

**Милинко С. Врачар\***

*Институт за стратегијска истраживања, Универзитет  
одбране, Београд*

**Вангел Б. Милковски\*\***

*Школа националне одбране „Војвода Радомир Путник“,  
Универзитет одбране, Београд*

## **СТРАТЕГИЈСКИ ПРИСТУП РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У РЕШАВАЊУ КОСОВСКО- МЕТОХИЈСКОГ ПРОБЛЕМА\*\*\***

### **Сажетак**

Рад је усмерен је ка изналажењу рационалног концептуалног модела заштите и очувања територијалног интегритета и суверенитета Србије у косовско-метохијском простору, чија примена не би угрозила остваривање њених других виталних и важних интереса. Полазећи од логике стратешког мишљења, у раду се полази од тезе да такав модел подразумева примену прелазног решења, усмереног ка остваривању посебног стратегијског циља који би имао улогу етапног политичког циља. Таквим решењем умањују се ризици остваривања економског развоја Србије и очувања физичке безбедности њених грађана, а обезбеђује простор за касније остваривање крајњег политичког циља којим се достиже жељено стање у стратегијском окружењу које подразумева „реинтегрисан простор АП КиМ у уставно-правном поретку Републике Србије“. У погледу стратегијских приступа и начина деловања, концептуални модел захтева избегавање офанзивног приступа у војној димензији, а примену комбинованог офанзивно-дефанзивног приступа у дипломатској, економској и информационој димензији стратегијског

\* milinko.vracar@mod.gov.rs.

\*\* vmilkovski@gmail.com

\*\*\* Рад је настао у оквиру научноистраживачког пројекта Института за стратегијска истраживања под називом „Пројекција трендова од значаја за безбедност Републике Србије до 2030. године“, и претходно је усмено изложен на научном скупу „Косово и Метохија – безбедносни изазов и/или перспектива Републике Србије“.

окружења. Начин примене инструмената националне моћи био би секвенцијалан, односно постепен и дугорочан, одвијао би се у више фаза, уз акумулацију мањих стратегијских ефеката. Рад припада научном пољу стратешких студија а методолошки оквир обухвата примену аналитичко-синтетичке, дедуктивно-индуктивне, историјско-компаративне и прогностичке методе.

**Кључне речи:** Србија, Косово и Метохија, национални интереси, стратешко мишљење, стратегијска логика, концептуални модел.

## ЛОГИКА СТРАТЕШКОГ МИШЉЕЊА

„Стратегија државе је дијалог између политике и националне моћи. Она је замислио како користити националну моћ како би се остварили циљеви политике, односно премостио јаз између стварности и жељене будућности у којој владају повољнији услови за егзистенцију нације“ (Lykke 2001, 180; Owens 2007, 111). Упркос њеним поједностављеним објашњењима осмишљавање државне стратегије, ипак, није једноставан задатак. Он захтева примену сложеног и кохерентног мисаоног процеса чије полазиште представља стратегијско окружење прожето бројним релацијама између државних, недржавних и других актера. На половима тих релација налазе се вредности и интереси актера који, као мотиватори њиховог понашања, генеришу економске, безбедносне, политичке, социјалне, културне, верске и друге појаве, процесе и трендове у стратегијском окружењу. „Све наведене појаве, укључујући вредности и интересе актера, представљају елементе унутрашњег и спољног стратегијског окружења одређене државе“ (USMC 2021, 13-18).

