegove ideje, te proširivanjem kontakata u inostranstvu, kao i širenjem svog uticaja na formulisanje politike, a sve u cilju uticanja na politiku radi obezbeđivanja irske nezavisnosti. On je bio ključna ličnost ustanka iz 1798. godine<sup>32</sup> koja se dogodila u praskozorje evropskog nacionalizma, inspirisana američkom i francuskom revolucijom i novim idejama Pejna i Rusoa. Ovaj ustanak je označio početak modernog irskog nacionalizma. U pamfletu koji je napisan u maju 1790. godine, u vreme pogoršavanja odnosa između Španije i Velike Britanije zbog spora oko poseda obale duž uvale Notka, na severozapadnoj obali Amerike, Vulf Ton se jasno zalagao za nepristrasnost Irske u spoljnoj politici: „**u miru sa celim svetom**, ali pre svega mir sa Španijom, naš jecilj i naš interes“.<sup>33</sup> Prilikom razmatranja „pitanja obaveze Irske da sledi Veliku Britaniju u rat“, on je tražio „načine kojima će da dobije i osigura **bezbednu i časnu neutralnost**“.<sup>34</sup> U irskoj politici u XVIII veku, neutralnost je bila sredstvo za sprovođenje politike mira sa državama u Evropi i šire, u celom svetu, što je i ostala sve do početka XXI veka.

Ton je insistirao da „zbog sopstvene časti i interesa ona [Velika Britanija] ulazi u rat i kao neizbežnu posledicu u rat **uvlači i ovu državu koju niko i koja nikoga ne ugrožava**,“<sup>35</sup>

---

32) Irski ustanak iz 1798. godine bio je neuspela pobuna protiv britanske vlasti u Irskoj. Pokretačka snaga ustanka bilo je društvo Ujedinjeni Irci, inspirisano Francuskom i Američkom revolucijom i osnovano 1791. godine, čiji su glavni ciljevi bili parlamentarna reforma i ukidanje britanske vlasti u Irskoj. Rezultat pobune je bio Akt o ujedinjenju premijera Vilijama Pita, kojim je ukinut irski parlament.

33) Moody, T. W. et al. (eds). *A New History of Ireland*. Oxford: Clarendon Press 1976, str. 54.

34) Ibid, str. 52.

35) Ibid, str. 59.

„jer se za Englesku borimo i umiremo, a ne za svoju zemlju“.<sup>36</sup> Ton je nastojao da zaustavi pretpostavljanje britanskih imperijalističkih ambicija irskim interesima i podstakne **samoopredeljenje** apelujući na osećaj ponosa prema **irskom nacionalnom identitetu**: „Ponižavajuća je istina, ali nije ništa manje tačna zbog svoje surovosti, da je poštovanje britanske **degradacija irske zastave**. Zadovoljavamo se pozicijom potčinjenog instrumenta u rukama naše ambiciozne i lukave sestre, bez ijednog zraka **nacionalnog ponosa** koji bi sijao ispred nas da nam osvetli put ka **našoj časti i našem interesu**“.<sup>37</sup> On je tvrdio: „Reći da je *nužna posledica* naše veze sa Engleskom da treba da učestvujemo u svakom ratu koji njeni ministri vode zbog njenog *ponosa*, ili njene *moći*, ili njene *dobiti*, nadam se i verujem da je to upravo najveće *prokletstvo te veze*“.<sup>38</sup> Tema **nastojanja da se izbegne uvlačenje u ratove Britanije i drugih velikih sila**, i zauzimanje stava u korist irskog nacionalnog interesa koji se zasniva na patriotskim osećanjima ostaje nepromenljiva u raspravama o neutralnosti budućih lidera, sve do početka XXI veka. Ton je nastojao da Irska postane nezavisna država u svetskoj zajednici na osnovu **oslanjanja na sopstvene snage, a ne na osnovu saveza sa velikim silama**: „Trebalo bi onda da se okrenemo svojim unutrašnjim resursima, i da prezremo molbu za zaštitom upućenu bilo kojoj stranoj državi; trebalo bi da odbacimo ideju kretanja, poput **pokornog satelita oko bilo koje sile**, ma kako velike, i da odmah zahtevamo i nametnemo naše **mesto među najvažnijim nacijama na zemlji**“.<sup>39</sup> Eho ovih razmišljanja se jasno ukazivao u pozivanju na neutralnost uoči Drugog svetskog rata (i tokom Hladnog rata) tadašnjeg lidera (Taoiseach) Irske Imona de Valere (Éamona de Valere).

U narednom pamfletu „O pretnji rata sa Španijom“ objavljenom u julu 1790. godine, W Vulf Ton se zalagao za neutralnost kao najbolju od svih mogućnosti za Irsku, objašnjavajući: „**Već počinjem da mislim da bi naša neutralnost** ne samo bila moguća i mudra za nas u sadašnjoj krizi...“<sup>40</sup> i naglasio je da je u moći kralja „**da stvori uslove za neutralnost Irske**, uvek kada Engleska učestvuje u nekom stranom ratu“.<sup>41</sup> Deo problema predstavljala je i beda u kojoj su se nalazili dobri ljudi Irske, govoreći: „Ja sam, na primer, u poslednjem ratu sa velikim poteškoćama uspeo da sačuvam sebe i svoju porodicu od čeljusti **gladi**“.<sup>42</sup> Takva nezavisna i neutralna Irska nije predstavljala samo stub već i neophodni uslov irske mirovne politike vekovima: viđena je kao sredstvo i cilj za ostvarenje kako unutar Irske tako i u inostranstvu.

Period pobune u ranom XX veku, ratovi i nezavisnost u Irskoj učinili su da se nagomilaju anti-imperijalistička i anti-kolonijalna osećanja u irskoj spoljnoj politici koja je bila u povoju. Rasprave iz prethodnih vekova oko robovlasništva i sloboda, imperijalizma i samoopredeljenja, i kolonijalizma i nezavisnosti, sada stavljene su u dinamičniji okvir ličnih i državnih prava opravdavajući intenzivniju kampanju za neutralnošću na nivou države.

---

36) Ibid, str. 61.

37) Ibid, str. 58.

38) Ibid, str. 61.

39) Ibid, str. 61.

40) Ibid, str. 64.

41) Ibid, str. 64.

42) Ibid, str. 65.

Cilj je bio izbegavanje uvlačenja Irske u britanske ratove, odnosno protivljenje mobilizaciji na nivou pojedinaca, kako mase ne bi ginule zarad proširenja Imperije, što bi za nužnu posledicu imalo nastavak potčinjenosti Irske. **Glad i patnja** nepravedno naneti irskom narodu u Irskoj i pokušaji eksploatacije irskog naroda koji bi služili britanskim interesima van zemlje putem ratne mobilizacije, doveli su do Ustanka iz 1916. godine, kada je nekoliko ključnih ličnosti irske istorije pokušalo da uspostavi irsku nezavisnost i neutralnost.

Revolucionari iz 1916. godine pozvali su se na okvir **univerzalnih prava i jednakosti** kako bi opravdali pokušaje uspostavljanja nezavisnosti, i time su stvorili osnovu irske politike mira zasnovanu na neutralnosti koja će se nekih četrdeset godina kasnije ostvarivati kroz članstvo u UN: „Krenuli smo da raskinemo vezu između ove zemlje i Britanske imperije, i da uspostavimo Irsku Republiku. Uspeli smo da dokažemo da je irski narod spreman da pogine u nastojanju da zadobije za Irsku ista **nacionalna prava** kao što su nacionalna prava Belgije, upravo ona zbog kojih je britanska vlada od irskog naroda tražila da gine kako bi ih Belgija povratila. Sve dok je takva situacija, sloboda Irske je bezbedna“.<sup>43</sup> Želja da ne budu uvučeni u ono što je većina irskog naroda smatrala da predstavlja imperijalistički rat između velikih sila, bila je osnova tadašnje politike. Međutim, i danas ovaj stav predstavlja centralnu komponentu sadašnje široke podrške neutralnosti Irske među građanima, i bila je najviše izražena spoljnopolitičkim raspravama o ratu u Iraku 2003. godine.

Između 1919. godine i 1921. godine vođen je rat za nezavisnost Irske, između redovnih britanskih snaga kojima su pomagale britanske jedinice, tzv „Crni i smeđi “ (Black and Tans) i irskih dobrovoljaca koji su činili prvobitnu vojsku Republike, poznatu pod nazivom Irska republikanska armija, odnosno IRA.<sup>44</sup> Irsko stanovništvo je stoički izdržalo britanske represalije; prema Lajonsu „nagon za borbom, za održanjem, za prevazilaženjem skoro nepremostivih teškoća, gotovo bez ikakvih šansi,“ imao je „svoje korene u tradiciji pobune i duhu otpora koji su, koliko god iracionalni, bili previše jaki i preduboko upleteni u istoriju zemlje da bi bili ignorisani. Žeravice **irskog identiteta** bile su prigušene ali ne i ugašene; i iz njih... još jednom se uzdigao besmrtni feniks nezavisne nacije“.<sup>45</sup> Irska neutralnost u Drugom svetskom ratu bila je uslovljena njenim statusom krhke, od nedavno nezavisne države koja je bila duboko traumatizovana nasilnim sukobima iz svoje kolonijalne prošlosti. Šon Lester (Sean Lester), poslednji generalni sekretar Društva naroda, napisao je u svojim dnevnicima sledeće, a u kontekstu intenzivne i neprestane propagande koju su Sjedinjene Američke Države i Velika Britanija tokom rata vodile protiv irske neutralnosti:

„Poprilično me zamara kada neka osoba sa strane govori o moralnom pitanju za irsku vladu koja je rešila da ne preduzima nikakve akcije. Kakav je bio položaj? Mi svi znamo da je sistem kolektivne bezbednosti možda funkcionisao, ali se raspao prvenstveno zbog toga što su velike sile odbile da prihvate svoje odgovornosti i ispune svoje obaveze u godinama neposredno pred sam početak rata... slučaj Irske je dodatno bio drugačiji u odnosu na ostale. Ona je svoju nezavisnost stekla posle mnogo žrtvovanja i patnje i nakon borbe koja je trajala mnogo duže nego ona u Poljskoj. Uvek sam bio zadovoljan koliko brzo i u kojoj meri su dobra volja i zdrav razum prevagnuli u Irskoj. Neki su skloni da zaborave da su samo

---

43) J. Connolly, Statement at court material, 9 May 1916, ponovo objavljeno u O. Dudley Edwards and B. Ransom (eds), *James Connolly: Selected Political Writings*, New York, Grove Press, 1974, str. 378.

44) Lyons, F.S.L. *Ireland Since The Famine*, London: Wiedenfeld & Nicolson, 1971, str. 408.

45) Ibid, str. 21.

pre 20 godina, tj. za vreme života većine ljudi u Irskoj, „Crni i smeđi“ pustošili zemlju. Jedva da postoji krivično delo za koje su Nemci krivi koje se nije desilo u Irskoj u tom periodu, mada ne na istom nivou. Stati na stranu Nemačke, to bi značilo rat; stati na stranu Engleske, to bi značilo građanski rat. Irska nije imala puno istorijskih uspomena, ali sećanja na ono što su engleski oficiri radili irskim zarobljenicima su slična zlodelima Nemaca u ovom ratu. Niko ne može da uživa čitajući ovo, ali to je upravo ono što treba pročitati i zapamtiti. Uprkos onome što se dogodilo, irska vlada je 1939. godine usvojila što je moguće prijateljski, pa čak i koristan stav.<sup>46</sup>

Primirje je potpisano 11. jula 1921. godine i kroz pregovore se došlo do potpisivanja Anglo-irskog sporazuma 6. decembra iste godine. Sporazum je trebalo da dovede do novog Ustava i uspostavljanja Slobodne države Irske u statusu dominiona, koji bi postao nezavisan od Britanije do kraja 1922. godine. Sporazumom kralj je zadržao izvršnu vlasti, a Velika Britanija kontrolu nekoliko irskih luka, čime su irski narodni poslanici sprečeni da donose nezavisne spoljnopolitičke odluke o sporazumima, savezništvima i učešću u ratu.<sup>47</sup> Građanski rat između Privremene vlade, pod vođstvom Majkla Kolinsa (Michael Collins) koja je podržavala Sporazum, i protivnika Sporazuma, uključujući tu De Valeru, izbio je 29. juna 1922. godine širom Irske. Sukobi između dve strane su se nastavili, a sedamdeset i sedam zatvorenika streljano je u znak odmazde za izvršeni atentat na članove vlade. Protivnici Sporazuma odustali su od iscrpljivanja protivnika i pregovorima se došlo do primirja 24. maja 1923. godine.

Imon de Valera je ključna istorijska ličnost za razumevanje diskursa i prakse irske neutralnosti tokom Drugog svetskog rata, povezanih sa zagovaranjem irske nezavisnosti, **'kritičnom podrškom'** politici Društva naroda tokom dvadesetih i tridesetih godina XX veka, Irskim Ustavom iz 1937. godine, kao i stavovima koje je De Valera, zajedno sa tadašnjim ministrom odbrane, Frenkom Ejkenom (Frank Aiken), zastupao u Ujedinjenim nacijama. Irska se borila da uzdrma dominaciju Britanije, ne samo zbog svoje nezavisnosti, nego i da odigra ulogu u svetskoj politici.<sup>48</sup> Govoreći na Skupštini Društva naroda u Ženevi 2. jula 1936. godine, Imon de Valera, kao vođa male nacije, rekao je:

„Mir zavisi od volje velikih država. Ono što male države mogu da urade, ako političari većih država ne izvrše svoju dužnost, jeste da odvažno odluče da neće postati oruđe neke velike sile, kao i da će se **odupreti sa svom svojom snagom svakom pokušaju da ih primoraju na rat** protiv njihove volje.“<sup>49</sup>

Iskustvo Imona de Valere sa Društvom naroda doprinelo je razumevanju neutralnosti u vreme rata.<sup>50</sup> Želja da se ostane van borbe velikih sila pretočena je u politiku neutralnosti koja je izneta 25. avgusta 1939. godine: „Irska želi da zadrži mirne i prijateljske odnose sa svim zemljama na svetu. Ona želi da ostane van svađa velikih sila koje vladaju svetom i da

---

46) Gageby, Douglas. *The last secretary general: Sean Lester and the League of Nations*. Dublin: Town House, 1999, str.185.

47) Lyons, 1971, str. 444.

48) Gageby, 1999, str. 23.

49) Dwyer, Ryle. *De Valera : the man & the myths*, Dublin, Ireland : Poolbeg, 1991, str. 209.

50) Kennedy, 1997, str. 249

ponovo izgradi sopstvenu civilizaciju neometana svetskim rivalitetima“.<sup>51</sup> Kao što Dvajer pretpostavlja,

„Glavni razlog De Valerinog zagovaranja neutralnosti nije **bio inspirisan sebičnošću**. On je verovao u Irsku koja igra svoju punu ulogu u uređenoj međunarodnoj zajednici, i bio je spreman da podrži aktivnosti namenjene da se podrže legitimni ciljevi Društva naroda. Međutim, kada su vodeće sile odbile da ispune svoje obaveze prema Povelji organizacije, on je smatrao da je ludilo uključiti se u sukob, koji je u osnovi posledica različitih sila koje gledaju svoje sopstvene interese.“<sup>52</sup>

De Valera je obezbedio prenos imovine, prava i odbranu luka Berhejven, Kob i Loh Svili od Britanije Irskoj sporazumom potpisanim 25. aprila 1938. godine.<sup>53</sup> Povezani članovi Sporazuma iz 1921. godine su zamenjeni. Kao i svakoj državi koja se opredelila za neutralnost po izbijanju Drugog svetskog rata, bezbednost je bila glavna briga koja je opravdavala De Valerinu neutralnost i odvratanje (vojnim snagama prim.ur.) predstavljalo je osnovu za njeno ostvarivanje, kao što je De Valera rekao u donjem domu Parlamenta 27. septembra 1939. godine:

„Mi smo, u stvari, u centru pozornice rata. Rat je svuda oko naših obala. Mi smo u centru rata, i ako želimo da održimo našu neutralnost i da sprečimo da našu teritoriju koriste zaraćene strane za svoje sopstvene interese... moramo imati neke snage, a što su one veće to je bolje za nas. Moramo imati neke snage kojom ćemo pokazati da svaki napad na nas neće proći nekažnjeno, i svima će biti jasno da posedujemo snage kojom ćemo moći, pod uobičajenim okolnostima, da zaštitimo našu neutralnost.“<sup>54</sup>

Frenk Ejken istakao je troškove i mere koje su preduzete da bi se postiglo 762 što se nazivalo „položajem naoružane neutralnosti“,<sup>55</sup> objašnjavajući: „Sa ciljem da obezbedimo da naši ljudi nastave da vladaju sami sobom u svom sopstvenom interesu, ako je to u našoj moći, mi tražimo da ljudi potroše značajnu količinu našeg nacionalnog bogatstva u građenju naše odbrane“.<sup>56</sup>

De Valera je bio realista kada je rekao „**nacije su sebične, bilo male ili velike**“<sup>57</sup> i udružuju se jedna sa drugom iz interesa. Mala država koja je svesna te činjenice može preduzeti korake da zaštiti svoj narod od ratova između tih država, i on svakako nije imao idealističkih niti pacifističkih iluzija kada je obznanio miroljubivu poziciju Irske:

„Naše namere nisu neprijateljske, ali kao što sam rekao, mi nažalost ne možemo da se oslonimo da će nas to zaštititi. Svesni smo da postoji mogućnost da budemo napadnuti.

