

*Александар Саша Гајић**
Институт за европске студије

БЕЗБЕДНОСНЕ СТРАТЕГИЈЕ МАЛИХ ДРЖАВА У САВРЕМЕНОМ СВЕТУ: СЛУЧАЈ СРБИЈЕ**

Сажетак

Савремено изучавање могућности малих држава да се одупру безбедносним претњама далеко је одмакло од схватања да се оно своди на класичну политику баласирања и развијања сопствених војних потенцијала. Томе је допринело „проширивање поља безбедности“, детаљно посматрање безбедности као стања, организације и функције, као и проучавање природе држава које се, услед заједничких особина и начина деловања у међународним односима, деле на мале и велике државе, односно силе. У уводном делу рада се обрађује теме дефинисања малих држава према стандардним критеријумима (квантитативни, квалитативним и релационим), а затим се, у његовом другом делу, објашњавају главне стратегије које мале државе користе при суочавању са безбедносним претњама. У трећем делу рада, ова теоријска сазнања се примењују на случај Србије, то јест на њену изложеност, као мале државе, низу безбедносних претњи од завршетка хладноратовског периода до данашњег дана, све како би се извукли закључци које су безбедносне стратешке могућности које сада стоје пред Србијом и шта оне могу да јој донесу.

Кључне речи: *безбедност, стратегија, мале државе, безбедносне претње, баласнирање, неутралност, Србија*

* Контакт: gomergo@eunet.rs

** Рад је настао у оквиру научно-истраживачке делатности Института за европске студије, коју финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја РС

УВОД

Проучавање безбедносне димензије савремених међународних односа кроз „проширивање поља безбедности“ (Buzan 1983) одавно се интересује за могућности малих држава са се ефикасно одупру безбедносним претњама. У класичним стратешким студијама (из којих су се развиле савремене студије безбедности) тежиште посматрања простирало се у првом реду на класичне политике баласнирања кроз улажење у савезништва са другим државама и развијања сопствених потенцијала „тврде“, претежно војне моћи којим би се одагнале претње од претећег оружаног сукоба.

Савремено схватање безбедности је вишедимензионалније и свеобухватније, и то не само у погледу њеног унутрашњег рашчлањавања у вертикалном, секторском и хоризонталном смислу (Ејдус 2012): оно се види као стање, организација и функција. „Безбедност као стање представља заштићеност неког добра, вредности, тековине друштва. Као организација (механизам заштите) безбедност има различите организационе форме и различита обележја заснована и регулисана актима или одлукама друштвених групација. Као функција она је нераздвојни атрибут људске и државне делатности.“ (Гађиновић 2013, 184-185) Позитивна одредница безбедности подразумева слободу од страха и слободу од сиромаштва; у објективном смислу она се дефинише као одсуство претњи усвојеним вредностима, а у субјективном смислу као одсуство страха да ће те вредности бити нападнуте, као и “слободу од штетних претњи” (Wolfers 1952, 485). Извештај о људском развоју УН, чији је аутор пакистански економиста Махуб ул Хак, безбедност сагледава у два аспекта: као безбедност од хроничних претњи (глад, болест, репресија) и као заштиту од изненадних болних поремећаја у обрасцима свакодневног живота (UNDP 1994). Безбедност држава, када се фокусирамо на ову доминанту димензију међународног политичког вида организовања, као стање обухвата њену целокупну заштићеност од свих видова деструктивног деловања коју угрожавају њено постојање.

Имајући у виду простор са кога се испољавају безбедносне претње, безбедност држава може бити спољна и унутрашња. „Спољна безбедност се односи на независност, сувереност и

територијални интегритет. Унутрашња безбедност се односи на несметано функционисање уставног поретка односно друштвеног економског и правног система и заштићеност других добара, вредности и објеката” (Гађиновић 2013, 186). Међу облике угрожавања безбедности држава спадају: спољни оружани (оружана агресија, инвазија и војна интервенција); спољни неоружани (војни притисак, субверзија, претња и пропагандно деловање) као и унутрашњи оружани (етнички сукоби, оружана побуна, грађански рат, герила, тероризам...) и унутрашњи неоружани (етничке напетости, природне и индустријске катастрофе, илегалне миграције становништва, организовани криминал, наркоманија, корупција, итд.) (Гађиновић 2013б, 138-313).

Како би се успешно одупрле свим видовима безбедносних претњи, државе развијају бројне приступе које се темеље на њиховим стратегијским документима, све са циљем обезбеђења слободног функционисања свих постојећих друштвених структура. Ограничења ових стратегија у првом реду су датости у којима ове државе битишу: њихов положај у међународном систему, величина територије, број становника, постојећи ресурсни и привредни капацитети, идентитетска самоодређења и самосвест итд. Ово је посебно уочљиво у погледу ткз. малих држава.

ПИТАЊЕ ОДРЕЂЕЊА МАЛИХ ДРЖАВА

Упркос развијеној академској дебати о безбедносним политикама малих држава, у научној литератури постоје различити критеријуми за њихово дефинисање. Мале државе се - већ на први поглед је очито - разликују од великих сила, тј. великих држава, како по питању бројних аспеката који утичу на њихову безбедносну политику тако и по способност да остваре по себе повољне спољнополитичке исходе у савременим међународним приликама. Формално третиране као равноправне у савременом међународном систему (пре света, у систему УН), мале државе показују суштинску немогућност да трајније и дубље утичу на шире безбедносне прилике у савременим међународним односима, пре свега услед ограничења географске и геополитичке природе те

унутрашњих прилика које у њима владају, али и степена привредног развоја и унутрашње друштвене кохезије. Мада деле низ заједничких карактеристика, мале државе воде различите спољне и безбедносне политике, развијају различите стратешке приступе који произлазе из различитих перцепција међународне стварности, унутрашњих и спољних услова у којим се налазе, различитих интереса и мотива који се налазе уткани у њихове одлуке. (Gigleux 2016, 27-45)

У прошлости, малим државама су сматране све оне државе које нису представљале велике силе, то јест све оне које су биле сувише слабе да допринесу променама тада важећег међународног поретка и правила која су у њему важила. Њихова слабост сматрана је последицом квантитативних карактеристика ових држава попут незнатне величине територије, малобројности популације, неразвијене економије и веома ограничених војних способности, што се све огледало у немогућности ових држава да одбране своји национални интерес војно-политичким средствима.