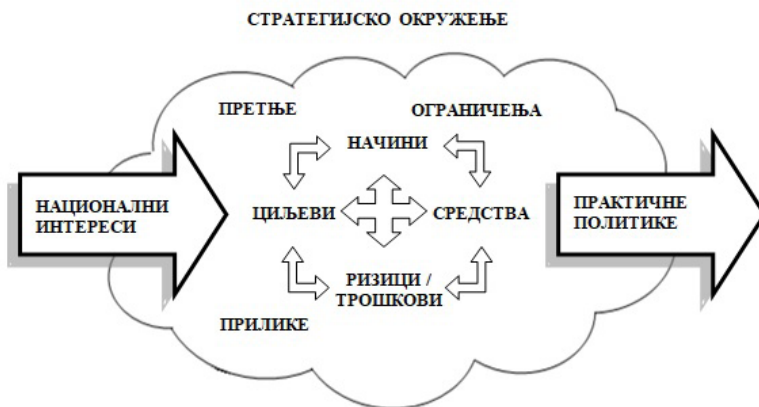
Процес осмишљавања државне стратегије заснива се на разматрању елемената стратегијског окружења с циљем спознаје њиховог утицаја на остваривање националних интереса. Ти елементи могу представљати повољне прилике за њихово остваривање или, с друге стране, изворе њиховог угрожавања. Тиме је потреба државе за оваквим процесом вишеструка. Прво, она произилази из чињенице да национални интереси нису увек остварени те држава, кроз овај процес, томе тежи проналазећи и користећи све повољне прилике из окружења. Друго, интереси актера неретко су супротстављени и као такви представљају извор њиховог међусобног сукобљавања. У таквом окружењу, прожетим супротстављеним интересима актера,

држава има непрестану потребу за њиховом заштитом. Процес осмишљавања идејних решења остваривања и заштите националних интереса заправо је процес стратешког мишљења.

Посматрано с аспекта супротстављених интереса актера, улога стратешког мишљења јесте да изнађе решења којима се узрок стања њихове сукобљености отклања. Наиме, свака страна у сукобу настоји да кроз процес осмишљавања стратегије дође до идеје како да стање сукобљености отклони у корист својих интереса. Као резултат тог процеса стратегија није ништа друго него таква идеја. Она се, с аспекта државе, остварује спровођењем практичних политика (одбрамбене, спољне, економске и др.) кроз примену инструмената националне моћи (војне, дипломатске, економске, информационе и др.). Њиховом применом држава тежи да оствари утицај на другу страну у сукобу, мењањем њених почетних мотива и понашања. На тај начин мења се неповољно стање у стратегијском окружењу, а ако до такве промене не дође онда се идеја, то јест стратегија, сматра неуспешном односно нерационалном. Наиме, „успех сваке стратегије зависи од тога да ли је она рационална или није“ (Симић 2009, 182). Само рационално идејно решење може обезбедити делотворно коришћење инструмената националне моћи зарад вршења жељеног утицаја на друге актере. Као суштинска одлика стратегије рационалност се препознаје у томе што су идејна решења могућа, то јест реално остварива и ефектна. Исто тако, она се препознаје и у ефикасности тих решења јер се њиховом реализацијом постиже минималан утрошак средстава а, уједно, минимална штета и максимална корист по националне интересе.

Пут до рационалних идејних решења води кроз процес стратешког мишљења које се, у најширем смислу, објашњава као ментална делатност која се примењује у контексту остваривања неког циља, а у области националне безбедности у контексту изналажења идејних решења остваривања политичких циљева, формулисаних у складу са националним интересима. „Иако умна и креативна делатност, стратешко мишљење има и своју разумску, то јест критичку заснованост. Оба њена утемељења, и креативно и критичко, препознају се у стратегијског логици као стваралачком а, уједно, и логичко-методолошком поступку долажења до рационалних решења“ (Врачар и Ђурчић 2022, 49).

Слика 1 - Логика стратешког мишљења



Извор: Врачар и Турчић 2022, 50

Алгоритам ове логике чине следеће фазе:

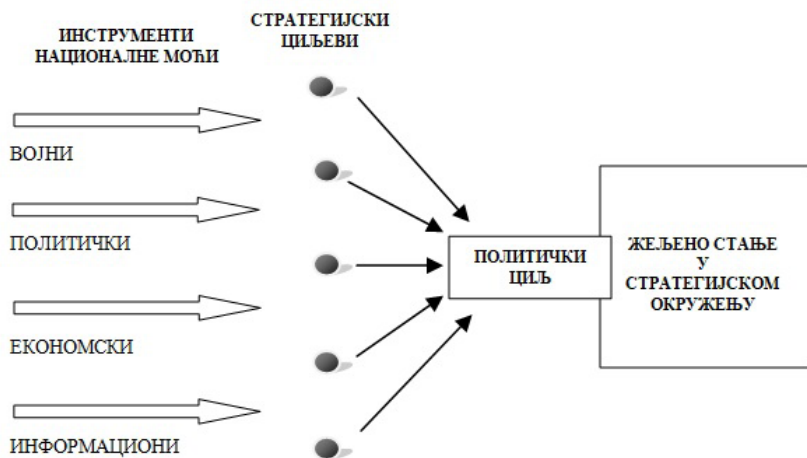
- (1) анализа стања (прилика и претњи) у стратешком окружењу;
- (2) дефинисање жељеног стања (политички и посебни стратешки циљеви);
- (3) одабир и/или развој средстава (инструмената националне моћи);
- (4) осмишљавање начина (концепата) коришћења средстава, и
- (5) процена ризика и трошкова (Kennedy 2010, 26).

Логика овог процеса, у свим фазама његовог одвијања, чини комплексна и кохерентна калкулација циљева, начина и средстава, а захтевност те калкулације произилази из тога што се она одвија у оквиру прихватљивих трошкова и ризика, уз уважавање постојећих ограничења. Процес стратешког мишљења започиње анализом стања стратешког окружења довођем у везу његових елемената са националним интересима. У овој фази разматра се да ли су национални интереси угрожени појединим елементима окружења и, ако јесу, који (витални, важни и/или периферни интереси). Уједно, разматра се да ли поједини елементи представљају повољне прилике за остварење националних интереса.

У складу са претходном анализом у наредној фази дефинише се жељено стање у стратешком окружењу које се достиже остваривањем политичког циља. То је будуће стање окружења које је

повољније од актуелног што подразумева да су узроци угрожавања националних интереса отклоњени или сведени на минимум, то јест да су почетни мотиви и понашање друге стране у сукобу промењени (JFD 2018, II-2). Док се жељеним стањем указује на услове у окружењу које треба достићи, политичким и посебним стратегијским циљевима, кроз форму задатка, јасно се указује шта треба урадити да би се такво стање достигло и одржало. Политички циљ остварује се претходним остварењем посебних стратегијских циљева кроз примену инструмената националне моћи. Остварењем сваког од њих постижу се појединачни стратегијски ефекти који, кумулативно или секвенцијално, доводе до постизања потпуног стратегијског ефекта, односно до остваривања таквог утицаја над другим актером којим се у потпуности мењају његови почетни мотиви и понашање и тиме отклања узрок угрожености националних интереса. То је тренутак када се политички циљ остварује, а жељено стање достиже у стратегијском окружењу (Heffington 2019, 15-16).

Слика 2 – Процес достизања жељеног стања у стратегијском окружењу



Извор: Обрада аутора

Улога процеса стратешког мишљења у следећој фази јесте одабир расположивих инструмената националне моћи потребних за остварење посебних стратегијских циљева, самим тим и политичког циља. Ако расположиви инструменти моћи не корелирају са постављеним политичким циљем онда се он мења мање захтевним

циљем, или се, с друге стране, инструменти развијају до нивоа потребне моћи за његово остварење.

Променом политичког циља, или развојем инструмената до нивоа потребне моћи, наступа следећа фаза која укључује осмишљавање адекватних концептуалних модела. Ово је кључна фаза процеса стратешког мишљења будући да концепт чини суштину стратегије. Кроз концепт се обједињују сва претходна размишљања о себи, другима актерима, осталим елементима стратегијског окружења (претњама и приликама), жељеном стању, политичком и стратегијским циљевима, жељеним ефектима, расположивим и потребним ресурсима на којима се граде инструменти моћи итд. Концепт је, наиме, замишљен модел будуће акције и одговара на питање „како рационално користи инструменте националне моћи зарад вршења утицаја на друге актере унутар стратегијског окружења како би се остварили циљеви политике и достигло жељено стање у складу са националним интересима?“.