---

51) Walshe (1939) u Crowe, Catriona [et al.]. *Documents on Irish foreign policy. Vol.5, 1937-1939*. Dublin: Royal Irish Academy, 2006, 495-496.

52) Dwyer, T. Ryle. *De Valera's finest hour: In search of national independence, 1932-1959*. Dublin: Mercier Press, 1982, str. 182.

53) Crowe, 2006, str. 278.

54) Dáil Éireann Debate, Vol. 77 No. 2 Col. 269, 27. septembar 1939.

55) Dáil Éireann Debate, Vol. 74 No. 6 Col. 691, 16. februar 1939.

56) Dáil Éireann Debate, Vol. 74 No. 6 Col. 763, 16. februar 1939.

57) Dáil Éireann Debate, Vol. 74 No. 6 Col. 712, 16. februar 1939.

Iako bi sve mere odbrane koje smo spremni da preduzmemo bile nedovoljne da nas u potpunosti zaštite od napada bilo koje velike sile, mi verujemo da bi usmerenje koje predlažemo, a za koje verujemo da će biti u okviru naših mogućnosti, u suštini biti značajna odbrana.<sup>58</sup>

Irska nije imala proizvodnju oružja, a raspolagala je i sa malo odbrambenih resursa, kako zbog strateških kalkulacija britanske vlasti koja je opstala do 1921. godine, tako i zbog nespremnosti potonjih irskih vlasti da odvoje sredstva za veću vojsku, imajući u vidu verovatnoću obnavljanja unutrašnjih sukoba posle građanskog rata 1922. godine. Tako je Irska, iako je De Valera osigurao pristup lukama pre rata, bila relativno lišena mogućnosti odbrane kada je donesena odluka o neutralnosti u Drugom svetskom ratu. De Valera je pokušao da pribavi oružje od Saveznika (nakon što je odbio oružje od Nemaca<sup>59</sup>), ali su i Britanci i Amerikanci odbili De Valerine zahteve za kupovinom oružja<sup>60</sup>., Britanija je ometala; SAD nije htela da sarađuje.<sup>61</sup> Bez oružja, irsko odbijanje da učestvuje u ratu više nije predstavljalo samo dokazivanje suvereniteta; politika je morala da se pokaže sposobnom da zadrži Irsku izvan rata.<sup>62</sup>

Tokom rata, u govoru održanom 18. aprila 1941. godine, Frenk Ejken je objasnio **otpor Irske prema uvlačenju u rat**, putem vojne agresije, ekonomskog pritiska ili izgladnjivanja: „ako se mi budemo borili u ovom ratu biće to samo onda kada budemo napadnuti“.<sup>63</sup> Uprkos podelama, drugi ključni element neutralnosti bilo je **odbijanje da se dozvoli upotreba Irske kao baze za napad na Britaniju**.<sup>64</sup> To je, takođe, bio važan uslov da Irska zadrži svoju neutralnost.<sup>65</sup> De Valera se uvek iskreno zalagao: „ U nama nema mržnje. Niti jedan deo irskog naroda ne mrzi narod Britanije kao takav. Mi želimo da okončamo svađu. Želimo da budemo prijatelji“.<sup>66</sup> „Britanski predstavnik“ u Irskoj, ser Džon Mefi (John Maffey), razumeo je da je „De Valerin cilj bio da održi neutralnost i da nam pomogne do krajnjih granica te neutralnosti,“. Takođe, on je dalje razumeo da je De Valera smatrao takvu politiku doslednom. Irska neutralnost bila je sprovedena u skladu sa Haškim konvencijama u onoj meri u kojoj je to bilo moguće, i iako danas revizionisti koje podržavaju EU i Vlada Irske pokušavaju da prikažu kao „ne-neutralnu“<sup>67</sup>, takve tvrdnje nisu izdržale dublju

---

58) Dáil Éireann Debate, Vol. 74 No. 6 Col. 714, 16. februar 1939.

59) Salmon, T. *Unneutral Ireland: An Ambivalent and Unique Security Policy*. Oxford: Clarendon Press, 1989, str. 139.

60) Dwyer, T. Ryle. *Irish neutrality and the USA, 1939-47*. Dublin and Totowa, N.J.: Gill and Macmillan, 1977, str. 177.

61) Duggan, John P. *Neutral Ireland and the Third Reich*. Totowa, N.J.: Barnes & Noble, 1985, str. 182.

62) Fisk, Robert. *In time of war: Ireland, Ulster, and the price of neutrality, 1939-45*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1983, str. 160.

63) Dáil Éireann Debate, Vol. 138 No. 7 Col. 853, 29. april 1953.

64) Dáil Éireann Debate, Vol. 138 No. 7 Col. 860, 29. april 1953.

65) Walshe memorandum to de Valera, 25. august 1939. u Crowe, 2006, str. 495.

66) Dáil Éireann Debate, Vol. 74 No 6 Col 714, 16. februar 1939.

67) Salmon, 1989.



analizu.<sup>68</sup> Uprkos intenzivnim i na momente nečuvanim pritiscima Britanije i SAD u cilju podrivanja De Valerinog kredibiliteta, kako bi ga ubedili da odustane od irske neutralnosti, ministarstvo spoljnih poslova SAD je 15. maja 1941. godine, na vrhuncu anglo-američkog diplomatskog, strateškog i propagandnog rata protiv irske neutralnosti jasno izjavilo da: „opstanak Irske kao nacije i bezbednost ostataka njenog dugo progonjenog naroda zavisi od očuvanja njene neutralnosti“.<sup>69</sup>

Imon de Valera je zvanično proglasio neutralnost Irske u septembru 1939. godine, u pogledu predstojećeg konflikta. Italijani su bili prijateljski nastrojeni, a Francuzi i Nemci su na irsku neutralnost gledali pozitivno i sa poštovanjem.<sup>70</sup> Očigledno je da su irska istorija, kultura i vrednosti doprineli odluci da se usvoji neutralnost, koja je, bez sumnje, predstavljala i izraz suverenosti Irske, s obzirom na nedavno osvojenu nezavisnost od Britanije za dvadeset i šest svojih grofovija.<sup>71</sup> Ovo određene spoljne politike podržavale su i politička elita i široke narodne mase,<sup>72</sup> te je stoga Vlada Irske opravdavala svoju neutralnost pozivajući se na javno mnjenje tokom i nakon rata:

„Ukazao sam da ova vlada, (koja predstavlja) nešto više od 99 % irskog naroda, nema nameru da razmatra ulazak u rat. Ako budemo napadnuti, mi ćemo se naravno braniti; ali, sve dok ne dođe do napada, ovaj narod neće ići u rat i neće razmatrati odlazak u rat.“<sup>73</sup>

De Valera je nastavio da se pred zaraćenim stranama zalaže za normativni demokratski okvir neutralnosti, naročito 1941. godine, odolevajući ogromnom pritisku anglo-američkog bloka: „za ogromnu većinu irskog naroda cilj“ je bio da obezbedi nezavisnost, „sa neutralnim statusom zagarantovanim poput neutralnosti Švajcarske. Bilo je izvesno da će mala zemlja poput naše, koja je vekovima odolevala utapanju u imperiju, izabrati neutralni pravac“.<sup>74</sup> Rasprava održana 16. februara 1939. godine, u Donjem domu Parlamenta, ukazala je na još nekoliko razloga zbog kojih je Irska izabrala neutralnost, uključujući sledeće: (1) **identitet ne-agresije** iskazan u međunarodnoj deklaraciji o neutralnosti i rešenost da ne bude umešana u rat, kao i činjenica da nije imala **bilo kakvih pretenzija prema drugim nacijama** (2) identitet postojanja tradicionalnog **otpora prema pretnjama, šikaniranju i delovanju** koje je protivno irskim interesima i interesima čovečanstva;<sup>75</sup> i (3) **izbegavanje**

---

68) vidi Devine, Karen M. "The Myth of 'the Myth of Irish neutrality': Deconstructing Concepts of Irish Neutrality using International Relations Theories." *Journal Irish Studies in International Affairs*, Vol. 17 (2006)

69) Bowman, John. *De Valera and the Ulster question 1917-1973*. Oxford; New York: Clarendon Press, 1982, str. 254.

70) Kennedy, Michael. *Ireland and the League of Nations, 1919-46*. Dublin: Irish Academic Press, 1996, str. 244.

71) Fisk, 1983, str. 39. i Fanning, Ronan. *Neutrality, Identity, and Security: The Example of Ireland. In Small States and the Security Challenge in the New Europe*. Werner Bauwens, Armans Clesse, and Olav F. Knudsen, eds. London: Brassey's, 137-149., str. 139.

72) Longford, Thomas P. O'Neill. Eamon de Valer, London: Hutchinson, 1970, str. 348-49, 353-54, 377.

73) Dáil Éireann Debate, Vol. 138 No. 7 Col. 858, 29. april 1953.

74) Fanning, Ronan. *Irish Neutrality: An Historical Review*. Irish Studies in International Affairs Vol. 1, No. 3, str. 27-38, Royal Irish Academy, 1982, str. 32.

75) Dáil Éireann Debate, Vol. 74 No. 6 Col. 709 - 710, 16. februar 1939.

**mogućeg građanskog rata:** „Ako bi neki premijer proglasio da ćemo biti na jednoj ili drugoj strani... to bi samo po sebi izazvalo građanski rat“<sup>76</sup>

U svom odgovoru na Čerčilov pobjednički govor posle rata u kome se napada irska neutralnost, odnos velikih sila i malih država De Valera spominje u kontekstu povreda međunarodnog prava i svetskih ratova. De Valera je odgovorio:

„G. Čerčil jasno stavlja do znanja da bi, pod određenim okolnostima, povredio našu neutralnost i da bi ovakvu akciju opravdao kao nužnu za Britaniju. Čudno mi je da g. Čerčil ne vidi da bi ovakva praksa, ukoliko bude prihvaćena, značila da ono što je za Britaniju nužda postaje **moralno pravo**, te da se u trenucima kada bi ovakva nužda postala dovoljno velika, prava drugih ljudi ne bi računala. Uglavnom je tačno da i **druge velike sile** veruju u ovo isto pravo – iz svoje perspektive – i ponašaju se u skladu sa njim. Upravo iz ovog razloga imamo ovakav poguban niz ratova – Prvi i Drugi svetski rat – i postavlja se pitanje da li ćemo imati i Treći?“<sup>77</sup>

Ovakav skepticizam po pitanju namera velikih sila i sposobnosti malih država da utiču na takve odluke može se videti u De Valerinoj raspravi o savezima u kontekstu razvoja Evropske ekonomske zajednice i predloga za ulazak Irske u punopravno članstvo. Irska nije pristupila NATO-u 1949. godine iz više razloga, ali prvenstveno zbog toga što se javno mnjenje nikada ne bi složilo sa tim zbog svoje sklonosti ka neutralnosti, koja je uspešno sačuvala Irsku van Drugog svetskog rata, kao i zbog toga što je elita tumačila sporazum o pristupanju kao obavezivanje Irske da će štiti granice sa Severnom Irskom. Nakon više od deset godina, u vreme podnošenja zahteva Irske da se pridruži EEZ, Vlada je energično demantovala da je tumačila Član 4. Vašingtonskog ugovora (ugovor o osnivanju NATO) na način kojim se implicira da Irska „preuzima obaveze kojima se čuva situacija podele“, te je stoga i negirala da je na ovom tumačenju utemeljena odluka da Irska ne pristupi NATO.<sup>78</sup>

Osim neutralnosti i javnog otpora bilo kakvoj promeni političkog pravca, postojali su i drugi, pragmatičniji razlozi protiv priključenja članstvu NATO, koji su prvenstveno ekonomske prirode. Irska jednostavno nije bila u poziciji da izdvoji potrebna sredstva koje je iziskivalo članstvo u NATO. Tokom 1947. godine došlo je do nestašice goriva, ograničenja prodaje hleba, paralize industrije, smanjenja plata, rasta cena i novog trgovinskog deficita koji je doveo do rebalansa budžeta<sup>79</sup>. Članstvo u NATO zahtevalo bi dvostruko veće izdatke za odbranu, kako bi se dostigla prosečna potrošnja članova NATO koja se izračunava kao određeni procenat bruto društvenog proizvoda (BDP).<sup>80</sup> **Gubitak nezavisnosti** u spoljnoj politici bio je još jedan od faktora, jer je bilo za očekivati da će druge države članice zahtevati da se usaglase stavovi u spoljnoj politici i da će stavovi drugih zahtevati podređenost stavova Irske.<sup>81</sup> De Valera je izrazio realno strahovanje da bi ulazak u vojni savez automatski značio učešće u ratovima, bez prava glasa ili kontrole nad takvim odlukama.<sup>82</sup>

---

76) Dáil Éireann Debate, Vol. 138 No. 7 Col. 842-43, 29. april 1953.

77) Dwyer, 1982, str. 142-143.

78) Dáil Éireann Debate, Vol. 193 No. 1 Col. 11, 14. februar 1962.

79) Lyons, 1969, str. 68

80) Wylie, P. *Ireland and the Cold War: Diplomacy and Recognition, 1949-63*. Dublin: Irish Academic Press, 2006, str. 45.

81) Ibid, str. 45.

82) Dáil Éireann Debate, Vol. 152 No. 5 Col. 549-51, 12. Jul 1955.

Zbog svega ovoga, De Valera je bio obazriv u odnosu na planove o federalnoj Evropi, i bilo kakvog „pokušaja da se oformi sveobuhvatno političko ustrojstvo“, te se zalagao da „ne bi bilo mudro za nas kao naciju da uđemo u sveobuhvatnu političku federaciju“ koja bi uključivala i vojni savez.<sup>83</sup> Ova odlučnost da se izbegnu i obaveze kolektivne bezbednosti i potpisivanje klauzule o zajedničkoj odbrani, trajala je do devedesetih godina prošlog veka. U jedinoj irskoj Beloj knjizi o spoljnoj politici navodi se da je odluka o nepridruživanju NATO ili Zapadnoevropskoj uniji (ZEU) odražavala stavove potonjih vlasti da je „za bezbednost države najbolje usvajanje pozicije neutralnosti“.<sup>84</sup> Ova politika je potpuno preokrenuta ratifikacijom Lisabonskog ugovora iz 2009. godine. (Ovo ćemo razmotriti kasnije u tekstu).