Савремени критеријуми за одређење малих држава деле се у три групе: квантитативне, квалитативне и релационе (Hanggi, Regnier 2000). Такође, постоје и поделе само на основу два критеријума, квалитативног и квантитативног (Maas 2009, 65-83). У *квантитативне критеријуме* спадају број становника, површина државне територије, економска снага и војна моћ. “Квантитативни критерији дефинишу мале државе првенствено према броју становника, из три разлога: доступности података, могућности прецизног постављања линије између малих држава и осталих већих, те степена корелације броја становника и осталих квантитативних показатеља о некој држави (економска снага и војна моћ). Такав приступ омогућава да критериј дефинисања мале државе треба бити вишедимензионалан, али ипак истиче број становника као најпрецизнији критериј. Повезивањем критерија броја становника с осталим квантитативним критеријима добива се потпунија слика о малим државама, осим што остаје проблем одређења горње границе броја становника при дефинисању шта је мала држава.” (Гаћиновић 2018, 172) Главна замерка квантитативним критеријумима налази се у тврдњи да они, без обзира на које међу њима да се примењује и на који год начин,

нису довољни, већ су неопходни и квалитативни критеријуми, у првом реду идентификовање представе коју нека држава има о себи (Henrikson 2001, 56-57).

Квалитативни критеријуми утврђују да ли је нека држава мала или не бавећи се пре свега могућностима (Rothstein 1968, 12), понашањем (Evans, Newnham, 1998, 500-501) и перцепцијом коју држава има о самој себи (Heu 2003, 1). Аутоперцепција се овде проучава као важан фактор понашања држава, а приступ којим се она изучава назива се перцептивним или психолошким приступом. У квалитативне критеријуме спадају и морално стање становништва, његова образовна структура, економско-технолошка развијеност итд. По овом критеријуму мале државе се одређују као супротност великим државама, које су, уз оне средње величине, једине заиста битне у међународном систему (Гађиновић 2018, 173; Bjol 1971, 29).

Релациони (односни) критеријуме понашање малих држава везује са природом међународног система и релативним положајем државе у њему. “Према том приступу, критериј је ли нека држава мала или није јест (не)могућност пројектовања утицаја неке државе у међународном систему” (Куречић 2012, 93). Док квалитативни критеријум одређује мале државе као супротност они великима, релациони критеријум понашање ових држава види као групно: као тип понашања које мале државе показују у међународним односима, а које их издваја као посебну групу држава (East 1975, 160). „За мале државе на пример се тврди да имају ограничен ниво укључености у међународне односе, такође, њихова улога се потцењује, минимизира и у свим осталим међународним форумима и организацијама. Мале државе, се због своје ограничене војне силе и политичке моћи суздржавају од употребе војне силе, а спољно-политички су им приоритети углавном на регионалном нивоу.“ (Гађиновић 2018, 173) Стога су, према заговорницима овог приступа, спољнополитичке активности малих држава пре свега везане за безбедносне дилеме, што је показатељ њихове слабости наспрам великих држава (Hanggi, Regnier 2000, 7).

Премда значајни за одређење малих држава, материјални (квантитативни) показатељи као што су војни и економски

потенцијали данас се најчешће посматрају као релативна вредност; иако указују на ограничења за ношење са низом безбедносних претњи, они нису довољни да објасне спољне политике и безбедносне стратегије ових држава. Културно-историјски и геополитички контекст (и у оквиру њега - стратешко окружење) су такође веома значајни, поготово када се тичу асиметричних односа, јер могу да значајно модификују безбедносне приоритете малих држава које су смештене у различите регионе, са различитим наслеђеним проблемима и различитим суседима. Из ових разлога, мале државе итекако могу да буду активне у међународним односима и да у извесној мери утичу на токове у међународној политици.

„Једна од највећих карактеристика која чини мале државе интересантним за проучавање је управо њихова ограничена моћ, која се најбоље испољава у контексту са јачим државама. Велике силе просто имају више капацитета да лакше спроведу своје интересе. Наравно, ово не треба посматрати једносмерно, већ је проста употреба моћи великих сила често водила пре ка несигурношћу него ка остваривању циљева, јер неретко свака акција изазива и реакцију са друге стране.” (Стојадиновић 2019,130).

Оно што, према истраживачима као што су Вивел (Wivel), неку државу чини малом је њена (не)способност да упражњава своју моћ, а све услед њене позиције у датој конфигурацији моћи и њиховом институционалном изразу која је онемогућава да мења услове у којима се води њена политика. (Wivel 2014, 3-26) “Кнудсен је изнео тврдње да су релације, а не величина, пресудни фактори који могу објаснити разлике у моћи и одредити величину државе у одређеним условима“ (Vaice-kauskaitė 2017, 4).

Мада, дакле, нема општеприхваћене дефиниције мале државе услед сталног присиства релативизма у покушаје њеног одређивања, сматрамо да је дефиниција проф. Гаћиновића у највећој мери адекватна да објасни главне карактеристике које неку државу чине малом: мала држава је “свака јединка која је организована од стране постојећег становништва на ограниченој територији са међународно признатим границама, коју то становништво преко организованог политичког система

суверено контролише, која има до десет милиона становника настањених на око сто хиљада километара квадратних. Ако је та држава неразвијена, онда је она мала и са двадесет милиона становника без обзира на величину територије на којој њено становништво живи. Дакле, држава је мала ако има број становника испод одређене границе, саму себе перципира као „малу” и у међународној заједници делује као „мала”“ (Гађиновић 2018, 175-176).

СТРАТЕГИЈЕ МАЛИХ ДРЖАВА СУОЧЕНИХ СА БЕЗБЕДНОСНИМ ПРЕТЊАМА

Турбулентни савремени међународни односи – са наглим променама у односу снага, успонима хегемона и њиховим брзим опадањем након фаза слабљења које они теже да предупреду (Gilpin 1981) – стављају мале земље пред бројне опасности, међу којима су и оне егзистенцијалне природе. Поред историјски свеprisутних војних претњи, данас се мале државе суочавају са бројним нетрадиционалним видовима безбедносног угрожавања попут терористичких активности, хибридних претњи, као и читавог низа економских, социјеталних и еколошких претњи (Buzan 1993, 23).