У процесу осмишљавања концепта креативни приступ стратешког мишљења нуди више таквих модела. Међутим, у последњој фази процеса врши се избор најприхватљивијег. У том моменту критички приступ задобија кључну улогу, а она се састоји у томе да дивергентно креативно мишљење сведе у оквире „могућег“, то јест оквира оног концептуалног модела који је реално остварив а, уједно, ефикасан и ефектан.

Концепти се разматрају кроз различите типове стратегијских приступа и начине деловања. Приступима према другој страни могу бити офанзивне и дефанзивне природе и, као такви, кретати се по скали од неагресивних преко мање ка више агресивним приступима, на пример, од прилагођавања, убеђивања све до присиле, поковања или уништења. Начини деловања унутар стратегијских приступа обично се сагледавају бинарно. На пример, симетричан или асиметричан, директан или индиректан, унилатералан или мултилатералан, секвенцијалан или кумулативан, отворен или прикривен начин деловања итд. Комбинаторика стратегијских приступа и начина деловања унутар њих је различита и она диктира успех изабраног концептуалног модела у конкретним условима стратегијског окружења. Успех концептуалног модела у остварењу политичког циља и достизању жељеног стања понајвише зависи од синхронизоване примене инструмената националне моћи. Они су испреплетани, повезани и међузависни, те примена сваког од њих даје најбоље резултате када је подржан од стране другог инструмента. Примена инструмената моћи мора бити хармонизована

у простору и времену по одређеном обрасцу. Како би се постигли жељени ефекти у стратегијском окружењу а, истовремено, умањили или избегли трошкови и ризици, тај образац се непрестано мења и прилагођава променама динамичног и флукутирајућег стања стратегијског окружења.

## СТРАТЕШКО МИШЉЕЊЕ СРБИЈЕ У ПЕРИОДУ ЈУГОСЛОВЕНСКЕ КРИЗЕ

Више од две деценије након окончања југословенске кризе Србија је суочена са директним и индиректним последицама нерационалне политике њеног руководства из тог периода. Прво, у територијалном смислу, протеривањем српског становништва са дела територија Хрватске, БиХ и КиМ, смањен је животни простор српске нације у региону, а сама Србија остала је *de facto* без дела своје територије у простору Косова и Метохије. Друго, у погледу становништва, криза је резултовала бројним жртвама чиме је смањена бројност српске нације, посебно у региону, а у самој Србији тренд њеног смањења наставља се и данас услед прогресивне депопулације изазавне неповољним социјалним стањем. Поред тога, идентитет и права српског становништва и даље представљају предмет угрожавања у Хрватској и БиХ, док је његова физичка безбедност константно угрожена у простору Косова и Метохије. Треће, у погледу суверенитета, Србија је *de jure* остала без власти у косовско-метохијском простору, док тренд унитаризације БиХ све више умањује суверенитет српског народа у Републици Српској. Четврто, наслеђено стање девастиране економије из периода југословенске кризе и даље отежава несметано функционисање и развој државе у готово свим областим друштвеног живота.

Србија је данас посвећена решавању наслеђених проблема. Очување и заштита суверенитета, идентитета и права српског народа у региону свакако су њени важни интереси. Ипак, приоритетан интерес Србије јесте заштита њеног територијалног интегритета и суверенитета у косовско-метохијском простору. Концептуални модел остваривања овог виталног интереса свакако би требао да буде осмишљен кроз процес стратешког мишљења, и заснован на искуствима из југословенске кризе како би се избегли сви они пропусти који су узроковали нерационалну политику тадашњег српског руководства.