Irska se pridružila Ujedinjenim nacijama 1955. godine. **Neutralnost, nepristrasnost**, reputacija samostalne države koja je iskusila **kolonizaciju** i manjak imperijalističke agresije prema drugima, doprineli su da Irska dobije ulogu učesnika u mirovnim operacijama UN, počev od 1958. godine. Učešće u **mirovnim operacijama UN** upotpunjeno je ulogom države kao posrednika u **rešavanju sukoba**, kao što su bile aktivnosti u izraelsko-palestinskom sukobu 1967. godine, te u procesu **razoružanja**, gde je Irska učestvovala u pokretanju pitanja donošenja Sporazuma o neširenju nuklearnog oružja usvojenog 1968. godine i podržavala njegovu implementaciju. „Kišobran“ za sve ove aktivnosti bila je neutralnost. Irska je učestvovala preko 54 različitih mirovnih operacija UN širom sveta, sa više od 56000 pripadnika vojske, što je oblikovalo ulogu irskih vojnih snaga koja je unapredila međunarodni ugled države.

Stav o neutralnosti **promenio** se šezdesetih godina prošlog veka kada je Šon Lemas (Sean Lemass), koji je nasledio Imona de Valera 1959. godine, usmerio svoju pažnju na **članstvo u EEZ**.<sup>85</sup> Vlast je počela da se odriče **neutralnosti**, i razni njeni elementi su odbacivani tokom devedesetih godina XX veka, usled ambicija odbrambene politike EU da uključi vojni savez ZEU u EU, te da se tako i neutralne zemlje uključe u, na ovaj način objedinjeni, savez.<sup>86</sup> Osamdesetih godina prošlog veka Vlada Irske je poslednji put priznala da neutralnost dozvoljava elemente **aktivne neutralnosti**, odnosno ono što je vlada nazivala „pozitivne strane“ irske spoljne politike: misije održavanja mira UN, Sporazum o neširenju nuklearnog naoružanja, inicijative za dekolonizaciju, suprostavljanje južnoafričkom aparthejdu, prihvatanje izbeglica, suprotstavljanje finansiranju južnoameričkih paravojnih formacija od strane SAD, povećanje pomoći Trećem svetu, i podržavanje palestinskog samoopredeljenja.<sup>87</sup> Koncept je preimenovan u „**vojnu neutralnost**“ što je označavalo **odsustvo članstva u vojnom savezu**, u skladu sa zahtevom EU da se koncept učini kompatibilnijim sa spoljnom politikom EZ i budućom bezbednosnom i odbrambenom politikom EU.<sup>88</sup> Ova pozicija ne-članstva u ZEU je poništena od strane vlade Irske tokom prve decenije XXI veka,

---

83) Ibid

84) Government of Ireland, 1996 - White Paper on Foreign Policy: 'External challenges and opportunities', 26. mart 1996, str. 119 – 120.

85) Dáil Éireann Debate, Vol. 193 No. 1 Col. 11, 14. februar 1962.

86) Reuter, 10. mart 1995. godine

87) Devine, Karen M. "Irish Political Parties' Attitudes towards Neutrality and the Evolution of the EU's Foreign, Security and Defence Policies." Irish Political Studies, Vol 24, Issue 4, (2009), str. 478.

88) Devine, Karen M. "Neutrality and the development of the European Union's common security and defence policy: Compatible or competing?" Journal Cooperation and Conflict, Vol. 46 no. 3 (2011), str. 328.

usvajanjem modifikovane verzije klauzule ZEU o zajedničkoj odbrani<sup>89</sup> koja je ubačena u Ustav Evrope, nakon toga i u član 42.7 Lisabonskog ugovora, čime je zaključen proces spajanja ZEU sa EU.<sup>90</sup> Time je Irska postala član ovako ujedinjenog ZEU-EU vojnog saveza.

Irsko javno mnjenje se dosledno i nepokolebljivo zalaže za irsku neutralnost već nekoliko decenija. Istraživanje sprovedeno tokom prethodne decenije pokazuje da su koncepti sa najširojom javnom podrškom najbliži širem, „aktivnom“ konceptu neutralnosti koji sadrži odlike kao što su: očuvanje mira, odsustvo agresije, primat UN i ograničavanje vojnih aktivnosti države na mirovne aktivnosti UN, nemešanje u ratove i očuvanje irske nezavisnosti, identiteta, i nezavisnog odlučivanja o spoljnoj politici (u kontekstu pritiska „velikih sila“).<sup>91</sup> Istraživanje je takođe pokazalo da je prvi pokušaj da se na referendumu ratifikuje Ugovor iz Nice neuspešan, delimično i zbog toga što su glasači koji su ga odbacili videli pretnje po irsku neutralnost koje proizilaze uz Ugovora.<sup>92</sup> Podrška neutralnosti je takođe bila najznačajniji politički razlog koji je doveo do odbacivanja Lisabonskog sporazuma od strane javnosti na prvom referendumu održanom 12. juna 2008. godine.<sup>93</sup> Tokom ponovljenog referenduma, finansiran od strane Vlade Irske i EU sa 10.206.000 evra, pokrenuta je kampanja po novinama, na radiju, televiziji, kao i na društvenim mrežama na Internetu, a koja se zasnivala na pretnjama sročnim u slogane: moj posao zavisi od Evrope“, „jednostavno je, bezbedniji sam u Evropi“, „da poslovima, da Evropi“, „da oporavku, da Evropi“, „propast ili oporavak, glasaj da“. Na osnovu ovih informacija (dezinformacija), na drugom referendumu je drastično porastao broj ljudi koji su verovali da će glasanjem „da“ na ovom referendumu, „pomoći irskoj ekonomiji“, od 9% u 2008. godine do 38% u 2009. godini.<sup>94</sup> Ipak, nakon drugog referenduma, EU je „odobrila“ Irskoj zajam od 85 milijardi evra, nezaposlenost je nastavila da raste, emigracija se povećala na stopu od 1000 ljudi nedeljno, a stopa samoubistava je dostigla najveći nivo u istoriji države, čak 10 ljudi nedeljno. Usvajanjem odredaba o Zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici Lisabonskog sporazuma, uključujući tu i priključivanje kolektivnoj odbrani EU u cilju poboljšanja kapaciteta Unije za uticaj na razvoj procesa globalizacije,<sup>95</sup> iskorenjen je i

---

89) Član 5 Briselskog ugovora (Ugovora o ZEU) sadrži odredbu koja će se kasnije u nešto izmenjenom obliku naći u Lisabonskom sporazumu (ranije naveden član 42/7): *Ukoliko bilo koja od visokih strana ugovornica bude žrtva oružanog napada u Evropi, ostale visoke strane ugovornice, u skladu sa članom 51 Povelje ujedinjenih nacija, pružice joj svu raspoloživu vojnu i drugu pomoć i podršku*. Oba člana sadrže klauzulu o solidarnosti i pozivaju se na Povelju UN, ali je u Lisabonskom sporazumu ostavljen prostor za učesće neutralnih država u ZBOP.

90) Ibid, str. 328.

91) Devine, Karen M. "Stretching the IR Theoretical Spectrum on Irish Neutrality: A Critical Social Constructivist Framework." *International Political Science Review*, Vol. 29 no. 4, (2008), str. 471.

92) Sinnott, Richard. *Attitudes and behaviour of the irish electorate in the referendum on the Treaty of Nice: Results of a survey of public opinion carried out for the European Commission Representation in Ireland*. Dublin, 2001. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl108\\_summary\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl108_summary_en.pdf), v

93) Sinnott, Richard at al. *Attitudes and Behaviour in the Referendum on the Treaty of Lisbon*. Dublin, 2009. Dostupno na: <http://gnothai-eactracha.net/uploads/documents/ucd%20geary%20institute%20report.pdf>, str. 33.

94) Flash Eurobarometer 284. *Lisbon Treaty PostReferendum Survey. Ireland 2009*. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_284\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_284_en.pdf)

95) Barroso, 2007

poslednji trag irske neutralnosti. Zbog ovoga, irska politička elita je bila upadljivo tiha oko pitanje neutralnosti tokom političke debate u Irskoj, naročito u periodu oko referenduma o EU sporazumima. To se vidi iz međupartijskog dogovora o ne-skretanju pažnje na izmenu oficijelne definicije neutralnosti i poništenja prethodnog koncepta, kako irska javnost ne bi primetila njegovo nestajanje.<sup>96</sup> U isto vreme, neutralnost je efikasno zamenjena **EU solidarnošću**. Tokom prethodne decenije „solidarnost“ je usvojena kao kamen temeljac spoljne politike, bezbednosne i odbrambene politike svih evropskih država koje su ranije bile neutralne, uključujući i Irsku.<sup>97</sup> Na primer, 9. oktobra 2001. godine austrijski kancelar Wolfgang Šisel (Wolfgang Schuessel) izjavio je da „klasična svestrana neutralnost mora da ustupi mesto zajedničkoj solidarnosti unutar evropske porodice.“

U dvadeset prvom veku, irske vlade su nastojale da promovišu stav po kojem bi „Irska trebalo da se **oslanja više na svoje interese** nego na **ideale koji su možda bili prikladni za neka prošla vremena**“.<sup>98</sup> Paralelno sa praktičnim izbacivanjem irske neutralnosti iz javnog diskursa i njenim zakonodavnim i političkim brisanjem iz prakse, Vlada je započela i nove diskurse koji **favorizuju članstvo Irske u NATO savezu** i kojima se NATO redefiniše kao demokratska organizacija koja pomaže mir i koja podržava ljudska prava, tvrdeći, na primer da je to „jedina sila koja je sposobna i voljna da se suprotstavi tiranima [u bivšoj Jugoslaviji] i okonča strašna kršenja ljudskih prava“.<sup>99</sup> NATO je takođe prikazan i kao organizacija koja obezbeđuje „**mirovne dividende** od koje je Irska imala veoma mnogo koristi“.<sup>100</sup> To podrazumeva potrebu za zahvalnošću koja odražava „jak osećaj zaduženosti evropskih članica NATO prema Sjedinjenim Američkim Državama, koji proističe iz njene uloge kako u Drugom svetskom ratu, tako i tokom Hladnog rata“.<sup>101</sup> To je u suprotnosti sa iskustvima Irske o američkoj ratobornosti, ne dozvoljavanjem izvoza oružja, politikom izglednjavanja Iraca radi obezbeđivanja pokornosti i učestvovanja u ratu, kao i sa okrutnim propagandnim ratom koji je vođen protiv Irske tokom Drugog svetskog rata. U suštini, SAD nisu bile prijatelj irske spoljne politike i neutralnosti tada ili tokom Hladnog rata. Irska je takođe promenila svoj preookeanski fokus sa UN misija za održavanje mira na EU misije „upravljanja krizama“ i NATO misije „podrške miru“.

## Zaključak

Irska neutralnost ima dugu tradiciju koja seže nekoliko vekova unazad i ostaje blisko povezana sa irskom nezavisnošću, mirovnom politikom i sadašnjim irskim nacionalnim

---

96) Huff, Ariella. The Discursive Construction of the CSDP in the British, Irish and Polish Parliaments 1998-2008: Comparisons, Contrasts and Challenges, str. 9, 11.

97) Devine 2011, str. 350.

98) Dorr, Noel. „Ireland at the United Nations.“ u Ireland in International Affairs: interests, institutions and identities, B. Tonra and E. Ward (eds.). Dublin: Institute of Public Administrations, 2002, str. 119.

99) Fine Gael Policy Action Unit. *Beyond neutrality: security, social justice and responsibility*. Dublin, 2003, dostupno na: <http://issuu.com/tcmeditorial/docs/beyond-neutrality>, str. 11.

100) Ibid, str. 9.

101) Sjursen, Helen. „On NATO's identity.“ *International Affairs* 40 (4) (Royal Institute of International Affairs 1944-), (2004), str. 703.

identitetom.<sup>102</sup> Neutralnost je tokom XX veka omogućila Irskoj da doprinese miru, uključujući i proces dekolonizacije, mirovne misije UN, rešavanju sukoba, medijaciju između strana u sukobu, i što je najvažnije, zadržala je Irsku van imperijalističkih ratova velikih sila. U dvadeset prvom veku, irska neutralnost je potisnuta u korist zajedničkih odbrambenih obaveza i članstva u vojnom savezu na nivou EU u ime 'solidarnosti'. Neuspeh kasnijih Vlada da početkom XXI veka uključe javno mnjenje u svoju odluku o odbacivanju neutralnosti će nesumnjivo doneti dalje političke probleme u budućnosti i ozbiljno dovesti u pitanje iskazanu privrženost Vlade, ali i EU, vrednostima kao što su vladavina zakona, demokratija, ljudska prava i osnovne slobode.

## Reference

1. Bowman, John. *De Valera and the Ulster question 1917-1973*. Oxford; New York : Clarendon Press, 1982.
2. Crowe, Catriona et al.(eds.).*Documents on Irish foreign policy. Vol.5, 1937-1939*. Dublin: Royal Irish Academy, 2006
3. Dáil Éireann Debate, Vol. 138 No. 7 Col. 853, 29. april 1953.
4. Dáil Éireann Debate, Vol. 138 No. 7 Col. 858, 29. april 1953.
5. Dáil Éireann Debate, Vol. 138 No. 7 Col. 860, 29. april 1953.
6. Dáil Éireann Debate, Vol. 138 No. 7 Col.. 842-43, 29. april 1953.
7. Dáil Éireann Debate, Vol. 152 No. 5 Col. 549-51, 12. jul 1955.
8. Dáil Éireann Debate, Vol. 152 No. 5 Col. 549-51, 12. jul 1955.
9. Dáil Éireann Debate, Vol. 193 No. 1 Col. 11, 14. februar 1962.
10. Dáil Éireann Debate, Vol. 193. No 1 Col. 11, 14. februar 1962.
11. Dáil Éireann Debate, Vol. 74 No. 6 Col. 691, 16. februar 1939.
12. Dáil Éireann Debate, Vol. 74 No. 6 Col. 709 - 710, 16. februar 1939.
13. Dáil Éireann Debate, Vol. 74 No. 6 Col. 712, 16. februar 1939.
14. Dáil Éireann Debate, Vol. 74 No. 6 Col. 714, 16. februar 1939.
15. Dáil Éireann Debate, Vol. 74 No. 6 Col. 714, 16. februar 1939.
16. Dáil Éireann Debate, Vol. 74 No. 6 Col. 763, 16. februar 1939.
17. Dáil Éireann Debate, Vol. 77 No. 2 Col. 269, 27. septembar 1939.
18. Devine, Karen M. "A Comparative Critique of the Practice of Irish Neutrality in the 'Unneutral' Discourse." *Journal Irish Studies in International Affairs*, Vol. 19 (2008).

---

102) Devine, 2008, str. 479- 480.

19. Devine, Karen M. "Neutrality and the development of the European Union's common security and defence policy: Compatible or competing?" *Journal Cooperation and Conflict*, Vol. 46 no. 3 (2011).
20. Devine, Karen M. "The Myth of 'the Myth of Irish neutrality': Deconstructing Concepts of Irish Neutrality using International Relations Theories." *Journal Irish Studies in International Affairs*, Vol. 17 (2006).
21. Devine, Karen M. "Irish Political Parties' Attitudes towards Neutrality and the Evolution of the EU's Foreign, Security and Defence Policies." *Irish Political Studies*, Vol 24, Issue 4, (2009).
22. Devine, Karen M. "Stretching the IR Theoretical Spectrum on Irish Neutrality: A Critical Social Constructivist Framework." *International Political Science Review*, Vol. 29 no. 4, (2008).
23. Dorr, Noel. "Ireland at the United Nations." u *Ireland in International Affairs: interests, institutions and identities*, B. Tonra and E. Ward (eds.). Dublin: Institute of Public Administrations, 2002.
24. Dudley, Edwards O. and B. Ransom (eds), *James Connolly: Selected Political Writings*. New York, Grove Press, 1974.
25. Duggan, John P. *Neutral Ireland and the Third Reich*. Totowa, N.J: Barnes & Noble, 1985.
26. Dwyer, T. Ryle, *De Valera's finest hour: In search of national independence, 1932-1959*, Dublin, Mercier Press, 1982.
27. Dwyer, T. Ryle. *Irish neutrality and the USA, 1939-47*, Dublin and Totowa, N.J: Gill and Macmillan , 1977.
28. Dwyer, T. Ryle. *De Valera : the man & the myths*. Dublin, Ireland : Poolbeg, 1991.
29. Fanning, Ronan. "Neutrality, Identity, and Security: The Example of Ireland." U *Small States and the Security Challenge in the New Europe*. Werner Bauwens, Armans Clesse, and Olav F. Knudsen (eds.). London: Brassey's, (1996).
30. Fanning, Ronan. *Irish Neutrality: An Historical Review*. *Irish Studies in International Affairs* Vol. 1, No. 3, str. 27-38, Royal Irish Academy, 1982.
31. Fine Gael Policy Action Unit. *Beyond neutrality: security, social justice and responsibility*. Dublin, 2003. Dostupno na: <http://issuu.com/tcmeditorial/docs/beyond-neutrality>
32. Fisk, Robert. *In time of war: Ireland, Ulster, and the price of neutrality, 1939-45*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1983.
33. Flash Eurobarometer 284. *Lisbon Treaty PostReferendum Survey*. Ireland 2009. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_284\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_284_en.pdf)
34. Gageby, Douglas. *The last secretary general: Sean Lester and the League of Nations*. Dublin: Town House, 1999.
35. Government of Ireland, 1996 - White Paper on Foreign Policy: 'External challenges and opportunities', 26. mart 1996.
36. Huff, Ariella. *The Discursive Construction of the CSDP in the British, Irish and Polish Parliaments 1998-2008: Comparisons, Contrasts and Challenges*. Dostupna na: [http://www.euce.org/eusa/2011/papers/3k\\_huff.pdf](http://www.euce.org/eusa/2011/papers/3k_huff.pdf) -
37. Kennedy, Michael. *Ireland and the League of Nations, 1919-46*. Dublin: Irish Academic Press, 1996.
38. Longford, Thomas P. O'Neill. *Eamon de Valer.*, London: Hutchinson, 1970.
39. Lyons, F.S.L. *Ireland Since The Famine*. London: Wiedenfeld & Nicolson, 1971.