Хватање у коштац са овим претњама изискује знатне способности и капацитете држава које, веома често, не располажу са довољно снажним привредама те војним и дипломатским потенцијалима за адекватно реаговање. Гетшел (Goetschel) је на становишту да се безбедносна дилема мале државе састоји од два елемента, утицаја и аутономије, које ове желе да повећају односно задрже (Goetschel, 1998, 18-19). Сходно томе, оне бирају оне политике које одражавају њихове потребе и доводе до постигнућа жељених циљева, било кроз неутралну, пасивну позицију или активно деловање. „Међутим, повећање утицаја не води увек повећању њихове аутономије или обрнуто. Мале земље не могу бити једнако укључене у доношење одлука или бити присиљене да учествују у међународним акцијама које не одговарају њиховим циљевима или вредностима а које могу довести до губитка аутономије или утицаја. Као резултат тога, безбедност и утицај су две

ствари које већини малих држава недостају, а које желе да задобију.“(Vaicekauskaitė 2017, 9).

У описаним приликама мале државе прибегавају једној (или више њих, ако неке од њих могуће комбиновати) од следећих стратегија: балансирању кроз удруживање насупрот потенцијалној претњи, придруживању великој сили (bandwagoning), проглашавању неутралности или прибегавању „стратегије врдања“ (hedging strategy).

Услед помањкања моћи (која најчешће наводе мале државе да се потчињавају оним великим) прва два приступа су алтернативна, међусобно искључива: или се мале државе удружују са другим земљама како би заједно створиле баланс моћи у односу на велику силу од које им стижу безбедносне претње или се, пак, прикључују (bandwagon) великој сили која им прети и тако од себе отклањају њихову реализацију, уз неминовно пружање низа уступака.

Удруживање ради балансирања насупрот претећој сили чешће се дешава у случајевима када је ова претња непосредна, по правилу услед географске блискости те непосредног извођења офанзивних активности или истицања таквих намера. Мале државе прибегавају овој стратегији из два разлога: као прво, јер се тако придружују мањим силама пре него што оне ојачају и израсту у потенцијалну претњу; и, као друго, јер придруживање слабијој страни повећава њихов утицај у одбрамбеном савезу који изискује појачану испомоћ (Walt 1985). „Слабије државе су, такође, радије да балансирају када им прете силе једнаких снага, а придружују (bandwagon) им се када се суоче са већим силама.“ (Vaicekauskaitė 2017, 9).

У другом случају - оном придруживања (bandwagoning) - мале државе бирају да се повежу са доминантом, великом силом уместо да јој сеprotиве кроз удружујуће балансирање јер процењују да је, укупно узевши, мање штетно да им се потчине (и добију, за узврат, и неке добробити) него да претрпе знатнију штету услед противљења њима у виду повезивање са другим силама које им неће пружити заштиту пошто нису у стању да избалансирају своје заједничке моћи насупрот претећој великој сили. Мала држава, дакле, не само да увиђа свој мали значај, тј. да мало доприноси балансирајућем

савезу, већ и да је тако стечена заједничка моћ недовољна да одагна од њих безбедносну претњу. Због тога ове државе као разборитију опцију виде своје потчињавање великој сили, чиме минимизирају свој безбедносни ризик (Lake 2009). У оба, међусобно искључујућа случаја - веза малих држава са другим државама формализује се у вид савезништва, било билатералног било мултилатералног (укључујући ту и високо институционализоване видове колективне безбедности).

Трећа могућност која стоји малим земљама је проглашење политике неутралности. Овој стратешкој опцији се прибегава у случају да мале земље нису вољне да се приклоне ни једној од великих сила или међусобно сучељених савезништава, а да за то имају могућности услед свог специфичног геополитичког и културно-историјског положаја (Agius, Devine 2011, 267-268). Неутралност, то јест избегавање сврставања, представа вид симетричног стратешког односа и стратешке независности од оба пола моћи (Dahl 1997). Овај приступ изискује избегавање учешћа у ратовима или подржавање било које од зараћених страна, али и способност државе да се брани у случају угрожавања њихове територијалне целовитости или суверенитета (Goetschel 1999). Вековима је политика неутралности представљала значајан алтернативни концепт безбедности, па и опстанка малих држава којим су оне одржавале своју аутономију и суверенитет (Krasner 1995) „Према реалистичком виђењу, одлука државе да не води рат има за циљ повећање шанси за независност и територијални интегритет. Мале државе су пригрљивале неутралност како се не би опредељивале у сукобима великих сила, показујући тако да не представљају претњу већим силама, чиме је минимизиран њихов ризик од умешаности у сукоб... У неким државама које се налазе у непосредној близини непријатељских земаља, неутралност може бити најповољнија опција за ублажавање тензија и осигурање њихове сопствене безбедности.“ (Vaicekauskaitė 2017, 9) Свакако, ова опција постаје стратешки релевантна само о случају када чак и међусобно антагонизирани велике силе имају знатнијег интереса од тога да нека мала држава буде неутрална; у противном - прокламација ове политике може да заврши као мртво слово на папиру коју ће, првом згодном приликом, згужвати велика сила у својој даљој експанзији.

Четврта могућа стратегија малих држава је ткз. „стратегије врдања“ (*hedging strategy*). У питању је такво „понашање државе која постиже одагнавање ризика бирањем мултилатералних политика с намером да постигне обострано реактивне ефекте“ (Lee 2017, 4) Суштина ове стратегије је да она избегава заузимање једне строго дефинисане, обавезујуће политике према другим државама и њиховим савезима – као што је случај у другим стратегијама попут балансирања, придруживања (*bandwagoning*) и политике неутралности – тежећи да, по потреби, *ad hoc*, развија са сваком од њих онакве односе колико јој се то чини корисним, а да при томе максимално смањи ризик од конфронтације са било којом од великих сила. Овом „врдању“ прибегавају државе које не желе да се придруже ни једној страни или сили (јер то води ка повећаном безбедносном ризику), већ које теже да, колико је могуће, са свима развијају добре односе. Садржински, ова стратегија је смештена између искључујућих приступа балансирања и придруживања (*bandwagoning*). За њено успешно спровођење је неопходно да буду испуњени следећи услови: мала држава која јој прибегава не сме бити суочена са непосредном претњом велике силе у њеном суседству, а њено безбедносно окружење не сме потпадати под логику блоковске конфронтације и чврсто дефинисаних интересних сфера, већ мора омогућавати својеврсни шири међупростор и флексибилност за вођење политике дозирањем повезивања и сарадње са различитим, па и међусобно антагонистичким странама.