Почетком југословенске кризе, за разлику од сепаратистичких република, политички циљ Србије био је заснован на интересу

очувања заједничке државе и јединствене Комунистичке партије Југославије (према Аврамовић 2018, 145-148; Pauković 2008). Међутим, тај циљ формулисан је на неправилној анализи елемената постхладноратовског стратегијског окружења, посебно интереса и понашања кључних међународних актера. Падом Берлинског зида Немачка је постала уједињена у оквиру Западног блока, а поред тога што је већ била економска она је тежила да постане и политичка сила. Зато је Немачка, пружањем подршке сепаратистичким тежњама Словеније и Хрватске, користила југословенску кризу као прилику за ширење свог утицаја у простору Балкана. У том периоду Ватикан је подривао комунизам у католичким земљама Источне Европе, али и југословенским републикама са већинским католичким становништвом. Након војног пораза у Авганистану, економски исцрпљен СССР распадао се по етничким и верским шавовима, док је Источни блок нестајао са мапе Европе. Последично, САД су тежиле да попуне геополитички вакуум у Источној Европи. Сепаратистичке тежње муслиманског становништва Југославије подхрањивале су нарастајуће неоосманистичке амбиције Турске и погодивале ширењу верског, тиме, и политичког утицаја Ирана, Саудијске Арабије и других исламских земаља у простору Балкана. Наведени елементи постхладноратовског стратегијског окружења представљали су реалне претње за остваривање интереса Србије, а, с друге стране, повољне прилике за сепаратистичке тежње других република и косовских Албанаца.<sup>1</sup>

Неправилна анализа постхладноратовског стратегијског окружења резултовала је формулисањем неостваривог политичког циља Србије будући да она није препознала постојеће претње свом интересу. Самим тим она није спознала ни сопствена ограничења у погледу односа расположиве и потребне моћи за његово остварење. Непоседовањем меке моћи, Србија није успела да придобије подршку кључних међународних актера за свој циљ што је довело до признања независности сепаратистичких република. Затечена таквом ситуацијом, Србија се окренула остваривању другог политичког циља, формулисаног у складу са интересом „сви Срби у једној држави“ (према Николић 2019, 338). У томе се користила концептуалним моделом заснованим, пре свега, на офанзивном

---

1 Сепаратистичке републике и косовски Албанци искористили су интересе кључних међународних актера који су били комплементарни њиховим, а уједно супротстављени интересима Србије.



стратегијском приступу и „индиректном“<sup>2</sup> и „унилатералном“<sup>3</sup> начину деловања у војној димензији. У недостатку моћних савезника, препуштена сама себи, војна моћ Србије била је недовољна да подржи такав циљ. Процес његовог остваривања са собом је носио високе ризике који су се временом обистинили пружањем не само дипломатске и економске већ и војне подршке западних и исламских центара моћи сепаратистичким републикама, а касније и албанским сепаратистима на Косову и Метохији. Применом оваквог концептуалног модела Србија је платила високу цену, а сам политички циљ није остварен. Једина корист од његове примене била је успостављање ентитета „Република Српска“ којим се и даље обезбеђује висок степен суверенитета српског народа у БиХ, али такав политички исход био је далеко од жељеног стања у стратегијском окружењу коме је Србија тежила.

Након оружаног сукоба у Хрватској и БиХ, економски и војно ослабљена Србија, без и једног савезника, дочекала је почетак косовско-метохијске кризе. Суочена са претњом војног угрожавања сопственог територијалног интегритета и суверенитета, и то од несразмерно моћнијег противника, НАТО алијансе, Србија није имала велики избор у погледу одабира концептуалног модела заштите свог виталног интереса. Она је била приморана на дефанзивни одговор у војној димензији. Иако је такав начин стратегијског деловања изгледао потпуно нерационалан у условима изражене асиметрије војне моћи, његова примена произвела је мањи стратегијски ефекат код противничке стране. Наиме, Србија није била способна да у потпуности оствари политички циљ у складу са својим виталним интересом. Ипак, одлучним и снажним војним отпором, она је спречила потпуно остваривање политичког циља НАТО, односно „распоређивање снага алијансе на читавој територији Србије, то јест СР Југославије“ (према Wells and Fellows 2016, 162).

Наиме, током оружаног сукоба са НАТО, „Србија је препознала ризик да ће се наставком сукоба њени материјални и људски губици (трошкови) повећавати и превазићи оквире

2 Србија формално није учествовала у оружаном сукобима у Хрватској и Босни и Херцеговини, али је војно, и на друге начине, подржавала војне формације српског становништва у тим бившим југословенским републикама.