40. Moody, T. W. et al. (eds), *A New History of Ireland*, Oxfor: Clarendon Press 1976.
41. Salmon, T. *Unneutral Ireland: An Ambivalent and Unique Security Policy*. Oxford: Clarendon Press, 1989.
42. Sinnott, Richard at al. *Attitudes and Behaviour in the Referendum on the Treaty of Lisbon*. Dublin, 2009. Dostupno na: <http://gnothai-eactracha.net/uploads/documents/ucd%20geary%20institute%20report.pdf>
43. Sinnott, Richard. *Attitudes and behaviour of the irish electorate in the referendum on the Treaty of Nice: Results of a survey of public opinion carried out for the European Commission Representation in Ireland*. Dublin, 2001. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl108\\_summary\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl108_summary_en.pdf)
44. Sjursen, Helen. "On NATO's identity." *International Affairs* 40 (4) (Royal Institute of International Affairs 1944-), (2004).
45. Wylie, P. *Ireland and the Cold War: Diplomacy and Recognition, 1949-63*. Dublin: Irish Academic Press, 2006.



# **Nova bezbednosna arhitektura posle hladnog rata i uloga neutralnih država**



Jiri Kirijan

## NATO i evropske (stalno) neutralne države

### Neutralnost ne predstavlja problem za NATO

NATO je osnovan kao političko-vojni savez čiji je ključni zadatak kolektivna bezbednost. Logično je da kao takav ne može biti neutralan. Međutim, uvek je poštovao neutralnost država partnera.

Kada govorimo o NATO, želeo bih da podvučem prvu njegovu osobinu, a to je da je to političko-vojna organizacija. U istoriji ovog saveza relativna težina ove dve dimenzije nije uvek bila jednaka. Tokom Hladnog rata, vojna dimenzija imala je veću vidljivost ili važnost. Međutim, posle pada Berlinskog zida i radikalnih promena koje su se dogodile u Istočnom bloku, politička dimenzija je dobila novu sadržinu i značenje, iako možda nije zauzela primarno mesto. Neutralnost i saradnja ne isključuju jedno drugo. To je glavni pristup NATO prema drugim državama od ranih devedesetih, bez obzira na njihovu spoljnu i bezbednosnu politiku. Shodno tome, ovaj savez je odlučio da pruži ruku „partnerstva“ zemljama bivšeg Istočnog bloka. Njihova spremnost na saradnju je jedino što je bilo važno.

Pad Berlinskog zida i raspad Sovjetskog Saveza doneli su promene bez presedana na polju bezbednosti, kako unutar, tako i oko Evrope. Iznenada dramatično je opala mogućnost konvencionalnog sukoba većih razmera između tada suprotstavljenih blokova. Varšavski pakt se raspao, i konačno je nestao sukob između dve velike političke ideologije. Nestala je crno bela vizija „neprijatelji nasuprot saveznika“. Sa njom se promenio i pojam i sadržaj koncepta neutralnosti. Međutim, menjao se i sam NATO – novo vreme je donelo više otvorenosti, transparentnosti, kao što je predstavljeno u strateškim konceptima NATO koji su postali javni dokumenti 1991. godine.

Neizvestan razvoj bivših komunističkih zemalja bio je razlog za zabrinutost NATO, što je naročito bilo izraženo nakon početka sukoba u bivšoj Jugoslaviji. Ova neizvesnost predstavljala je nepoželjan sporedni efekat kraja Hladnog rata. Za članice NATO nova bezbednosna arhitektura u Evropi trebalo je da bude izgrađena na tri institucijama: KEBS (odnosno Završnom aktu iz Helsinkija) koja je transformisana u Organizaciju za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS), NATO i Evropskoj zajednici.

Države članice NATO počele su da traže načine za jačanje političkih veza sa trećim državama. Na samitu održanom januara 1994. godine u Briselu, NATO je pokrenuo program Partnerstvo za mir, kao okvir za saradnju sa evropskim državama koje nisu članice NATO. Vodeće načelo definisano je kao „zajedničko ubeđenje da se stabilnost i bezbednost u evroatlantskom prostoru mogu postići jedino putem saradnje i zajedničkim delovanjem“.<sup>103</sup> Zaštita osnovnih sloboda i ljudskih prava bila je centralno pitanje ove inicijative. Članovi Partnerstva za mir potvrdili su svoju posvećenost Završnom aktu iz Helsinkija, Povelji UN i Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima. Ključ za saradnju bio je individualni pristup

---

103) *Partnerstvo za mir. Okvirni dokument*, Brisel, 10. januar 1994. godine

svakoj zemlji. U Okvirnom dokumentu Partnerstva za mir, NATO je ponudio mogućnost da partner izabere nivo saradnje bez postavljanja obaveze da postane član ili da on odustane od kursa svoje spoljne politike. U junu 1997. godine, Švajcarska je u svojoj izjavi na Ceremoniji uzajamnog prihvatanja švajcarskog Individualnog partnerskog programa (IPP) od strane Švajcarske i NATO, navela da:

“(…) po prvi put uspostavljamo formalan odnos sa NATO. Učešće u Partnerstvu za mir ne označava novi pravac u našoj bezbednosnoj politici, već PzM daje novi podsticaj našoj politici dobrih službi. Mi cenimo “a-la-carte” načelo Partnerstva za mir (…).

(…) Švajcarska jeste, i namerava da ostane, neutralna. Ali to je živa neutralnost. Mi neutralnost razumemo kao posvećenost stabilnosti i bezbednosti u Evropi. Neutralnost nije nesaglasna sa solidarnošću. To je razlog zbog čega Švajcarska želi da aktivno saraduje sa NATO i partnerskim državama.(…) <sup>104</sup>”

Prilikom izrade šireg plana partnerstva tokom devedesetih godina prošlog veka, NATO nije imao nameru da napusti svoju primarnu misiju – kolektivnu bezbednost. Ipak, nastojao je da postane centar saradnje. Danas vidimo da je partnerski projekat NATO bio veoma uspešan. Preživeo je dvadeset godina i njegov potencijal, kao i broj partnera, i dalje raste. Široko je prihvaćen od strane različitih nacija jer on nije samo jednosmerna ulica. Ključne karakteristike PzM su: fleksibilnost, bilateralna i multilateralna struktura dijaloga i nediskriminatorna priroda ovog programa. To znači da se državama partnerima nudi ista osnova za aktivnosti na polju saradnje i diskusije sa NATO, ali imaju slobodu da izaberu sadržaj i intenzitet svog angažovanja sa NATO, uz puno poštovanje karaktera njihovih spoljnih politika – da li je to neutralnost, vojna nesvrstanost, vanblokovski status itd. Neutralnost nikada nije predstavljala problem za NATO.

U prvo vreme, NATO je bio iznenađen, i to prijatno, aktivnim pristupom neutralnih evropskih država. One nisu smatrale da im je neutralnost prepreka za saradnju (kao što se može videti u pristupu Švajcarske). Ponekada imam utisak da su već postale saveznici, pošto često razmišljaju i deluju kao članice NATO. Poslednji primer ovakvog ponašanja je aktivno učešće nekih od njih u NATO operaciji u Libiji „Ujedinjeni zaštitnik“.

Na Samitu NATO u Lisabonu ovaj plan smo još više unapredili, prepoznajući kooperativnu bezbednost kao jedan od tri osnovna zadatka NATO. To samo pokazuje koliko je saradnja bitna za NATO. To takođe pokazuje da se partneri smatraju ključnim za uspeh Saveza. Oni su toliko važni da su sve partnerske zemlje bile uključene u rasprave o novom strateškom konceptu NATO, po prvi put u istoriji Saveza.

Pošto sam gost u Srbiji, osećam se pozvanim da podelim nekoliko zapažanja o odnosu NATO i Srbije koja je svoj status definisala pre nekoliko godina. Naši odnosi nisu uvek bili jednostavni. Mi ne možemo i ne želimo da izbrišemo niti da ignorišemo neke periode iz prošlosti. To bi svakako bila fatalna greška. Ali ono što bih ja voleo da vidim jeste da se ovaj odnos ne posmatra i ne procenjuje isključivo kroz istorijske događaje.

Srbija, baš kao i druge države partneri, može izabrati intenzitet, oblik i sadržaj saradnje.

---

104) Adolf Ogi, ministar odbrane Švajcarske. *Declaration at Ceremony of mutual acceptance of the Swiss IPP by Switzerland and NATO*. 18 jun 1997. Dostupno na: [http://www.nato.int/cps/en/SID-27230B0B-31F00672/natolive/opinions\\_25625.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-27230B0B-31F00672/natolive/opinions_25625.htm) m

Partnerstvo nije igra nulte sume (eng. Zero sum game), nije „uzmi ili ostavi“. To je „živ“ projekat koji bi trebalo da odražava međusobne odnose.

Pre samo nekoliko dana, Srbija je saveznicima predstavila svoj Prezentacioni dokument kao prvi korak ka Individualnom akcionom planu partnerstva. Ovaj korak je dobrodošao, i ja Srbiji želim sve najbolje u njenom daljem radu na razvoju partnerstva sa NATO savezom.

Maja 1990. godine Manfred Vornier (Manfred Wörner), generalni sekretar NATO održao je u Bremenu govor o Atlantskom savezu i evropskoj bezbednosti devedesetih godina dvadesetog veka. Glavna poruka glasila je: *večni mir još uvek nije ništa drugo do slatkog sna.*<sup>105</sup> On se zalagao za zajednička rešenja kao načine za stvaranje mirnijeg poretka.

U tom smislu, želeo bih da izvedem nekoliko zaključaka:

- neutralnost se ne može koristiti kao izgovor za izostanak saradnje (čak i sa NATO)
- neutralnost ne predstavlja prepreku za saradnju sa NATO.
- priroda odnosa i saradnje sa NATO je na dobrovoljnoj osnovi.
- NATO ne preispituje niti procenjuje razloge za neutralnost. Spremnost na saradnju je ono što je bitno.
- NATO je zainteresovan za zajednička rešenja za evropsku bezbednost.

## Reference

1. Oli, Adolf, ministar odbrane Švajcarske. *Declaration at Ceremony of mutual acceptance of the Swiss IPP by Switzerland and NATO*. 18 jun 1997. Dostupno na: [http://www.nato.int/cps/en/SID-27230B0B-31F00672/natolive/opinions\\_25625.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-27230B0B-31F00672/natolive/opinions_25625.htm)
2. Partnerstvo za mir. *Okvirni dokument*. Brisel, 10. januar 1994. godine
3. Wörner, Manfred. „The Atlantic Alliance and European Security in the 1990s.“ Govor, Brisel, 17. maj 1990. godine . Dostupna na: [http://www.nato.int/docu/speech/1990/s900517a\\_e.htm](http://www.nato.int/docu/speech/1990/s900517a_e.htm)

---

105) Wörner, Manfred. „The Atlantic Alliance and European Security in the 1990s.“ Govor, Brisel, 17. maj 1990. godine . Dostupno na: [http://www.nato.int/docu/speech/1990/s900517a\\_e.htm](http://www.nato.int/docu/speech/1990/s900517a_e.htm)

Srđan Gligorijević

## Zajednička odbrambena i bezbednosna politika EU - jedinstven okvir za saradnju u oblasti bezbednosti

Nesumnjivo zajednička bezbednosna i odbrambena politika Evropske unije predstavlja jedinstven okvir za bezbednosnu i odbrambenu saradnju pošto je utemeljen na jedinstvenoj strateškoj kulturi koju u ovom slučaju stvaraju prvo evropske države članice NATO, zatim bivše članice Varšavskog pakta, nekadašnje nesvrstane zemlje i sadašnje neutralne države. Republika Irska, bila je prva neutralna država koja se priključila tadašnjoj Evropskoj ekonomskoj zajednici 1973. godine. Dvadeset jednu godinu kasnije Evropskoj uniji su se priključile 3 evropske neutralne države Austrija, Švedska i Finska. Dve države koje su pripadale Pokretu nesvrstanih, Malta i Kipar, tokom tzv. „velikog praska“ u proširenju EU 2004. godine, dok mnogi autori smatraju da i Slovenija takođe, kao deo bivše Jugoslavije, može da se smatra kao nesvrstana zemlja.

Strateška kultura može da se definiše kao skup uverenja, stavova i normi koji se odnose na upotrebu vojne sile, a prvenstveno se uobličava u skladu sa istorijskim iskustvom. Često se gubi iz vida da je EU pre svega bezbednosna zajednica. Bezbednosna zajednica je ona vrsta zajednice u kojoj postoji čvrsta garancija da se njeni članovi neće fizički, odnosno oružano obračunavati, već međusobno probleme rešavati na drugi način. Karl Dojč (Karl Deutsch) je postavljajući definiciju bezbednosne zajednice 1957. godine, opisao bezbednosnu zajednicu kao grupu ljudi koji su postali integrisani. Na isti način je „arhitekta“ evropske integracije Žan Mone (Jean Monnet) odabrao objedinjavanje i zajedničku kontrolu nad proizvodnjom uglja i čelika, ključnih sirovina za odbrambenu industriju. Kao polaznu tačku strateške saradnje pre svega Francuske i Nemačke, a samim tim i šire evropske porodice, proces evropske integracije je odbacio skoro sve istorijski nasleđene mržnje, obarajući granice i potpuno odbacujući rat kao sredstvo rešavanja međusobnih problema. Samim tim, preobraženi su i odnosi među evropskim državama, pa čak i životi običnih građana.