У савременим приликама околности у југоисточној Азији (између супротстављених интереса великих сила попут Кине и САД) омогућавају тамошњим државама да „врдају“ не придружујући се ни једној страни, а сарађујући са свима (Sherwood 2016). „Мале државе више воле „врдање“ од балансирања или придруживања из неколико разлога. Балансирање може бити стратешки излишно, политички провокативно па чак и контрапродуктивно, јер води изостанку потенцијалних економских добитака. Оно, такође, може бити политички ризично и ограничити слободу деловања малих држава. (Vaisekauskaitė 2017, 9). На примерима безбедносних стратегија држава југоисточне Азије, Куик (Kuik) је направио

својеврсну типологију врсти „врдања“ којима оне прибегавају (Kuik 20008): индиректно балансирање, порицање доминације, економски прагматизам, обавезујуће ангажовање и ограничено придруживање. „Прво, индиректно балансирање минимизира ризике безбедности кроз изградњу војске или војне алијансе. Порицање доминације само потискује појаву потенцијално доминантне земље како би се смањили политички ризици кроз регионалну политичку равнотежу. Економски прагматизам је када средња сила максимизира користи директном економском сарадњом са великом силом. Обавезујуће ангажовање је када средња сила формира узајамни однос са једном или више великих сила који везује обе или више страна. Коначно, ограничено придруживање (bandwagoning) подразумева селективну зависност или сарадњу са великом силом.“ (Lee 2017, 8).

СРБИЈА ПРЕД САВРЕМЕНИМ БЕЗБЕДНОСНИМ ИЗАЗОВИМА

Случај Србије је типичан и, у исто време, веома сложен пример мале земље суочене са низом безбедносних претњи у нагло мењајућем међународном пореку у чијем оквиру она тежи да опстане и очува своју самосталност. Како су њена државна самосталност и савремени положај, као и безбедносне прилике у окружењу настале као директна последица распада претходне државне творевине у којој је живео српски народ - социјалистичке Југославије, тако се без разумевања под којим безбедносним претњама је нестало ова државна творевина не може ни разумети контекст у коме се налази савремена Србија.

Социјалистичка федеративна Југославија (СФРЈ) је у пуном смислу те речи представљала међублоковску, већим делом самосталну и неутралну (несврстану, како и гласи име политичког покрета чији била оснивач и предводник) творевину у биполарном светском поретку, између супротстављених идеолошких и геополитичких табора капиталистичког и комунистичког дела света предвођених САД и СССР. Гледана квантитативним, квантитативним и релационим критеријумима, СФРЈ је по свим параметрима била земља средње величине. Она је, услед свог специфичног

геополитичког положаја, имала још већу тежину и значајнију улогу у тадашњим међународним приликама него што су јој то њени „габарити“ омогућавали. Наиме, њена главна предност у геостратешком погледу била је улога неутралног „тампона“ између међусобно супротстављених блокова. Током највећег дела хладноратовске епохе, одмах након Титовог одметања из Стаљиновог табора, друга Југославија је преузела ову међународну улогу, са додатним мотивом пружања примера хуманије социјалистичке алтернативе совјетском друштвеном моделу. „Таква позиција обезбеђивала јој је довољан маневарски простор за унутрашњи аутохтони развоја по моделу самоуправног социјализма и међународну активност и утицај у великој групацији несврстаних земаља које су, како се говорило, представљали „савест човечанства.“ (Шушић 2004, 23) У ствари, Титова Југославија је представљала квази-неутралну творевину за међублоковско посредовање. Њена безбедносна стратегија, оцењивана данашњим критеријума и у оквиру данашњих типологија, кретала се између политике стриктне неутралности и стратегије „врдања“ која је више нагињала западном него источном блоку (пре свега у периоду „Балканског пакта“ (1953-1955) са Грчком и Турском, чланицама НАТО-а).

„После ишчезавања биполарне поделе Европе, по престанку Хладног рата, СФРЈ је „напрсла“ управо по линији где су велике силе давно повукле невидљиву, али свима знану демаркациону линију својих зона интереса“ (Шушић 2004, 23). Завршетак Хладног рата је довео до „обезвређивања“ ранијег геостратешког значаја Југославије (а са њиме и српског етничког простора) и вратиле га у раније оквире, оне који су важили у претходним вековима. „Геополитички значај простора бивше СФРЈ у постбиполарној Европи не само да није маргинализован, него се, у трансформисаном облику, чак повећао. Међутим, нестало је потребе за безусловном целовитошћу њене државне територије.... Срби и српске земље идентификоване су као сметња, како за претензије ванбалканских сила и центара моћи, тако и за сепаратистичке и великодржавне амбиције својих непосредних суседа, што није проузроковано ирационалним разлозима, већ респектовањем потенцијалне моћи српског

фактора (у интегралном просторном, популационом, војном, економском и политичком облику)“(Степић 2004,144).

Социјалистичка Југославија је разорена здруженим деловањем победничких великих сила хладноратовске епохе и унутрашњег сепаратизма, вештом комбинацијом спољних и унутрашњих оружаних и неоружаних претњи (Гајић 2010, 59-83). Србија, као федерална јединица која је са Црном Гором доследно бранила опстанак Југославије и права српског народа широм ове међународно признате земље, нашла се прво под ударом санкција, изолована и претворена у парију међународне заједнице. На њену унутрашњу територију (односно територију СРЈ, као нову федералну државу Србије и Црне Горе) је систематски пројектован читав низ дестабилишућих утицаја, читав низ безбедносних претњи - од субверзивних делатности и пропаганде, преко изазивања унутрашњих политичких и етничких сукоба, поновног увођења санкција до, на крају реализације спољне војне агресије након дуготрајног војног и политичког притиска. Србија (односно, СРЈ) овим безбедносним претњама супротстављала се прво покушавајући да буде делимично кооперативна (Дејтонски споразум 1995, споразум Милошевић-Холбрук 1998) и спремна на низ уступака како би одагнала спољне оружане видове угрожавања безбедности, а делимично покушавајући да својим потенцијалима и расположивом, легитимном силом сузбије све видове ових угрожавања.