3 Без обзира на тренд урушавања комунистичких режима, не само у земљама Источног блока, већ и у самом СССР-у, потом и Русији, Србија је пружила подршку руским комунистима, и то у моменту када је било више него извесно да ће на првим парламентарним изборима у тој земљи победити реформске снаге (*Vreme* 2009). То је био један од разлога зашто је Србија остала без подршке Русије, као јединог потенцијалног савезника, те је током југословенске кризе била приморана да делује на унилатералан начин.

прихватљивости у односу на постављен политички циљ. Таква процена утицала је на промену првобитно постављеног политичког циља другим циљем, мање захтевним и реално остваривим, који је подразумевао компромис са НАТО алијансом“ (према Posen 2000, 51-52). Исто тако, и чланице НАТО су промениле свој првобитан политички циљ. „Оне су препознале ризик да би наставком сукоба, уз бројне цивилне жртве и разарање цивилне инфраструктуре Србије, могао имати негативне последице за крајњи исход коме су тежиле, превасходно због негативног става сопственог јавног мњења“<sup>4</sup>. Зато су обе стране, подстакнуте сопственим ризицима, потписале Војно-технички споразум након чега је донета Резолуција 1244 Савета безбедности Уједињених нација. Та два документа била су својеврсна потврда компромисног решења које је НАТО постигао са Србијом будући да су снаге алијансе распоређене само у простору Косова и Метохије. Тим решењем Србија је себи оставила простор за касније остваривање политичког циља којим се достиже жељено стање у стратегијском окружењу које подразумева „реинтегрисан простор АП КиМ у уставно-правном поретку Републике Србије“.

## КОНЦЕПТУАЛНИ МОДЕЛ РЕШАВАЊА КОСОВСКО-МЕТОХИЈСКОГ ПРОБЛЕМА

Након периода заједничке државе, Србија се окренула својим државним и националним интересима.<sup>5</sup> На темељу њих она је посвећена решавању наслеђених проблема из периода југословенске кризе. Међутим, за разлику од тог периода, Србија је данас усмерена ка изналагању рационалних решења тих проблема, посебно оних везаних за њене виталне интересе као што је косовско-метохијски проблем. У трагању за таквим решењима, Србија се руководи и потребом да процес остваривања једног виталног интереса не представља неприхватљив трошак или висок ризик за остварење њених других виталних и важних интереса. Следствено томе, примена концептуалног модела заштите и очувања територијалног интегритета и суверенитета Србије у косовско-метохијском

---

4 Користећи се подацима из истраживања *Gallup poll*-а, Митровић (Митровић 2020, 40) износи да је подршка америчке јавности војној интервенцији НАТО у СРЈ временом слабила. Са 62% средином априла 1999. године пала је на 53% средином маја, а у последњој недељи маја већина Американаца је сматрала да треба престати са ваздушним ударима и да је потребно отпочети преговоре у којима треба избећи насиљем наметнут споразум.

5 Српски национални интереси дефинисани су Уставом и стратегијским документима (УРС 2006; СНБРС 2019, тач. 3; СОРС 2019, тач. 3).

простору не сме угрозити остваривање њених других виталних интереса од којих, како краткорочно, тако и дугорочно, зависи њен опстанак и несметан развој. Први такав интерес свакако је заштита физичке безбедности српског становништва, посебно у косовско-метохијском простору, док други представља економски развој, као неопходна потпора решавања свих осталих проблема са којима се Србије суочава, па и самог косовско-метохијског проблема. Стога, рационалан приступ у достизању жељеног стања у стратегијском окружењу, које подразумева „реинтегрисан простор АП КиМ у уставно-правном поретку Републике Србије“, захтева правилну анализу и процену стања елемената стратегијског окружења, формулисање остваривих политичких и стратегијских циљева, коришћење постојећих и стварање нових прилика а, с друге стране, умањење претњи и ризика свим виталним и важним интересима, затим избор адекватних инструмената националне моћи у оквиру реално поседоване моћи и/или њихов развој до потребног нивоа моћи, хармонизовану примену тих инструмената у простору и времену по обрасцу којим се постижу жељени ефекти у оквиру прихватљивих ризика и трошкова.