U srcu evropske integracije, a samim tim i evropske bezbednosne zajednice, nalazi se niz zajedničkih vrednosti ali i normi, pravila i principa prihvaćenih od svih članova zajednice. Opipljiva evropska integracija u oblasti bezbednosti i odbrane došla je tek na začelju celokupnog procesa, uprkos početnom entuzijazmu pedesetih godina zasnovanom na projektu Evropske odbrambene zajednice. Saradnja na evropskom nivou u oblasti bezbednosti se od tada pa sve do početka devedesetih godina nije razvijala. Međutim, raspad Jugoslavije je bio presudan događaj koji je podstakao stvaranje posebnog zajedničkog bezbednosnog identiteta tada već uspostavljene EU. Postojala je dakle potreba da se pristupi rešavanju problema strateške sposobnosti EU za delovanje u, pre svega, svom neposrednom okruženju, a samim tim i na široj globalnoj sceni. Stoga je Ugovor iz Amsterdama iz 1997. godine reafirmisao ono što se već pojavljuje i u Ugovoru iz Mاستrihta - jedno čvrsto opredeljenje za progresivno uobličavanje zajedničke bezbednosne politike koja može voditi ka zajedničkoj odbrani. Tom prilikom, Petersburški zadaci su i formalno inkorporirani u ugovor o Evropskoj uniji. Pokretanje Evropske bezbednosne odbrambene politike *de facto* 1998. godine u Sen Malou (na sastanku francuskog predsednika Širaka i britanskog premijera Blera), a *de jure*

u junu 1999. godine na Savetu EU u Kelnu, bio je ključan momenat za stvaranje okvira u kome će se razvijati jedinstvena evropska strateška kultura. Od tog trenutka do danas, mogućnost da razvoj evropske bezbednosne i odbrambene politike potkopa kredibilitet NATO je jedna od glavnih opsesija ili velikih briga koja često nalazi svoje mesto u debatama o smislu, razvoju i budućnosti evropske bezbednosti. Evropska strategija bezbednosti iz 2003. godine predstavlja pokušaj da se preciznije definišu strateški prioriteti koristeći proaktivni pristup umesto reaktivnog pristupa koji se koristio do tada, odnosno da se stvori doktrinarno uporište za uverljivu ulogu unije na međunarodnoj sceni. Upravo u ovom dokumentu vrlo jasno se kaže da je potrebno razviti stratešku kulturu koja će stvoriti uslove za ranu, brzu i kada je potrebno snažnu intervenciju.

U svakom slučaju, EU ima niz vidljivih nedostataka koji je sprečavaju da postane odlučan i efikasan globalni igrač. S druge strane, mora se priznati da su evropska strateška kultura kao i sredstva i sposobnosti koja joj stoje na raspolaganju još uvek u povelju, dok poseban problem predstavlja politička volja da se ta sredstva upotrebe. U bezbednosnom delovanju EU sveprisutna je potreba da se odgovori na različite i potencijalno suprotstavljene interese država članica. U svojoj suštini, evropska strateška kultura je zbir različitih nacionalnih strateških kultura svih dvadeset sedam država članica. Mnoge od njih su poslovično uzdržane. Skandinavske države, na primer, imaju razvijenu tradiciju učešća misijama održavanja mira. S druge strane, Francuska i Velika Britanija, na osnovu svog nasleđa kao kolonijalnih sila, imaju spremnost i mogućnosti da se angažuju u raznim delovima sveta. Osim toga evropske države se razlikuju i u načinu shvatanja trans-atlantskih odnosa: neke u jačanju ove veze vide temelj evropske bezbednosti, dok se druge zalažu za zaokruživanje koncepta evropske autonomije u oblasti bezbednosti i odbrane. Posebnu temu predstavljaju različite ekonomske mogućnosti država članica, njihove razlike u veličini teritorije, u broju stanovnika itd. Stoga se strateška kultura EU suštinski gradi usklađivanjem prioriteta pojedinih strateških kultura. Međutim, kada je nemoguće uspostaviti sklad, dolazi do prepoznatljive nekoherentnosti, kao i paralize institucija i delovanja. Za razliku od nacionalnih strateških kultura, koje su se uobičavale i razvijale kroz istorijska iskustva, današnja evropska strateška kultura više je proizvod političke volje koja se očituje u preciznim ugovorima, inicijativama za delovanje i izgradnji odgovarajućih institucija.

Angažovanje trupa država članica EU na terenu primarno je pitanje oko kojeg je često nemoguće postići konsenzus. Nedostatak vojnih sposobnosti Unije doveo je do pomeranja težišta delovanja u okviru Zajedničke spoljne i bezbednosne politike ka dominantnom angažovanju u civilnim misijama. Ako se prisetimo tih prvih koraka evropske bezbednosne odbrambene politike, Deklaracije iz Sen Maloa, Helsinški glavni cilj i drugih, videćemo da je težište u ciljevima uglavnom stavljeno na vojni angažman u delovanju EU. Tokom vremena došlo je do pomeranja ka civilnim aspektima delovanja Unije u okviru Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike. Stoga Unija je danas prvenstveno angažovana u misijama vladavine prava, policijskim misijama, reformama sektora bezbednosti itd.

Većina izmena i novih odredbi u Lisabonskom sporazumu odnosi se upravo na oblast bezbednosti i odbrane, počevši od promene imena Evropske bezbednosne i odbrambene politike u Zajedničku bezbednosnu i odbrambenu politiku, kao izraz potrebe za jačanjem i većom koherentnošću ovog koncepta kroz niz drugih rešenja koja su uneta. Pre svega treba pomenuti čuvenu klauzulu (42.7 Ugovora u Lisabonu prim.ur.) o međusobnoj odbrani koja je u velikoj meri dovela u pitanje neutralnu prirodu nekih država članica EU. U ovom

trenutku Zajednička bezbednosna i odbrambena politika je jedan od najvećih izazova i testova za celokupan spoljni i unutrašnji kredibilitet EU.

Najzad vredi reći da će širenje evropske bezbednosne zajednice na Zapadni Balkan, drugim rečima širenje evropskih normi, pravila, mogućnosti i obzira na ovaj region, pomoći da se nestabilnost i mogućnost novih sukoba u širem evropskom regionu učini manje izvesnim. Na posletku, hteo bih da dodam da ovih dana, kada se vode rasprave o budućnosti EU i kada neki pesimistični analitičari spekuliju o njenom kraju, želim da izrazim svoje lično uverenje da čak i da se takve malo verovatne prognoze i ostvare, evropska bezbednosna zajednica neće prestati da postoji.

Dr Sandro Knezović

## Pogled iz Hrvatske: Neutralnost naspram kolektivne bezbednosti – ekonomska dimenzija

Iz očiglednih razloga, dileme oko toga šta predstavlja odgovarajući okvir za hrvatsku nacionalnu bezbednost javile su se kao deo veoma važne rasprave ranih devedesetih godina prošlog veka. Uopšte, kada neko govori o kolektivnoj bezbednosti u Hrvatskoj, on/ona govori o članstvu u NATO. Pridruživanje NATO je definitivno bio jedan od dva glavna cilja spoljne politike Hrvatske u poslednjih 20 godina. Imajući u vidu veoma komplikovanu noviju istoriju i bezbednosno okruženje, ovo pitanje je izazvalo izuzetno važne rasprave između zagovornika suprotstavljenih mišljenja. Pitanje koje se pojavilo jeste kako je moguće da mala država sa veoma ograničenim strateškim i ekonomskim potencijalima obezbedi trajnu bezbednost i pronađe sebi mesto u međunarodnoj areni globalizovanog sveta. Postojale su dve opcije – ili da se priključi postojećem okviru kolektivne bezbednosti kroz NATO, ili da učini nešto drugo. Veoma važno pitanje tih rasprava bio je identitet, zbog jakog osećaja pripadnosti Zapadu, naročito tokom ranih i kasnih devedesetih godina prošlog veka. Neutralnost kao takva nikada nije bila predmet ozbiljne rasprave u Hrvatskoj, s obzirom na činjenicu da je postojala određena količina svesti da zemlja mora da poseduje određene kapacitete kako bi mogla zahtevati ovakav status. Rasprave su takođe vođene, usudujem se reći, na vrlo neprikladan način, pošto učesnici koji su bili protiv pristupanja NATO, nisu nudili nikakvu drugu alternativu, dok oni koji su podržavali ulazak u NATO nisu pružali dovoljno pouzdanih dokaza ili informacija. Postojao je, očigledno, značajan nedostatak pouzdanih izvora informacija i javila se potreba za temeljnim istraživanjem o ovoj temi.

Upravo iz ovog razloga je Institut za razvoj i međunarodne odnose iz Zagreba sproveo istraživački projekat pod nazivom **Troškovi i koristi hrvatskog priključenja NATO**. Tokom realizacije ovog projekta, analizirali smo različite faktore od važnosti za ovu temu: makroekonomske podatke, strane direktne investicije, kreditni rejting, rast bruto društvenog proizvoda, vojne troškove država članica NATO i država van NATO i drugih. Glavni fokus ovog projekta je bio analiza uticaja članstva u NATO na političku stabilnost, odnosno kako ono utiče na preduslove za ekonomsku stabilnost i rast, i kako utiče na saradnju u regionu Jugoistočne Evrope.

Počeo bih citirajući Vašingtonski sporazum (osnivački akt NATO), i za razliku od većine koji bi naveli Član 5, želeo bih da vas podsetim na često zaboravljen Član 2, u kome stoji da „će države članice nastojati da uklone sukobe u svojim ekonomskim politikama i da će podsticati ekonomsku saradnju između nekih, ili svih njih“. Može se zaključiti da bi bilo više nego neodgovarajuće da se NATO analizira samo kroz političko-bezbednosnu prizmu, a zanemari njegov potencijal da doprinese ekonomskoj stabilnosti, naročito za države u tranziciji, pogotovo one koje su prošle kroz period konflikata i rata, kao što je Hrvatska. Shodno tome, jedan od glavnih argumenata u prilog pridruživanja NATO za ove zemlje, sa slabom privredom i potrebom da se obezbedi socijalne i ekonomske prilike za društvo kao takvo, odnosi se na očekivanja da će pridruživanjem navodno jedinom efikasnom sistemu



kolektivne bezbednosti dovesti do: a) višeg nivoa bezbednosti, b) smanjenja bezbednosnih ili vojnih troškova i c) da će postaviti zemlju u povoljniji položaj za ostvarivanje značajnih ekonomskih, finansijskih i razvojnih koristi. Takođe treba napomenuti da je, u vreme kada je istraživanje sprovedeno, postojao opšti osećaj da među zemljama Jugoistočne Evrope postoji, barem u nekoj meri, konsenzus da NATO predstavlja odgovarajući okvir za hvatanje u koštac sa dugotrajnim bezbednosnim problemima koji još uvek postoje u regionu, i da predstavlja jedno od održivih rešenja za trajnu političku stabilnost.<sup>106</sup>

Upravo rešenje ovih pitanja je od suštinske važnosti za ekonomski rast država u regionu, kako za njihov razvoj, tako i za razvoj njihovog kapaciteta za ekonomsku saradnju unutar regiona. Šta je osnova za takvu tvrdnju? Kao prvo, jedan od glavnih argumenata za pridruživanje država iz regiona NATO jeste činjenica da članstvo zahteva ispunjavanje čvrstih uslova i na taj način stabilizuje demokratiju. Nadalje, biti član tako moćnog političko-vojnog saveza znači deliti iste, široko prihvaćene demokratske vrednosti i procese što dovodi, barem u nekoj meri, poboljšanju međunarodnog legitimiteta svake od država članica. S druge strane, postoje opšti nesporedumi u regionu o logici kriterijuma za pridruživanje NATO, usled izvesnog neslaganja između samopercepcije i trenutnih geostrateških okolnosti, kao i visokih, nerealnih očekivanja, naročito onih koji su vezani za kratkoročne periode. Skoro svi žele promene preko noći, a vrlo je malo verovatno da se one mogu dogoditi.

Naravno, mi smo u našoj analizi identifikovali brojne troškove pridruživanja NATO: postoje troškovi osoblja, nabavke, operativni troškovi, troškovi istraživanja i razvoja, kao i drugi troškovi koje je moguće izmeriti. Pored ovih merljivih, tu su takođe i troškovi koji nisu tako lako uočljivi i merljivi, više su psihološki ili, ako želite, hipotetički, kao što su: povećan rizik od terorizma, gubitak suvereniteta i drugi. I konačno, postoje određene obaveze koje članstvo u NATO nosi sa sobom. Kao prvo, tu je preporuka da budžet za odbranu bude veći od 2% BDP (ali ovo pitanje je poprilično diskutabilno, možemo govoriti o tome koliko su stare, čak i bogatije članice NATO posvećene ispunjavanju ove preporuke). Drugo, tu je obaveza vojnog učešća u operacijama i misijama širom sveta, čime se otvara mogućnost da vojnici koji učestvuju u njima budu ubijeni, ili teško ranjeni. Na koji način ovo saopštiti javnosti u državi koja je ne tako davno prošla kroz ratne sukobe? Tu je, takođe, i zahtev da se trupe modernizuju i restrukturiraju u skladu sa NATO standardima. I konačno, tu su i političke obaveze/rizici. Pridruživanje NATO zaista znači ulazak u moćan, ali ne uvek i popularan savez, što takođe ukazuje na moguće pretnje.

Troškovi pridruživanja, ne samo NATO, već i EU, vidljiviji su nego koristi, koje se mnogo teže uočavaju. Međutim, još uvek postoje određene direktne koristi, u vidu potencijalnog smanjenja vojnih troškova (smanjenje broja vojnog osoblja), povoljniji uslovi za kupovinu i prodaju vojne opreme, povoljniji aranžmani o kompenzaciji i drugo. I na kraju, biti član kolektivnog bezbednosnog sistema znači doprinositi demokratskim reformama i stabilnosti, ne samo u sopstvenoj državi, već i u regionu, te i to opravdava pridruživanje Hrvatske NATO i članstvo u savezu. Ove koristi, barem u nekoj meri, mogu se preneti na šire stanovništvo bilo koje države, u vidu takozvane bezbednosne dividende: kišobran NATO koji osigurava bezbednost može biti važan faktor za kvalitet života običnih građana.

---

106) U to vreme neke države Jugoistočne Evrope su bile članice, neke su bile spremne da se pridruže, a dobar deo Jugoistočne Evrope je već uzimao učešće u raznim okvirima NATO-a – Partnerstvu za mir, Akcionom planu za članstvo itd. (prim. aut.)

Sve ove prednosti se direktno ili indirektno prenose na nacionalnu ekonomiju. Bez sumnje, politička i vojna bezbednost je veoma važna za poslovno okruženje. Smanjenjem rizika zemlje, može se povećati njen kreditni rejting, što utiče na snižavanje kamatnih stopa na kredite. Pored toga, kako kreditni rejting i bezbednosna procena utiču prilikom donošenja svake odluke o investiranju, trebalo bi da postoji pozitivan uticaj članstva u NATO na direktne strane investicije, kao i na domaće investicije u fiksni kapital.

U slučaju Hrvatske, kao što sam prethodno naveo, članstvo u NATO predstavljalo je jedan od dva glavna politička cilja. Međutim, vladina kampanja javnog zagovaranja članstva u NATO je sprovedena na veoma neprikladan način, i najveća zabrinutost po ovom pitanju se odnosila na podršku javnosti, što je čak jasno navedeno u dokumentu sa NATO samita održanog u Rigi. Pre 2009. godine (otkada je Hrvatska član NATO), podrška članstvu je uvek bila negde ispod 50%. Rasla je samo u slučajevima neke bezbednosne pretnje u okruženju, ali ovaj porast bio je vidljiv samo u vreme postojanja takve pretnje. Ono što je još interesantnije jeste činjenica da, od kada je Hrvatska postala članica NATO, podrška članstvu nikada nije spala ispod 55%.

Očigledno je da su promene kroz koje je zemlja prošla tokom poslednje decenije u prevazilaženju prepreka radi pridruživanja NATO značajne. Neki od primera uključuju smanjivanje vojske kasnih devedesetih godina prošlog veka. U to vreme, hrvatska vojska je brojala oko 270 – 280 hiljada vojnika i oficira. Danas je ona smanjena na malu, profesionalnu i mobilnu silu, zahvaljujući reformama kompletnog bezbednosnog sistema. Proces depolitizacije vojske je takođe bio veoma važan za ispunjavanje standarda za pridruživanje NATO, ali ovo ostaje konstantan proces s obzirom na samu prirodu odnosa između politike i sektora bezbednosti – oduvek postoji tendencija politike da kontroliše bezbednosni sektor.

Kada govorimo o troškovima i koristima pristupanja NATO, mora biti veoma jasno da proces pristupanja NATO obično ide ruku pod ruku sa procesom pristupanja Evropskoj uniji. Ponekad je veoma teško napraviti razliku između ova dva procesa, pošto se oni mogu opisati kao „dve strane istog novčića“ u pogledu ispunjavanja standarda. Stoga, troškovi ispunjavanja NATO standarda često se preklapaju sa onima za ispunjavanje EU standarda. Bez ikakve sumnje, možemo jasno reći da sam proces doprinosi opštoj stabilnosti zemlje, njenom međunarodnom ugledu i sveukupnoj promeni slike o zemlji – od problema do partnera u regionu. Potencijalno, ova politička i bezbednosna promena, može da doprinese ekonomskom napretku i rastu, čak i poboljšanju saradnje u regionu.