У пролеће 1999, након што је гушење од споља подржане оружане побуна етничких Албанаца послужило као повод за оружану агресију НАТО пакта на њену територију, Србија је, уз грчевито пружање војног отпора, покушавала да пронађе спољне савезнике за спровођење стратегије балансирања доминантној претећој сили. Узалуд. Покушаји стварања конфедералне заједнице са Белорусијом и Руском Федерацијом у јеку НАТО агресије нису нашли на одзив ових земаља; оне у томе тренутку нису биле спремне нити су желеле да се, улазећи у балансирајући савез насупрот непосредној безбедносној претњи доминантне велике силе, конфронтирају са САД. Србија је, упркос херојском отпору, била принуђена на попуштање (повлачење своје оружане силе са КиМ и стављање ове српске покрајине под мандат УН у оквиру резолуције 1244).

Резултати распада СФРЈ и „ратова за југословенско наслеђе“ (1991-1999) били су по Србе и Србију погубни: изгубљене су бројне територије, изгубљени су многи животи, материјална штета и привредно заостајање било је огромно, док су позитивни учинци (попут стварања Републике Српске у оквиру „дејтонске“ БиХ) релативно малобројни. Поред свега тога, ресурси са којима је располагала Србија за одолевање наредим претњама били су у доброј мери истањени и потрошени, док су, на супрот осиромашеној и разореној земљи стајале као извесне – нове безбедносне претње истих оних који су разорили другу Југославију.

Петооктобарски преврат и промене које су уследиле није представљао само обарање једног у великој истрошеног режима у Београду (све како би се избегло да он буде алиби за ново спољно оружано мешање и како би се, колико је могуће, пацификовали видови неоружаних, махом субверзивних видова угрожавања земље унутар узбуркане унутрашње политичке сцене), већ и промену целокупне безбедносне стратегије Србије као мале земље са недовољним капацитетима да се одупре доминантној великој сили која је до тада (2000. године) готово у потпуности овладавала регионалним окружењем. Окретање стратегији придруживања (bandwagoning) западним силама, дојучерашњим агресорима, кроз отпочињање процеса придруживања ЕУ и стварања партнерских аранжмана са НАТО-м за време владавине ДОС-а и неколицине наредних влада у Србији (прве Коштуницеине владе (2004-2007) (ДСС-Г17+-СПО-НС), друге Коштуницеине владе (2007-2008) (ДСС-ДС-Г17+-НС) и владе Мирка Цветковића (2008-2012) (ДС- Г17+- СПО-СПС-ПУПС)) требало би се сагледавати управо у овом контексту: придруживање уместо противљења доминантној сили (за шта у том периоду нису пронађени адекватни партнери за удружујуће балансирање) представљало је, пре свега, последицу процене да би се на тај начин претрпела мања штета (а добиле извесне политичке и финансијске добити), него да се наставило са противљењем услед онемоћалости да се одагнају безбедносне претње. Ово „потчињавање кроз придруживање“ међу новим властима у Београду виђено је пре свега као могућност да се минимизира безбедносни ризик и отворе нове странице политичке историје

које пружају опције у којима губитничка позиција није једина извесност.

Међутим, иако су политичке прилике делом нормализоване (нпр. пацификација побуне у Прешевској долини 2001. године) а укупни безбедносни ризик умањен, прозападно позиционирање кроз придруживање ЕУ није донео Србији жељену стабилност. Даља демократизација вишестраначког система, системске реформе западног, неолибералног типа уз нагло отварање тржишта за увоз страних роба, задовољавање читавог низа правних стандарда – већина тога је послужила истим оним силама које су директно угрожавале Србију и њену безбедност да наставе да остварују своје циљеве на штету Србије, само су то уместо директних видова дестабилизације чиниле индиректним, прикривеним путем. Пропагандне кампање са циљем идентитетског слабљења српске стране су врло брзо настављене (захтеви појединих страних амбасадора за „променом свести“), чак и појачане; субверзивне активности, као и упућивање низа нових претњи зарад изнуђивања политичких уступака српске стране на њену очигледну штету чак су и интензивирани. Мањине и поједине међустраничке зајевнице су коришћене за наметање решења изузетно неповољних по српске националне интересе. Круну свега је представљала инструментализација процеса придруживања ЕУ као „шаргарепе“, мамца да се трајно „зацементирају“ резултати војне агресије, а Србија примора да се помири са губитком дела окупиране територије. Уз помоћ страног фактора растурена је државна заједница Србије и Црне Горе, док су, кроз реформисање, делом разорене кључне домаће безбедносне структуре (пре свих – армија и обавештајне службе). Врхунац свега је био процес западне подршке самопрокламовању независности КиМ од стране тамошњих албанских сепаратиста.

Све ово довело је до снажне реакције у јавном мњењу Србије и тектонских ломова на њеној политичкој сцени (распад друге Коштунице владе почетком 2008), системске дестабилизације, интензивирања пропагандних активности, ескалације уличних протеста и упућивања низа нових претњи од стране западних сила. Следећа влада, међутим, наставила је прозападни курс, тј. стратегију придруживања (bandwago-

ning), чак је повукла изнуђене потезе које српској позицији нису ушле у прилог (пристанак на довођење припадника „Еулекса“ (ЕУ) уместо снага КФОР-а (УН) на простор КиМ, повлачење нацрта резолуције пред УН 2010). Међутим, придруживање ЕУ остало је недостижан циљ, тако да је ова влада прокламовала нову спољнополитичку позицију Србије („четири стуба спољне политике“) (видети Гајић, Јанковић 2012, 175-198) која је почела да ствара предуслове за нову безбедносну стратегију - „стратегију врдања“, док је још претходна влада, крајем 2007. године (недуго пре почетка кризе изазване најављивање проглашења независности КиМ), донела скупштинску резолуцију о војној неутралности Србије.