Da zaključimo – da, NATO jeste prvenstveno političko-vojni savez koji je značajan kako za stabilnost transatlantske zajednice, tako i za ceo svet. Ipak, treba biti svestan da bi zanemarivanje potencijala NATO da doprinese dugoročnoj ekonomskoj stabilnosti uz obezbeđivanje političke stabilnosti i bezbednosti bilo apsolutno neproduktivno, naročito za države u procesu post-socijalističke tranzicije, a pogotovo za države koje su prošle kroz sukobe i rat. Pridruživanje NATO, barem za Hrvatsku, je značilo da je država ostvarila priznatu stabilnost, kao i usaglašenost sa široko prihvaćenim demokratskim standardima i nešto drugačijom strateškom pozicijom u regionu.

To može otvoriti mogućnost za povećanje direktnih stranih investicija, za dostizanje boljeg kreditnog rejtinga, kao i za ostvarivanje drugih ekonomskih koristi. Međutim, region Jugoistočne Evrope ekonomski nije toliko privlačan, jer tu su samo male države sa veoma ograničenim tržištima. Međutim, ako imate potencijal za dugoročnu stabilnost

kada države zajednički pristupaju pitanjima kao što su direktne strane investicije, one će naravno biti atraktivnije. Rezultat toga može biti potpuno drugačija slika, ne samo zemlje koja je u pitanju, nego i regiona u celini, ne potcenjujući bezbednosno odstupanje koje i dalje postoji unutar njega. Pored toga, postoje primeri u širem region o činjenici da NATO može da posluži kao oblik mirnog rešavanja ozbiljnih problema. Primeri Grčke i Turske, kao i Mađarske i Rumunije govore o tome. Pogledajmo samo Tursku i Grčku. Više od pedeset godina ove dve države imaju problem u međusobnim odnosima, ali tokom članstva taj sukob nikada nije eskalirao.

Očigledno je da su troškovi pridruživanja NATO bili veliki, uz dodatne obaveze koje proizilaze iz članstva. Ipak, biti deo kolektivnog bezbednosnog okvira ima veoma vidljive prednosti i ovo je takođe važno za region koji je još uvek opterećen teškim bezbednosnim problemima iz prošlosti. Može se zaključiti da ova vrsta okvira otvara mnogo mogućnosti za političku i ekonomsku stabilizaciju unutar regiona. S druge strane, veoma je teško zamisliti da male države, sa ograničenim ekonomskim i bezbednosnim kapacitetima (kao što su Hrvatska i druge države u regionu) mogu obezbediti stabilnost i ekonomski prosperitet samostalno, u periodu kada čak i zemlje veće važnosti u međunarodnim odnosima udružuju snage za ostvarivanje tih ciljeva.

# Posthladnoratovski svet i „nove neutralne države“



Dragan Štavljanin

## Posthladnoratovske „neutralne“ zemlje - Moldavija, Turkmenistan, Ukrajina

### Turkmenistan

Ubrzo posle sticanja nezavisnosti, tadašnji predsednik Turkmenistana, Saparmurat Atajevič Nijazov Turkmenbaši (Saparmyrat Ataýewiç Nyýazow Turkmenbashi), obelodanio je nameru da Turkmenistan postane neutralna zemlja. Ugledajući se (barem deklarativno) na primere Švajcarske i Austrije, predsednik Nijazov je svoju političku doktrinu, pod imenom *Pozitivna neutralnost*, zasnovao na sledećim postulatima: poštovanje suvereniteta i teritorijalnog integriteta drugih država, izbegavanje upotrebe sile u odnosima sa drugim državama, prvenstvo autoriteta Ujedinjenih nacija u međunarodnim odnosima, saradnja sa svim državama na svetu, izbegavanje članstva u vojnim i vojno-političkim blokovima, pravo na samoodbranu, itd. Tu doktrinu su priznale Ujedinjene nacije 1995. godine.<sup>107</sup>

Od sticanja nezavisnosti 1991. godine, Turkmenistan je uglavnom sledio izolacionističku politiku, što je simbolizovala i turkmenistanska *Deklaracija o stalnoj pozitivnoj neutralnosti*. Od tada, Turkmenistan je odbacivao angažman u bilo kom regionalnom savezu ili organizaciji koja je imala vojnu komponentu, mada učestvuje kao gost na sastancima Šangajnske organizacije za saradnju, član je UN, OEBS, Pokreta nesvrstanih, kao i pridruženi član Zajednice nezavisnih država (ZND). Takođe, bio je prva centralnoazijska država koja je 1994. godine postala članica NATO programa Partnerstva za mir, dakle godinu pre priznanja neutralnosti od strane UN. Ipak, učešće u ovom programu je ostalo samo slovo na papiru.

Turkmenistan uglavnom čine pustinje i ima najmanje stanovnika u odnosu na svih pet država, bivših centralnoazijskih republika Sovjetskog Saveza. Na teritoriji od skoro 500 hiljada kvadratnih kilometara živi svega oko 5 miliona stanovnika. Mada Turkmenistan nema sporova oko granica, spoljnopolitička doktrina ove zemlje počiva na zabrinutosti zbog unutrašnjih sukoba u Tadžikistanu, nestabilnosti u Severnom Avganistanu i tradicionalnih tenzija u odnosima sa Iranom. S druge strane, vođstvo Turkmenistana zanemaruje strah da bi islamski fundamentalizam iz Irana mogao da se prenese na njegovo tle, jer je Iran privržen šiitskoj verziji islama, dok se u Turkmenistanu upražnjava sunitska varijanta islama, koji je inače pod kontrolom države. Istovremeno, za razliku od ostalih centralnoazijskih država koje su aktivnije pomagale SAD u ratu protiv terorizma u Avganistanu, Turkmenistan je uglavnom ostao po strani, omogućavajući samo prelete američkih aviona sa neborbenim i humanitarnim pošiljkama. Time je sprečeno širenje uticaja radikalnih islamista na Turkmenistan, koji su inače aktivni u ovom regionu, kao što je na primer Hizb-ut-Tahrir, koji se zalaže za oživljavanje islamskog kalifata iz VII veka.

Vlasti Turkmenistana priznaju da je njihova zemlja među najslabijim u regionu i da, u osnovi, nema kapaciteta da se odbrani u vojnom smislu. Od 108 hiljada vojnika koji su bili

---

107) Generalna skupština UN je 12. decembra 1995. godine zvanično priznala Turkmenistan za stalno neutralnu zemlju Rezolucijom *O stalnoj neutralnosti Turkmenistana*. (prim.ur.)

deo bivše sovjetske armije 1992. godine, nova vojska Turkmenistana je do 1996. godine svedena na 11 hiljada pripadnika.

Takođe, ova zemlja i dalje zavisi od svojih suseda, pre svega Rusije, pre svega u vezi izvoza gasa, koji je glavni izvor njegovih prihoda. Turkmenistan je na četvrtom mestu u svetu po rezervama gasa, odnosno poseduje oko 4% svetskih rezervi. Položaj u kom se nalazi Turkmenistan u odnosu na ovu zemlju najbolje se video tokom devetomesečnog prekida izvoza gasa preko Rusije 2009. godine zbog spora oko cene. Mada je otvaranjem alternativnih gasovoda preko Irana i Kine smanjena zavisnost Turkmenistana od Rusije, njegovi lideri žele da se obezbede da nijedna strana sila nema razloga da pomisli kako se oni od nje distanciraju.

U međuvremenu, vlasti u Ašgabat u su još za vreme predsednika Nijazova preduzele neke nezvanične inicijative, pre svega omogućavajući američkoj avijaciji prelete preko teritorije Turkmenistana u cilju snabdevanja trupa u Avganistanu. Rusija tvrdi da je američkim snagama omogućen pristup skoro svim vazdušnim bazama u Turkmenistanu, uključujući aerodrom u Nebit-Dagu u blizini granice sa Iranom, čiju je rekonstrukciju finansirao Vašington. Takođe, u Moskvi ističu da su američki vojni eksperti renovirali i deo međunarodnog aerodroma u Ašgabat u za potrebe američke armije i da se preko Turkmenistana ne transportuju samo humanitarne, već i vojne pošiljke.

Zbog toga se u ruskim medijima postavljalo pitanje da li je time Turkmenistan doveo u pitanje svoj koncept nezavisnosti, optužujući SAD da koriste priliku s obzirom da je reč o autokratskom društvu u kome nema kontrole i sa zatvorenim protokom informacija. Ovakve spekulacije su dobile na intenzitetu kada je novi predsednik Gurbanogli Berdimuhamedov (Gurbanguly Mälikgulyýewiç Berdimuhamedow) prisustvovao samitu NATO u Bukureštu 2008. godine. Tom prilikom se sreo sa tadašnjim američkim predsednikom Džordžom Bušom.

S obzirom da Turkmenistan deli 800 kilometara dugu granicu sa Avganistanom, razumljiv je interes Vašingtona da proširi saradnju sa vlastima u Ašgabat u. Takođe, Turkmenistan je 2010. godine usvojio petogodišnji program modernizacije armije, prihvatajući stranu pomoć.

Međutim, sve ove inicijative se realizuju kroz neformalne kanale i nikada nisu obelodanjene i ozvaničene, omogućavajući vlastima u Turkmenistanu da zadrži makar privid verodostojnosti kada dođu u situaciju da negiraju optužbe da krše neutralnost. One stalno ostavljaju mogućnost da takve inicijative mogu biti otkazane ukoliko se promeni međunarodna situacija ili ako zbog takvog angažmana dođu pod udar kritike moćnijih suseda.

Ključni cilj spoljne politike Turkmenistana je očuvanje i stabilizacija vladajućeg režima. Mada je nakon izbora Gurbangulija Berdimuhamedova (nakon iznenadne smrti Saparmurata Nijazova Turkmenbašija 2007. godine), došlo do izvesnog otopljanja, odnosno otvorenosti za međunarodnu saradnju, Turkmenistan je uglavnom zadržao izolacionističku spoljnu politiku, koristeći proglašeni koncept neutralnost kao štit za izbegavanje neželjenog međunarodnog mešanja u njegove poslove.

Za vreme vladavine Nijazova, Turkmenistan je u medijima na Zapadu karikaturalno nazivan „staljinističkim Diznilendom“.

Koncept neutralnosti je izgovor koji lideri Turkmenistana koriste da bi maskirali suštinske slabosti zemlje. Takođe, to im omogućava da odbace bilo koji vid saradnje za koji smatraju da može voditi prevelikoj zavisnosti od bilo koje strane sile. Mada Rusija u tom smislu predstavlja najveću pretnju, vlasti u Ašbagatu su takođe zabrinute zbog mogućeg uticaja SAD, Irana i sve više Kine. Neutralnost takođe omogućava režimu u Turkmenistanu da odbacuje kritike međunarodnih organizacija zbog represije neistomišljenika na domaćoj političkoj sceni. Pozivi EU i OEBS za poboljšanje ljudskih prava uvek bivaju dočekani deklaracijama vlasti u Ašbagatu da je to mešanje u unutrašnje stvari neutralne zemlje. Ove razloge za neutralnost koristi i novi predsednik kako bi ojačao svoju vlast u državi, koja je po mnogim parametrima slaba.

Turkmenistan je uvek bio spremniji za međunarodnu saradnju u ekonomskoj oblasti. Vlasti ove zemlje oduvek su davale primat na bilateralnoj saradnji u odnosu na multilateralne organizacije i projekte. To je posebno važno za njegov ekonomski razvoj, jer Turkmenistanu nedostaje domaća ekspertiza u ključnim ekonomskim sektorima. Većina stranih investicija u Turkmenistanu je plasirano u energiju i građevinsku industriju. Turkmenistan ne poseduje stručne kadrove i kapacitete za eksploataciju nafte i gasa iz mora, tako da su angažovane kompanije iz mnogih zemalja, pre svega Ujedinjenih Arapskih Emirata, SAD, Rusije, Kine i Nemačke. Takođe, većina gasovoda za izvoz ovog energenta izgradili su stranci. Nedavno su i Kina i Iran izgradili gasovode kako bi mogli da uvoze ovaj energent.

Bez gasa iz Turkmenistana gasovod Nabuko – kao projekat EU - neće moći da profunkcioniše, međutim ova država vaga da li mu se isplati učešće u projektu bojeći se reakcije Rusije i Irana. Zbog toga Turkmenistan nije spreman da se priključi konzorcijumu sve dok napokon ne počne gradnja gasovoda. Takođe, vlasti u Ašbagatu nisu voljne da učestvuju ni u drugim međunarodnim ekonomskim projektima kojima bi antagonizovali ostale zemlje regije, pre svega Kinu.

Bezbednost Kaspijskog basena je jedna od oblasti gde je Turkmenistan, čini se, spreman da učestvuje u multilateralnim inicijativama, ali samo u određenoj meri. Ova država uvek učestvuje na samitima kaspijskih priobalnih država i nagovestila je spremnost da potpiše sporazum o određivanju granice u Kaspijskom moru ako to prihvati svih pet zainteresovanih država. Istovremeno, Turkmenistan uporno odbija da se priključni multinacionalnim bezbednosnim inicijativama, kao što su ruske Kaspijske snage (CASFOR)<sup>108</sup> ili Kaspijska straža<sup>109</sup> pod pokroviteljstvom SAD.

Polazeći od toga da bi uključivanje u bilo koju od ovih i drugih međunarodnih inicijativa i organizacija mogao da stvori problem Turkmenistanu u odnosima sa državama koje bi ostale izvan tih grupacija – to samo ojačava fokus vlasti u Ašbagatu na korišćenje spoljne politike na način koji osigurava održavanje sadašnje pozicije. S obzirom da je centralna Azija poprište rivaliteta velikih sila i potencijalno globalnog rata protiv terorizma, odmah po smrti

---

108) Kaspijske snage su projekat formiranja združenih pomorskih snaga pet kaspijskih država: Irana, Rusije, Azerbejdžana, Kazahstana i Turkmenistana. Ovaj projekat predložila je Rusija u oktobru 2005, sa ciljem da se spreči terorizam, trgovina oružjem i narkoticima i proliferacija oružja za masovno uništenje na prostoru Kaspijskoog mora. (prim.ur.)

109) Kaspijska straža je regionalni bezbednosni program, pokrenut 2003. godine, koji podržavaju SAD, a čiji je cilj da pomogne Azerbejdžanu i Kazahstanu da se suoče sa međunarodnim pretnjama kakve su : terorizam, proliferacija nuklearnog oružja, trgovina ljudima i drogom. (prim.ur.)

prvog predsednika Turkmenistana Nijazova 2006. godine, započelo je njihovo nadmetanje oko uticaja na spoljnu politiku ove zemlje, u smislu njenog odustajanja od neutralnosti. Zainteresovanost Vašingtona, Moskve, Pekinga i Teherana za uticaj u Turkmenistanu je razumljiva imajući njegovu važnost zbog ogromnih rezervi gasa, blizine Kaspijskog mora, kao i Irana i Avganistana.

Mada se Turkmenistan za vreme predsedničkog mandata Berdimuhamedova delimično otvorio prema međunarodnoj zajednici, angažmani su fokusirani na ekonomske projekte i oblasti gde mu nedostaje domaća ekspertiza. Kada je reč o bezbednosti, Turkmenistan je uglavnom ostao izolovan, koristeći koncept stalne neutralnosti kao štit u zadržavanju distance prema moćnijim susedima, strahujući da ne postane satelitska država.

Sve u svemu, čini se da je neutralnost u slučaju Turkmenistana uglavnom sinonim za samoizolaciju, odnosno u funkciji je očuvanja autokratskog režima. Međutim, imajući u vidu pomenute turbulencije i prekonfiguraciju međunarodnih odnosa, Turkmenistan će se u budućnosti sve više suočavati sa izazovom kako da sačuva svoju neutralnost.

## Moldavija

Moldavija je jedina država u Evropi (pored Republike Srbije) koja proglasila status stalne neutralnosti od kraja Hladnog rata. Moldavija je ustavom iz 1994. godine unilateralno proglasila stalnu vojnu neutralnost.

U tom trenutku, to je izgledalo kao mudro opredeljenje iz najmanje dva razloga. Najpre, Moldavija koja je do početka devedesetih bila deo Sovjetskog Saveza, nije imala bilo kakvu istoriju, odnosno nasleđe bilo kakve armije, tako da je proglašenje stalne neutralnosti trebalo da posluži kao zamena za snažnu vojsku koju nije imala. Drugim rečima, ovaj potez je bio najjeftiniji i najefikasniji način da brani svoj suverenitet i nezavisnost. Dakle, stalna neutralnost se u slučaju Moldavije može definisati i kao strategija preživljavanja, odnosno opstanka između moćnijih suseda (Ukrajina, Rumunija), kao i odgovor na pritisak Rusije da bude uključena u različite bezbednosne strukture koje je Kremlj stvorio. Drugi razlog za proglašenje neutralnosti je prisustvo ruskih trupa na levoj obali reke Dnjestar, odnosno u separatističkoj oblasti Pridnjestrovlje.

Iako je Ustavom Moldavije zabranjeno prisustvo stranih trupa na njenoj teritoriji, ruske trupe su tu stacionirane još od vremena raspada Sovjetskog Saveza i očito će još dugo ostati, uprkos više puta ponovljenog obećanja na samitima OEBS da će se povući. Stoga neki autori smatraju proglašenje neutralnosti kao sredstvo podsticanja odlaska ruskih trupa (u sličnom kontekstu kao i u slučaju Austrije posle Drugog svetskog rata), mada moldavska verzija neutralnosti više liči na neutralizam<sup>110</sup> nego na zapadnoevropski model stalne neutralnosti. Takođe, vojnu neutralnost Moldavije mnogi tretiraju samo kao akademski pojam. U osnovnim dokumentima i strategijama o spoljnoj politici, bezbednosti i odbrani, nije detaljnije razrađen ovaj koncept neutralnosti. Osim toga, moldavska neutralnost do danas nije priznata ni od jedne države

---

110) Pod neutralizmom se obično podrazumeva zvanično vojno-političko nesvrstavanje država, bez obaveze pridržavanja pravila ili običaja ponašanja neutralnih država. Kao primer država u statusu „neutralizma“ mogu se navesti Italija po izbijanju I svetskog rata 1914-1915, ili Titova Jugoslavija tokom druge polovine pedesetih godina XX veka. (prim.ur)



Rusija nije uspjela da uvuče Moldaviju u različite bezbednosne strukture koje je formirala, kao što su Organizacija ugovora o kolektivnoj bezbednosti (pored Rusije članice ove organizacije su i: Belorusija, Jermenija, Kazahstan, Kirgistan, Uzbekistan i Tadžikistan) i Šangajska organizacija za saradnju (koju su 2001. godine osnovali lideri Kine, Rusije, Kazahstana, Kirgistana, Tadžikistana i Uzbekistana). No, uprkos tome Rusija je zadržala svoje trupe na teritoriji Moldavije, čime krši međunarodno pravo i pokazuje nepoštovanje prema moldavskom konceptu neutralnosti. Tu činjenicu prenebregavaju isti oni koji tvrde da je nedavnim vojnim vežbama u okviru Partnerstva za mir narušena vojna neutralnost Moldavije.

U ovom trenutku, Moldavija se, uslovno govoreći, približava NATO, što potvrđuje i izjava ministra odbrane Moldavije Vitalija Marinuta (Vitalie Marinuta), početkom ove godine, da je članstvo u NATO ključno za prijem u Evropsku uniju, i da ulazak u NATO nije više tabu tema u njegovoj zemlji.

Ova zemlja učestvuje u Partnerstvu za mir od 1994. godine, uostalom kao i Rusija. Međutim, kao i slučaju Moskve, to članstvo je bilo uglavnom formalnog karaktera. Međutim, u septembru 2006. godine u Moldaviji su organizovane dve vežbe u okviru Partnerstva za mir. Nekoliko meseci ranije, u julu 2006. godine, Vlada Moldavije je usvojila Individualni akcioni plan partnerstva. Ovaj program, koji je pokrenut 2002. godine na samitu NATO u Pragu, otvoren je za one zemlje koje imaju političku volju i u stanju su da prodube odnose sa NATO. Cilj je produbljivanje saradnje u različitim segmentima kako bi se poduprli reformski naponi zemlje koja uđe u takav aranžman. Moldavski IPAP je u potpunosti harmonizovan sa Akcionim planom evropske politike susedstva koji su sklopili EU i Moldavija. Neutralnost je u dva navrata pomenuta u samom tekstu IPAP, ali to ne znači da je time međunarodno priznata neutralnost Moldavije. Osim Moldavije, u ovaj program su ušli i Gruzija, Azerbejdžan, Jermenija i Kazahstan.

Naravno, zbog proglašene neutralnosti, rasprava o članstvu Moldavije u NATO je dugo bila potiskivana tema, tako da dok 60 % građana podržava ulazak u EU, samo 25 % smatra da Moldavija treba da uđe u Severnoatlantsku alijansu. Oko 35% građana smatra da je neutralnost najbolji način da se osigura bezbednost Moldavije, dok 15% smatra da je bolje da zemlja uđe u Organizaciju ugovora o kolektivnoj bezbednosti, na čijem je čelu Rusija. To sve ukazuje na podeljenost pa i konfuziju unutar moldavskog društva, kao i na nedostatak informacija.

Dakle, neutralnost Moldavije se može tretirati kao strategija za efikasnije ostvarivanje nacionalnih interesa, međutim, problem je što njen nacionalni interes još nije definisan, a još manje ostvaren. Tako Vladimir Socor smatra da je neutralnost Moldavije više invencija Ruske Federacije koja želi garanciju da Moldavija ne uđe u NATO u doglednoj budućnosti. Ion Marandici iz Soroševog centra u Moldaviji i urednik portala Europa.md, smatra da Moldavija nema vidljive koristi od proglašenja statusa stalne neutralnosti. Zemlje Centralne i Istočne Evrope, koje su ušle u EU i NATO, proglasile su to kao svoj nacionalni interes u smislu osiguravanja veće bezbednosti.

Zadržavanje neutralnosti u slučaju Moldavije se može pokazati skupljom opcijom nego priključivanje nekom vojnom savezu, što bi, istovremeno, osiguralo veću bezbednost ove zemlje. U izvesnom smislu, pozicija Moldavije podseća na situaciju u kojoj se našla Austrija nakon Drugog svetskog rata, u koju su ušle sovjetske trupe. SSSR je priznao Austriju i povukao svoje trupe tek kada je ona pružila garancije da će proglasiti stalnu neutralnost.

S druge strane, mala je verovatnoća da će Rusija ikada povući svoje trupe iz Pridnjestrovlja, odnosno dela Moldavije, jer ovde nije reč samo o nastojanju da se time spreči ulazak Moldavije u NATO – ulog je mnogo veći. To je jedan od retkih slučajeva gde Rusija ima razmeštene trupe izvan svoje teritorije, kao dodatni faktor odvratanja NATO od širenja na Istok. Prisetimo se pokušaja Ukrajine i Gruzije da na samitu NATO u Bukureštu 2008. godine dobiju Akcioni plan za članstvo (MAP) i ruske intervencije u Gruziji koja se desila te iste godine.

Dakle, proglašenje neutralnosti je možda bila jedina opcija za Moldaviju, kako bi izbegla uvlačenje u različite bezbednosne saveze koje predvodi Rusija. S druge strane, sve dok su ruske trupe na njenoj teritoriji, Moldavija ne može da računa na članstvo u NATO, jer Severnoatlantska alijansa ne želi da primi u svoje redove zemlje koje nisu sprovele temeljne političke, kao i reforme u bezbednosnom sektoru, a pogotovo ne zemlje koje imaju teritorijalne sporove ili razmeštene strane trupe. Sa time je Rusija i računala kada je izvela intervenciju u Gruziji, nakon čega je ojačala svoje vojno prisustvo u separatističkim oblastima Južna Osetija i Abhazija, kao i slučaju njenih trupa u Pridnjestrovlju.

Dakle, Rusija gleda na Pridnjestrovlje u kontekstu svojih širih strateških ciljeva koji podrazumevaju restrukturiranje bezbednosne strukture u Evropi i smanjenje uticaj NATO, pre svega u svom susedstvu, odnosno “bliskom inostranstvu”.

Pozicije Srbije i Moldavije su slične utoliko što obe proglašenjem neutralnosti nastoje da preduprede ili amortizuju uvlačenje u bezbednosnu orbitu velikih sila. Istovremeno, odustajanjem za sada od jasne opredeljenosti za ulazak u NATO, Moldavija pokušava da izbegne da da povoda Kremlju za još većim uplivom u njene poslove, kao što se to pokazalo u slučaju Gruzije, koja je igranjem na kartu integracije u NATO isprovocirala rusku intervenciju. Kada je reč o Srbiji, ona konceptom neutralnosti i slanjem nezvaničnih signala da može ostati poslednje rusko uporište na Balkanu, što je i suština priče o stvarnom karakteru ruskog Centra za vanredne situacije u Nišu, pokušava da podigne ulog u pregovorima sa Zapadom i oko njenih evropskih integracija, tačnije da što je moguće više razdvoji to pitanje od statusa Kosova, što Brisel i Vašington očito povezuju.

Neutralnost nije garant bezbednosti. Naprotiv, može samo da oteža pozicije te zemlje imajući u vidu da se javljaju novi bezbednosni izazovi koji su sve globalniji i mnogo moćnije zemlje ne mogu same da ih rešavaju, pre svega kada je reč o terorizmu.

## **Ukrajina**

Ideja o neutralnosti Ukrajine je pomenuta u njoj Deklaraciji o nezavisnosti 1990. godine dok je još bila deo SSSR. U tom trenutku je to značilo odvajanje od Sovjetskog Saveza i zadržavanje statusa zemlje bez nuklearnog oružja. Kada je Ukrajina postala nezavisna, ideja neutralnosti je podrazumevala nastojanje da se osiguraju uslovi za jačanje države (state building), što je veoma važan projekat imajući u vidu ne samo nacionalne, političke, regionalne, već i verske pa i jezičke podele, pre svega veliku rusku zajednicu od oko 10 miliona, veliki uticaj Rusije i prisustvo njene Crnomorske flote u Sevastopolju. Zatim, da spreči oživljavanje bivšeg SSSR i, istovremeno, da iskaže želju za evropskim integracijama, što nije protivrečno ako se na koncept neutralnosti gleda na novi način, a ne na klasični.

Međutim, nastojanje prozapadnih vlasti u Ukrajini da na samitu NATO 2008. godine u Bukureštu zajedno sa Gruzijom dobiju MAP završilo se neuspešno. Pojedine članice Severnoatlantske alijanse, pre svega Francuska i Nemačka, odbile su da podrže takvu inicijativu, očitno ne želeći da isprovociraju žestoku reakciju Rusije sa kojom inače obe države, a pre svega Nemačka, imaju mnoštvo poslovnih interesa. Može se reći čak da je cilj intervencije Rusije u Gruziji, zapravo bio da se pošalje poruka Ukrajini, koja je za Moskvu mnogo važnija i njeno približavanje NATO bi imalo nesagledive negativne posledice po ruske interese. Putin je na istom samitu rekao predsedniku SAD Bušu da je Ukrajina nepostojeća država.

Nakon promene vlasti u Kijevu, novi proruski predsednik Janukovič (Yanukovych) inicirao je 2010. godine usvajanje zakona kojim se sprečava pristup te bivše sovjetske republike NATO i potvrđuje njen "neutralni status". Dozvoljava se međutim saradnja sa vojnim savezima i ekonomska integracija s Evropom.

Zbog toga ovaj koncept neutralnosti u suštini znači ako ne naganjanje ka Rusiji a ono u najmanju ruku ostavlja prostor za širenje njenog uticaja u Ukrajini. U tom smislu se može govoriti o lažnoj neutralnosti, odnosno o neutralnosti kao ideološkom mitu, a ne političkoj realnosti.

Ukrajina, koja se nalazi na razmeđi između Istoka i Zapada i koja je kroz istoriju uglavnom bila pion u geopolitičkim igrama, očitno je prinuđena da balansira između Rusije i Zapada. Dakle, ne želi članstvo u NATO, ali je čak i proruski predsednik Janukovič prilikom izbora prošle godine je proklamovao kao cilj evropske integracije (očekivao je potpisivanje sporazuma o asocijaciji i pridruživanju tokom 2010. godine). Istovremeno, odbio je priključenje Carinskoj uniji Rusije, Belorusije i Kazahstana, predlažući umesto toga sporazum o slobodnoj trgovini.

Dakle, koncept neutralnosti u slučaju Ukrajine uglavnom znači manevrisanje između dva moćna aktera – Rusije i EU – nastojeći da se previše ne približi niti udalji od jednog da ne bi razljutio drugog. Ma kako to izgledalo kao vešta politika, ona je lišena dugoročne strategije već se svodi na svakodnevno taktiziranje u kome potezi Kijeva često zavise od stavova i međusobnih odnosa Moskve, s jedne i Brisela i Vašingtona, sa druge strane.

Žarko Petrović

## Ruski pogled na neutralnost Srbije

Rusija drugačije gleda na neutralnost država na post-sovjetskom prostoru i neutralnost Srbije. Države na post-sovjetskom prostoru su shvatile jednu od poruka NATO, a koju je Jiri Kirijan u svom izlaganju na konferenciji sveo na maksimum da „*neutralnost ne može biti izgovor za nesaradnju*“, te se u skladu sa tim stavom ponašaju. Na primer, Turkmenistan nije član, ali aktivno učestvuje u telima Zajednice nezavisnih država, kao što je Savet za saradnju u pograničnoj politici. Moldavija je država članica ZND, a Ukrajina je pridruženi član, te je neutralnost ovih država izbalansirana na način koji ne znači njihovu izolaciju od osnovnih tokova vezanih za bezbednost u njihovom regionu. Rečju, post-sovjetske države saraduju sa Rusijom kao dominantnim faktorom bezbednosti u tom regionu.

Srbija nije post-sovjetska zemlja, i nije, niti pretenduje da bude deo integracionih projekata koji se događaju danas na tom prostoru. Neutralnost Srbije je korisna za Rusiju, čija je osnovna paradigma bezbednosti zaustavljanje širenja NATO. Neutralna Srbija je (jedna od) brana širenja NATO na istok.

Iako Rusija nema nameru da se strateški vrati na prostor Srbije, ona će se i dalje protiviti ulasku Srbije u NATO, zbog tog stava da se tu brani dalje širenje NATO na Istok. Ruski su interesi u Srbiji definisani neformalnim ruskim spoljnopolitičkim konceptom iz 2010. godine koji je objavljen u ruskom izdanju magazina Njuzvik maja 2010. godine. Oni se svode pre svega na ekonomiju, energetiku i određeni obim vojne saradnje. U ovom dokumentu se ne govori ni o kakvoj strateškoj viziji za Srbiju. Jedan sam od onih koji se ne slažu sa činjenicom da Rusija ima takav plan sa Srbijom, ne mislim da je baza za vanredne situacije u Nišu nešto što je znak povratka Rusije, ne mislim da su konferencije koje se prave u Beogradu o ruskim integracionim projektima nešto što predstavlja povratak Rusije na ovaj prostor. Mislim da je to pre podrška srpskoj neutralnosti nego plan za neku stratešku akciju.

Rusija je 2009. godine dala inicijativu za stvaranje novog Ugovora o bezbednosti u Evropi. Ona je istaknula potrebu za menjanjem OEBS putem stvaranja novog bezbednosnog sistema. Potrebu za tim novim sistemom je argumentovala činjenicom da u Evropi postoje različiti nivoi bezbednosti, odnosno postoje zemlje u Evropi koje ne teže članstvu ni u NATO niti u drugim bezbednosnim integracijama (kao što je Organizacija ugovora o kolektivnoj bezbednosti). Stoga je potreban jedan sveobuhvatni „krovni sporazum“ koji bi obezbedio da ove države imaju donekle izvesnost i garancije bezbednosti.