У пракси је, међутим, задржан прозападни курс. Због тога да назнаке стратешке преоријентације у новом правцу треба пре свега посматрати као вид прикривене претње Београда о могућем заузимању нове позиције како би се западни партнери приморали да са своје стране учине минимум уступака да до тога стварно не дође, као и да би се делом пацификовало своје јавно мњење. До овога, међутим, није дошло, већ до наставак западних притисака (везаних за „нормализацију односа са Косовом“) чије је испуњење представљало предуслов за наставак већ увелико драстично успорених евроинтеграција. Влада у Београду је испунила неке од ових захтева, а неке је покушавала да избегне, због чега је изгубила подршку главних западних центара моћи.

На наредним парламентарним изборима, владајуће странке (у периоду 2008-2012) окупљене око ДС доживеле су пораз, тако да на њихово место долази тада водећа опозициона странка – СНС у коалицији са социјалистима (СПС) као мањинским партнером у влади. Запад им пружа подршку у нади да ће нова коалиција учинити оно што је претходна избегавала. Због тога се новој влади иницијално чине уступци у вези са процесом придруживања ЕУ (отпочињање приступних преговора (април 2013), завршетак скрининга (март 2015), отварање низа поглавља (2015-2019)). Када се ови уступци нису показали довољним, прибежавало се већ опробаној политици притисака, претњи и дестабилишућих утицаја. Српска страна би након тога пристајала на наставак преговора о нормализацији са владом у Приштини који су резултирали

Бриселским споразумом (април 2013) (Јанев 2014), али кога је Приштина избегла да са своје стране реализује током наредних седам година.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Како се међународне прилике током друге деценије 21. века убрзано мењају у правцу мултиполаризма, тако је влада у Београду добијала све више прилике да развија дубље односе са новим великим силама у успону чија активност у региону јача – пре свих Русије и Кине. Обе ове велике силе су од раније пружале безрезервну подршку међународним позицијама Србије везано за статус КиМ. Иако начелно и даље окренута евроинтеграцијама као свом спољнополитичком приоритету, због фактичког замрзавања овог процеса услед читавог низа разлога (пре свега – саме системске кризе ЕУ), Србија у пракси *de facto* почиње да заиста спроводи „политику четири стуба“, развијајући све ближе односе са незападним силама које су јој по питању виталних стратешких интереса неупоредиво наклоњеније. И Кина и Русија још од 2009 постају стратешки партнери Србије. Мада та стратешка партнерства нису класични међународни уговори обавезне снаге већ начелни, декларативни документи који дефинишу принципе на основу који се развијају свеобухватни односи између земаља потписница - ова партнерства су проширила и продубила читав спектар успостављене сарадње између Србије и два њена источна стуба спољне политике. Након њих, нарочито у периоду до 2016-2020, интензивира се незападна привредна сарадња, улагање у инфраструктуру и стратешке индустрије; развија се и интензивна дипломатска, војна и политичка кооперација.

Узлет у привредној сарадњи са Кином посебно је видљив од посете кинеског премијера Ли Кећанга Београду (децембар 2014), посете тадашњег премијера Вучића Пекингу на „Четвртог самиту Кине и земаља источне и централне Европе“ (16+1) који је одржан у новембру 2015, затим посети кинеског председника Си Ђипинга Београду средином јуна 2016, Вучићеве посете самиту „Појас и пут“ у мају 2017, те присуству Србије на „Шестом самиту Кине и земаља источне и централне Европе“

(16+1) новембра 2017. Са Русијом је у истом периоду потписан читав низ споразума из области енергетике, информационих технологија, инфраструктурних улагања, трговинских веза, војно-безбедносне сарадње, образовања и културе - и то пре свега током посета председника Путина (2014, 2019) и премијера Медведева (2014, 2019) Београду, као и у узвратним посетама председника (пре тога премијера) Вучића Москви (2017, 2018, 2019). Још од 2013. године Србија је добила статус посматрача у органима ОДКБ, водећој организацији колективне безбедности на постсовјетском простору, тако да је на војним вежбама овог савеза имала своје војне посматраче. У периоду 2013-2019 Војска Србије је учествовала у низу билатералних вежби са руским војним снагама, међу којима се издвајају БАРС („Братство авијатичара Србије и Русије“), војне вежбе у руском Западном војном округу, као и вежба јединца ПВО „Словенски штит“ (2019). Укупно узевши, појачано присуство Кине и Русије у Србији и у њеном окружењу почиње да полако мења постојећи однос снага, нарочито са почетком реализације стратешки важних саобраћајних и енергетских коридора (видети Гајић 2018, 13-29).

Са друге стране, није се смањивала сарадња ни са два главна западна стуба спољне политике Србије - ЕУ и САД. Приступни преговори са ЕУ у овом периоду теку нешто споријим интензитетом (до јесени 2020. године отворено је укупно 18, а затворено 2 поглавља) током којих, између осталог, Србија треба да усклади своју спољну и безбедносну политику са оном ЕУ. Србија је то и чинила у највећем броју случајева, изузев по питању придруживања политике увођење санкција Русији од стране ЕУ (поводом „украјинске кризе“). Са САД, односно НАТО пактом, сарадња је, потписивањем ИПАП споразума (2014), подигнута на највиши ниво које могу да имају државе које нису чланице овог војног савеза. У временском распону између 2014-2020 одржан је читав низ војних вежби Војске Србије и НАТО чланица, углавном оних које организује европска команда америчке војске у Немачкој и Бугарској (укључујући и вежбе ПВО у Шабли, у Бугарској), али и ваздухопловне вежбе у Румунији („Ер Солушн“). Поред тога, сваке године се у бази „Југ“ крај Бујановца одвијају војне вежбе са НАТО савезом под именом „Платнасти вук“.

Од 2017. године усталиле су се и редовне војне вежбе Војске Србије и Националне гарде Охаја које се одржавају у Анголи. Након постизања „Вашингтонског споразума“ (септембар 2020) амерички политички и привредни утицај на Србију је у успону, али се још увек не може рећи да је довео у трајну неравнотежу односе са осталим стубовима спољне политике Србије. Убрзо потом, Србија је на годину дана суспендовала своја учешћа у војним вежбама са свим страним партнерима, одржавајући кроз ову еквидистанцу постојећу равнотежу. Ово нам указује да појачавање утицаја САД за сада не претеже при опредељивању Србије за стратегију придруживања (bandwagoning), већ пре спречавања да се стратегија „врдања“ не претвори у балансирање кроз удруживање са источним силама.

У садашњим приликама је недовољно јасно колико актуелне власти у Београду развијају све видове партнерства као вид суштинске, дубоке преоријентације на безбедносну стратегију „врдања“, а колико им они само користе да „повисе свој улог“ у ранијој политици приоритетног придруживања ЕУ, односно безбедносној стратегији придруживања (bandwagoning). У сваком случају, фактички учинци – од нешто повољније економске климе, поправљања опште инфраструктурне ситуације до последичне делимичне промене односа снага у региону, отварају могућност да се Србија суштински (мада не формално не одустајући од чланства у ЕУ) безбедносно преоријентише у овом правцу или да званично заузме стратешку позицију пуне неутралности, пошто је већ више од деценије заузела позицију војне неутралности.

Остају отворена питања: колико је по српске интересе опортуно а колико могуће да то Србија заиста и отворено учини, односно - колико је једноставније да се и даље јавно заузима стратешка позиција придруживања ЕУ/Западу а у реалности све више иде ка стратешкој опцији „врдања“? Експлицитно одустајање од једне строго обавезујуће политике (као што је пуноправно чланство у ЕУ) свакако отвара већи простор за маневрисање и развијање односа који са разних страна доносе бројне бенефите. Међутим, то са друге стране може да проузрокује повећани ризик од поновног конфронтирања за Западом и суочавања са низом нових безбедносних претњи са којима Србија, недовољно јака и опорављена, тешко може да се

носи. Због геополитичких прилика (готово потпуно окружење од стране западних војних и политичких алијанси) ово би Србију могло да доведе у незавидан положај. Србија би у том погледу фактички лако била подложна изолацији у односу на силе које су јој наклоњене и за које је велико питања да ли би, под новим безбедносним претњама, биле вољне па и у стању да јој притекну у помоћ и партнерску сарадњу претворе и вид балансирајућег савезништва насупрот непосредним безбедносним претњама.

Не сме се превидети да је за реализацију стратегије „врдања“ и успостављање добрих односа са разним странама без сврставања уз било коју од њих, неопходно да мала држава (а Србија то јесте, без обзира што њен народ има психологију великог, а не малог народа) неопходно да изостане непосредна претња велике силе у њеном окружењу, а готово је извесно да НАТО у овој ситуацији не би седео скрштених руку. Такође, укупно безбедносно окружење Србије нимало не погодује стратегији „врдања“: оно веома личи на ранија времена блоковске конфронтације те не пружа шири међупростор за флексибилно, несврставајуће деловање.

Све у свему, досадашња фактичка спољна и безбедносна политика Србије еволуира у описаном правцу чиме се стичу неке добробити и нешто боље позиције од пређашњих. У суштинском смислу гледано, на тај начин се само „купује време“ да се не сврста на једну страну и да не буде изложена grubим безбедносним угрожавањима са друге. Штета је што се добијено време, када су већ прилике неповољне за крупни безбедносни стратешки рез, недовољно користи за озбиљну ревитализацију унутрашњих безбедносних капацитета у свим постојећим сферама, а пре свега да се анулирају негативни учинци субверзивно-пропагандног деловања у сфери социјеталне, идентитетске безбедности и тако ојача морал и самопоуздање овдашњег становништва које је систематским деловањем страног фактора спуштено на ниске гране. Такође, задобијено време ни изблиза није добро искоришћено за квалитетну кадровску обнову домаћих безбедносних структура, које, у суштини, увек и изнад свега зависи од људског фактора и личног примера. Без ових суштинских видова унутрашње ревитализације, излишно је надати се да било која промена у

спољној безбедносној стратегији малој земљи може донети трајнију безбедносну добробит.

ЛИТЕРАТУРА

- Agius C. and Devine K. 2011. „Neutrality: A really dead concept? A reprise”. *Cooperation and Conflict*, 46(3), 265–284.
- Bjøl, E. 1971. „The Small State in International Politics”. In: Schou, A., Brundtland, A. (eds.), *Small States in International Relations*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Buzan B. 1983. *People, States, Fear: The National Security Problem in International Relations*. Brighton: Harvester Wheatsheaf.
- Buzan B., Waever O., Klestrup M. and Lemaitre P. 1993. *Identity, Migration and New Security Agenda in Europe*. London: St. Martin's Press.
- Vaicekauskaitė Ž. M. 2017. „Security Strategies of Small States in a Changing World“. *Journal on Baltic Security*, 3(2), 7-15.
- Гајић А. 2010. „САД и распад Југославије – поглед из двадесетогодишње перспективе“. *Национални интерес*, 11(2), стр. 59-83.
- Гајић А. 2018. „Актуелна геополитичка позиција Србије: између атлантизма, евроазијства и кинеског утицаја“. *Политика националне безбедности*, 2/2018, стр. 13-29.
- Гајић А. и Јанковић С. 2012. „Четири стуба српске спољне политике“. У: *Спољна политика Србије и заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ*. Београд: Институт за међународну политику и привреду, стр. 175-198.
- Гађиновић Р. 2013. „Спољни оружани облици угрожавања капацитета безбедности државе“. *Политичка ревија*, 1/2013, стр. 183-201.
- Гађиновић Р. 2013б. *Угрожавање капацитета безбедности државе*. Београд: Филип Вишњић.