Srbija se, kao i Moldavija i Ukrajina, odlično uklapa u tu viziju potrebe za novim Ugovorom o bezbednosti u Evropi. Iz te perspektive, neutralnost Srbije je i dalje na principijelnom nivou prilično važna za rusku spoljnu politiku. Dok je tokom Hladnog rata i pozicija neutralnih država –za SSSR bila strateški klin u evropsku teritoriju u NATO zemljama, danas su ove nove „neutralne“ države u Evropi brana širenju poretka koji se stvara u Evropi kraja Hladnog rata naovamo.

To je poredak koji menja stanje koje se stvorilo po završetku Hladnog rata. Rusija ne vidi sebe kao poraženu stranu u Hladnom ratu, nego kao stranu koja je dobrovoljno odustala

od politike konfrontacije i koja je usvojila jedan sistem vrednosti. Rusija sad smatra da se poredak menja bez njenog učešća, što doživljava kao izvesnu pretnju, zato što sve veći upliv ovog poretka podrazumeva i teritorijalno širenje na onaj prostor koji je ranije bio pod snažnim, a potom sve slabijim uticajem Rusije. Zatim, tu je i širenje normi, standarda i vrednosti koji znatno sužavaju manevarski prostor Rusije u situaciji u kojoj njene sopstvene norme, standardi i vrednosti nisu toliko prihvatljivi za stanovništvo država u njenom okruženju. I na kraju, ona doživljava ovaj poredak kao pretnju zato što i teritorijalno i normativno širenje ga dovodi u neposrednu blizinu ruskih granica i sasvim menja bezbednosnu jednačinu unutar Rusije. Ne može se više na isti način voditi antiteroristička kampanja u Čečeniji i u Dagestanu kao što je to danas, ukoliko se NATO nalazi na ruskim granicama.

Članstvo Srbije u NATO nije toliko strateški važno koliko je važno principijelno. Strateški gledano, Rusija se povukla iz ovog regiona 2003. godine kada je sa Kosova je povukla svoj poslednji kontigent. Ona se povukla strateški, ograničenja koja bi eventualno nastupila članstvom Srbije u NATO i Evropskoj uniji ne mogu konkretno da naškoda Rusiji. Tu nisu u pitanju veliki ugovori o izvozu naoružanja, niti neke spektakularno velike investicione mogućnosti kao što bi to bilo u slučaju Ukrajine. (Rusija je odavno stavila do znanja da članstvo Ukrajine u NATO za nju predstavlja neku vrstu *casus belli*).

Ne bi trebalo mešati eventualnu dobru saradnju Rusije i NATO u PzM ili u nekim zajedničkim akcijama, sa činjenicom da je NATO jedna trajna „bol u glavi“ za Rusiju. Sputavanje NATO preko Srbije je moguće pre svega sprečavanjem zaokruživanja tog poretka, a onda i sputavanje samog NATO, koji je prinuđen da troši resurse na Kosovu. Time se Kosovo pretvara u zamrznuti konflikt, i podrška ostajanju Kosova u ovom stanju je nešto što Rusija može i ima kapacitet da uradi, iako nema kapacitet da pomogne trajnom rešavanju tog pitanja.

Nekoliko puta kada se u Srbiji pokrenula rasprava o NATO, Rusija je reagovala vrlo energično. Tu pre svega mislim na reagovanja posle izjava ministra Šutanovca početkom 2010. godine o mogućnostima i razmatranju NATO, i kada je zatim usledila kampanja protiv NATO. Rusija je svesna popularnosti koju uživa u Srbiji i svesna je da Srbi i srpska politika nemaju negativnih iskustava sa Rusijom pogotovo u poslednjem periodu. Rusija je, dakle, spremna da na medijskom i građanskom planu podržava opšti kurs podrške neutralnosti, što je idealna platforma za jednu nekontraverznu politiku u Srbiji.

Javno mnjenje u Rusiji, koje ranije nikada nije bilo preveliki faktor u odnosima i ponašanju ove zemlje prema Srbiji, sada je postalo značajan činilac. Ova transformacija se desila 2008. godine kada je proglašena nezavisnost Kosova bez ruskog učešća, i kada je napravljena paralela u Gruziji sa Abhazijom i Južnom Osetijom. Od tada je Srbija dobila jedan određeni imidž u Rusiji, iako i dalje ne figurira visoko na listi interesa i ne pojavljuje se tako često u medijima, ipak se mnogo češće spominje i prati nego što je bilo pre 2008. godine. Što je još važnije, javno mnjenje u Rusiji je na taj način polarizovalo da bi napuštanje neutralnosti odnosno članstvo Srbije u NATO bilo vrlo negativno prihvaćeno, a to je u svetu novih izbornih gibanja u Rusiji vrlo važno pitanje.

Da zaključim, širenje NATO na Srbiju i druge države nije nešto što je povezano nekom konjunkturuom sa odnosima Rusije i NATO. Širenje NATO je, kao takvo, nedopustivo za Rusiju i nikakav *reset* ili *perezagruska* neće promeniti ruski stav. Lično ne verujem da bi u bilo

kojoj varijanti Rusija mogla da prihvati članstvo Srbije u NATO. Međutim, ovakve promene su se već dešavale u drugim istočnoevropskim zemljama, i pokazale su da je reakcija Rusije kratkoročna, jer su izazovi koji stoje u odnosima između Rusije i NATO takvi da je Rusiji konstantno potrebna podrška unutar organizacije od onih država koje se pozitivnije odnose prema njoj. Zbog toga bih u svom zaključku rekao da bi eventualno članstvo Srbije u NATO bilo veliki kratkoročni problem u odnosima sa Rusijom.

# BIOGRAFIJE

## **TANJA MIŠČEVIĆ**

Dr Tanja Mišćević predaje na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu, kao i na Diplomatskoj akademiji Ministarstva spoljnih poslova Srbije. Takođe je gostujući profesor na nekoliko stranih univerziteta. U periodu od 2000. godine obavljala je nekoliko značajnih državnih funkcija, uključujući pozicije direktora Kancelarije za evropske integracije Vlade Srbije (2005-2008) i državnog sekretara u Ministarstvu odbrane (2010-2012). Takođe, obavlja funkciju potpredsednika Evropskog pokreta u Srbiji.

## **METE KJUEL NILSEN (METTE KJUEL NIELSEN)**

Nj.E. gospođa Mete Kjuel Nilsen je ambasador Kraljevine Danske u Republici Srbiji i Republici Crnoj Gori od 2007. godine. Karijeru u Ministarstvu spoljnih poslova Kraljevine Danske započela je 1983. godine. Obavljala je funkcije Prvog sekretara u Stalnoj misiji Danske pri UN, šef odeljenja u Ministarstvu spoljnih poslova zaduženog za UN i NATO mirovne operacije i kontrolu naoružanja i druge. Pre svoje sadašnje funkcije, gđa Kjuel Nielsen bila je šef Odeljenja za Rusiju, Zajednicu nezavisnih država, Zapadni Balkan, OEBS, Savet Evrope i Savet baltičkih država.

## **OVE BRING (OVE BRING)**

Dr Ove Bring je profesor emeritus međunarodnog prava na Univerzitetu u Stokholmu i Švedskom koledžu nacionalne odbrane. Tokom svoje karijere radio je kao pravni savetnik (za međunarodno javno pravo) u Ministarstvu spoljnih poslova Švedske. Dr Bring je član Stalnog arbitražnog suda u Hagu. Ima bogato iskustvo u oblasti mirovnih operacija Ujedinjenih nacija, kolektivne bezbednosti i ljudskih prava.

## **TOMAS FIŠER (THOMAS FISCHER)**

Dr Tomas Fišer studirao istoriju, političke nauke i javno i međunarodno pravo na Univerzitetima u Cirihi i Briselu. Do nedavno je radio kao istraživač - saradnik i gostujući predavač na The Graduate Institute of International and Development Studies (IHEID) u Ženevi. Pre toga je predavao i na Univerzitetima u Cirihi, Beču i Helsinkiju. Njegove oblasti istraživanja uključuju švajcarsku spoljnu i bezbednosnu politiku, neutralnost i komparativnu istoriju neutralnosti, medijaciju i dobre usluge, međunarodna istorija hladnog rata i istorija međunarodnih organizacija.

## **DRAGAN BOGETIĆ**

Dragan Bogetić je stekao doktorat 1988. godine na Fakultetu političkih nauka u Beogradu. Od 1984. godine radi kao naučni savetnik na Institutu za modernu istoriju u Beogradu. Naučni rad dr Bogetića usredsređen je na teme hladnoratovske istorije i diplomatske istorije Jugoslavije nakon Drugog svetskog rata, sa fokusom na jugoslovenske odnose sa Zapadom (tačnije sa SAD i NATO), SSSR i državama članicama Pokreta nesvrstanih.

### **JAKOB VESTBERG (JACOB WESTBERG)**

Dr Jakob Vestberg od 2008. godine radi kao predavač u Odeljenju za bezbednost i strategiju na Švedskom koledžu za nacionalnu odbranu. U periodu od 2004. do 2008. godine bio je predavač na Odeljenju za političke nauke Univerziteta u Stokholmu. Njegovo polje istraživanja obuhvata sledeće oblasti: nordijska odbrambena saradnja (prošla i sadašnja), evropske integracije i transformacije (posebno odbrambena saradnja) i bezbednosna politika Švedske.

### **ČARLI SALONIJUS-PASTERNAK (CHARLY SALONIUS-PASTERNAK)**

Čarli Salonijus-Pasternak radi kao istraživač na Finskom institutu za međunarodne odnose. Od 2005. godine njegov istraživački rad fokusiran je na operacije rukovođenja krizama, transatlantske odnose i finsku spoljnu i bezbednosnu politiku. U Vojsci Finske radio je kao savetnik za međunarodne odnose višim oficirima. Predaje na nacionalnim i regionalnim kursovima iz oblasti odbrane.

### **FRIDHELM FRIŠENŠLAGER (FRIDHELM FRISHENSLAGER)**

Dr. Friedhelm Frišenšlager vodi Balkanske studije (postdiplomski master program) na Univerzitetu u Beču (u saradnji sa Institutom Dunavske regije i centralne Evrope) i obavlja funkciju predsednika Saveza evropskih federalista u Austriji. Tokom svoje političke karijere, dr Frischenschlager je bio ministar odbrane Austrije (1983-1988), član austrijskog parlamenta (1977-1986) i član Evropskog parlamenta (1996-1999). Takođe, u periodu od 2005. do 2007. godine, dr Frischenschlager je bio generalni sekretar Saveza evropskih federalista u Briselu.

### **KAREN DIVAJN (KAREN DEVINE)**

Dr. Karen Devine je predavač na međunarodnim odnosima na Univerzitetu u Irskoj. Njena oblast istraživanja je spoljna politika malih država, naročito politike neutralnosti u Evropi; javno mnjenje i spoljna politika u Evropi i SAD; razvoj Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike u Evropskoj uniji; i upotreba metodološkog pluralizma u kritičkom konstruktivizmu u međunarodnim odnosima.

### **JIRI KIRIJAN (JIŘÍ KYRIAN)**

Jiri Kirijan je od 2012. godine zamenik ambasadora Republike Češke u Srbiji. U Ministarstvu spoljnih poslova Republike Češke stalno je angažovan od 2002. godine. Njegova karijera je usko povezana sa bezbednosnom politikom: radio u češkoj Delegaciji pri NATO, u Stalnoj misiji Češke Republike pri UN, OEBS kao i drugim međunarodnim organizacijama u Beču. U period 2010-2012. godine obavljao je funkciju zamenika direktora Odeljenja za bezbednosnu politiku u Ministarstvu spoljnih poslova u Pragu.



## **SRĐAN GLIGORIJEVIĆ**

Srđan Gligorijević radi kao viši politički službenik u Ambasadi Velike Britanije u Srbiji. G. Gligorijević je jedan od osnivača Centra za međunarodne i bezbednosno poslove (ISAC fond), gde je i radio kao direktor analize. Kao gostujući istraživač saradnik radio je u Koledžu odbrane NATO u Rimu, kao i u Institutu za bezbednosne studije EU u Parizu . Njegove oblasti interesovanja jesu Zajednička spoljna i bezbednosna politika u Evropskoj uniji (prvenstveno Zajednička bezbednosna i odbrambena politika Evropske unije), NATO/ Partnerstvo za mir i regionalna bezbednost.

## **SANDRO KNEZOVIĆ**

Dr Sandro Knezović radi kao istraživač saradnik na Odeljenju za međunarodne ekonomske i političke odnose na Institutu za razvoj i međunarodne odnose u Zagrebu (Hrvatska). Njegov naučni rad je fokusiran na međunarodne odnose, posebno na međunarodnu i evropsku bezbednost (ZSBP/ZBOP), proširenja EU i NATO, kao i uticaj proširenja na region jugoistočne Evrope. Do nedavno obavljao je i funkciju glavnog urednika hrvatskog naučnog časopisa *Croatian International Relations Review*.

## **DRAGAN ŠTAVLJANIN**

Dragan Štavljanin radi kao novinar u Radiu Slobodna Evropa/ Balkanski servis (RFE/RL). Završio je master studije na Odeljenju za evropske studije i međunarodne odnose na Centralnoevropskom univerzitetu u Pragu i Budimpešti. Tokom 2008. godine pokrenuo je radio i internet projekat o "zamrznutim konfliktima", odnosno o mogućim širim uticajima koje bi nezavisnost Kosova mogla da ima na Abhaziju, Južnu Osetiju, Nagorno Karabah i Pridnjestrovlje. Tokom 2010. godine g. Štavljanin je držao predavanja o odnosima Rusije i Zapada u Centru za obuku za operacije podrške miru u Sarajevu (PSOTC). Osim kao novinar, 1992. godine radio je i kao asistent ministra informisanja u Vladi SR Jugoslavije, na čijem je čelu bio Milan Panić.

## **ŽARKO PETROVIĆ**

Žarko Petrović je direktor istraživanja u ISAC fondu. Osim što je diplomirani pravnik, g. Petrović je i magistrirao međunarodno pravo ljudskih prava na Univerzitetu Oxford (Velika Britanija) i diplomirao je na diplomatskoj akademiji Ministarstva spoljnih poslova. U prethodnom periodu bio je Savetnik za analizu konflikata u Delegaciji EU u Kazahstanu (2010-2011), politički savetnik u Misiji OEBS u Gruziji (tokom "petodnevnog rata") a u periodu 2007-2008. godine bio je bio savetnik za ljudska prava u Posmatračkoj misiji UN u Abhaziji, Gruzija. G. Petrović je član Advokatske komore Srbije.

CIP – Каталогизacija у публикацији Народна библиотека Србије, Београд

327.56:351.86(497.11)"20"(082)

327.56:351.86(4)"20"(082)

341.214(4)"20"(082)

341.214(497.11)"20"(082)

**NEUTRALNOST u XXI veku:** Pouke za Srbiju  
: [zbornik radova / urednik Igor S. Novaković]. – Beograd : ISAC Fond, 2013  
(Beograd : Tronik tiraž). – 111, 113 str. ; 30 cm

Prištampano: Neutrality in the 21<sup>st</sup> Century. – Tekst na srp. i engl. jeziku. – Tiraž 2.000.  
–Str. 9-10: Uvod / Igor Novaković – Str. 11-12: Uvodno obraćanje / Milan Pajević. –  
Str. 13-14: Uvodno obraćanje / Krister Asp. – Str. 15-17: Međunarodna bezbednosna  
saradnja Republike Srbije / Tanja Mišćević. – Str. 19-20: Kako zapad vidi neutralnost  
Srbije / Mete Kjuel Nielsen. – Biografije: str. 108-111. – Napomene i bibliografske  
reference uz svaki rad. – Bibliografija uz svaki rad.

ISBN 978-86-86383-16-7

- а) Безбедносни сектор – Европа – 21в – Зборници
- б) Међународни односи – Неутралност – Европа – 21в – Зборници
- ц) Међународни односи – Неутралност – Србија – 21в – Зборници

COBISS.SR-ID 201472780