- Гађиновић Р. 2018. „Политика безбедности малих држава“. *Српска политичка мисао*, 1/2018, стр. 169-183.
- Gigleux V. 2016. „Explaining the diversity of small states’ foreign policies through role theory“. *Third World Thematics*, 1(1).
- Gilpin R. 1981. *War and Change in World Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Goetschel, L. 1998. „The Foreign and Security Policy Interests of Small States In Today’s Europe“. In: Goetschel, L. (ed.), *Small States Inside and Outside the European Union: Interests and Policies*. Dordrecht: Kluwer Academic Publisher.
- Goetschel, L. 1999. „Neutrality, a Really Dead Concept?“. *Cooperation and Conflict*, 32(2), 115-139.
- Dahl, A. S. 1997. „To Be Or Not To Be Neutral: Swedish Security in the Post-Cold War Era“. In: *The National Security of Small States in a Changing World*. London: Frank Cass Publishers, 175-190.
- East M. 1975. „Size and Foreign Policy Behaviour: A Test of Two Models“. In: Kegley, C. W. (ed.), *International Events and the Comparative Analysis of Foreign Policy*. Columbia: University of South Carolina Press.
- Evans, G. and Newnham, J. 1998: *The Penguin Dictionary of International Relations*. London: Penguin Books.
- Ејдус Ф. 2012. *Међународна безбедност: теорије, сектори и нивои*. Београд: Службени гласник.
- Јанев И. 2013. „Бриселски споразум и проблем виртуеланог признања Косова и Метохије“. *Српска политичка мисао*, 4/2013, стр. 287-309.
- Krasner, S. D. 1995. „Compromising Westphalia“, *International Security*, 20(3), 115-151.
- Kuik, C. C. 2008. „The essence of hedging: Malaysia and Singapore’s response to a rising China“. *Contemporary Southeast Asia* 30(2), 156-166.
- Куречић П. 2012. „Проблематика дефинирања малих држава“. *Хрватски географски гласник*, 74/2, стр. 89-112.

- Lake, D. A. 2009. *Hierarchy in International Relations*. New York: Cornell University Press.
- Lee J. Y. 2017. „Hedging Strategies of the Middle Powers in East Asian Security: the Cases of South Korea and Malaysia“. *East Asia*, 32(1).
- Reiner H. and Regnier P. 2009. „The Small State and the Triad: the Case of Switzerland’s Foreign Policy Towards East Asia“. *Study in NRP Foreign Policy*. Bern: Universität Bern.
- Rothstein, R. 1968. *Alliances and Small Powers*. New York: Columbia University.
- Степић М. 2004. „Промењивост детерминанти геополитичког положаја српских земаља“. У: *Српско питање – геополитичко питање*. Београд: Јантар група.
- Стојадиновић М. 2019. „Изазови „малих“ и „средњих“ држава у мултиполарном свету“. *Српска политичка мисао*, 2/2019, стр. 125-138.
- UNDP. 1994. *Human Development Report 1994*. New York: Oxford University Press.
- Henrikson, A. K. 2001. „A Coming ”Magnesian” Age? Small States, the Global System, and the International Community“. *Journal of Geopolitics* 6 (3), 49-86.
- Hey, J. (ed.). 2003. *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Collins A. (ed.) 2010. *Suvremene sigurnosne studije*. Zagreb: Centar za međunarodne sigurnosne studije Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu: Politička kultura.
- Шушић, С. 2004. *Балкански геополитички кошмар*. Београд: Војно-издавачки завод.
- Walt, S. M. 1985. „Alliance Formation and the Balance of Power“. *International Security*, 9(4), 3-43.
- Wivel A. 2014. „Small States and International Security“. In: *International Security: Europe and Beyond*. London: Routledge.
- Wolfers A. 1952. „National Security as an ambiguous symbol“. *Poitical Science Quarterly*, 67(4).

Aleksandar Saša Gajić

Institute of European Studies, Belgrade

SECURITY STRATEGIES OF SMALL STATES IN THE CONTEMPORARY WORLD: THE CASE OF SERBIA

Resume

Contemporary study of the possibilities of small states to resist security threats has come a long way from the understanding that it comes down to the classical policy of balancing and developing their own military potentials. This was contributed by the “expansion of the field of security”, a detailed observation of security (as a state, organization and function). A positive contemporary definition of security means freedom from fear and freedom from poverty; in the objective sense, it is defined as the absence of threats to adopted values, and in the subjective sense as the absence of fear that these values will be attacked, as well as “freedom from harmful threats”. Introductory part of the Paper studies the nature of states which, due to common features and ways of acting in international relations, are divided into two groups: small and great states (small and great powers). The first part of the Paper deals with the topics of defining small states according to standard criteria (quantitative, qualitative and relational). *Quantitative criteria* include the number of state’s citizens, the area of the state territory, economic strength and military power. Qualitative criteria determine whether a state is small or not, primarily dealing with the possibilities, behavior and perception that the state has about itself. *Qualitative criteria* include the moral condition of the population, its educational structure, economic and technological development, etc. *Relational criteria* relate the behavior of small states with the nature of the international system and the relative position of the state in it. According to this approach, the criterion of whether a state is small or not is the (in) ability to project the influence of a state in the international system. In its second part of the Paper, the main strategies used by small states in dealing with security threats are explained. Those are: balancing through association against a potential threat, joining a great power (bandwagoning),

declaring neutrality or resorting to a “hedging strategy”. Joining forces to balance against a threatening force more often occurs in cases where this threat is immediate, usually due to geographical proximity and the direct execution of offensive activities or the emphasis on such intentions. In the second case - that of bandwagoning - small states choose to associate with the dominant great power instead of opposing it through balancing because they estimate that, overall, it is less harmful to submit (and gain, in return, some benefits) than to suffer significant damage due to opposition to it. The third option facing small countries is to declare a policy of neutrality. This strategic option is provided in case that some small countries are not willing to side with any of the great powers or mutually confronting alliances and have the opportunity to do so due to their specific geopolitical and cultural-historical position. The fourth possible strategy of small states is the so-called “hedging strategy”. The essence of this strategy is that it avoids taking a strictly binding policy towards other countries and their alliances, with the aim to develop (with each of them) such relations as it deems useful, while minimizing the risk of confrontation with any of the great powers. In the third part of the Paper, this theoretical knowledge is applied to the case of Serbia, its exposure as a small country to a series of security threats from the end of the Cold War to the present day, all in order to draw conclusions about the security strategic opportunities that are facing Serbia and what they can bring to it.

Keywords: *security, strategy, small countries, security threats, balancing, neutrality, Serbia*

* Овај рад је примљен 28. августа 2020. године, а прихваћен за штампу на телефонском састанку Редакције, 1. октобра 2020. године.