## **АНАЛИЗА СТАЊА СТРАТЕГИЈСКОГ ОКРУЖЕЊА**

Анализа спољног стратегијског окружења указује да је његово стање сада повољније у погледу заштите и очувања територијалног интегритета и суверенитета Србије у косовско-метохијском простору. Стратегијска реалност, поготово сада у периоду одвијања украјинске кризе, све више поприма обресе мултиполарног света у коме јачају утицаји оних сила које подржавају територијални интегритет и суверенитет Србије, пре свега Русије и Кине. Међутим, упркос томе, војно присуство, затим економски и политички утицај западних сила у простору Балкана, у коме су готово све земље чланице НАТО и теже чланству у ЕУ, и даље снажно обликује регионална дешавања, самим тим и дешавања унутар Србије. „Од завршетка југословенске кризе, темељ економског развоја Србије чине инвестиције, донације и трговинска размена са ЕУ, чије чланице, већином, чврсто стоје на позицијама косовске независности“ (видети Врачар и Ћурчић 2022, 57). Економска зависност Србије од ЕУ свакако није прилика за остваривање њених интереса у косовско-метохијском простору, већ „рањивост“ коју Запад користи као прилику за решавање косовско-метохијског проблема у складу са својим интересима. Та рањивост постаје све израженија, поготово сада током одвијања украјинске

кризе будући да су све снажнији притисци Запада да Србија призна косовску независност и одрекне се блиских веза са Русијом (*Al Jazeera*, 2022). Повољна прилика за Србију, међутим, јесте та што ЕУ није јединствена по том питању. Због сепаратистичких тежњи унутар сопствених граница независност Косова, тренутно, не признају њене чланице Шпанија, Грчка, Кипар, Словачка и Румунија.

Осим што појачава интезитет претњи виталном српском интересу на КиМ, украјинска криза генерише и повољне прилике за његово остварење. Генерално, „криза има потенцијал да умањи глобални утицај Запада. Слабљење западних економија, као последица уведених санкција Русији, ослабљује очекивања да ће глобални утицај САД и ЕУ временом опадасти. Запад није у стању да војно и економски добије посреднички рат са Русијом у Украјини, а да то, дугорочно, не изазове високе, могуће и неприхватљиве трошкове за његову економију. С друге стране, украјинска криза води ка поларизацији међународне заједнице. Већи део света, који укључује чланице БРИКС-а, затим бројне афричке, јужноамеричке и арапске земље, не следи политику Запада у украјинској кризи“ (*Вечерње новости* 2022). Криза је несумњиво покренула редефинисање политичких и економских односа Запада и остатка света, а ако ситуација постане још неповољнија по Запад могло би доћи и до редефинисања партнерских односа између САД и ЕУ, као и између чланица Европске уније. Такав развој ситуације у стратегијском окружењу Србије могао би бити значајна прилика за остваривање њених интереса. Прво, ослабио би притисак западних земаља на остале земље света да остану на курсу признавања косовске независности, а по том питању могло би доћи и до промене става и код њих самих, посебно међу чланицама ЕУ будући да многе од њих своју политику према косовском питању заснивају на интересу одржавања добрих односа са Сједињеним Државама.

Без обзира што се стање спољног стратегијског окружења мења у правцу повећања прилика за решавање косовског-метохијског проблема, оно је и даље неповољно и, као такво, необезбеђује потпуну заштиту српског интереса у том простору. Србија не поседује тврду и меку моћ како би утицала на промену мотива и понашања западних промотера косовске независности а, с друге стране, она и даље није у могућности да се ослони на своје источне partnere, Русију и Кину, по питању војне и економске безбедности. Из тог разлога политички циљ „реинтегрисања простора АП КиМ у уставно-правни поредак Србије“ тренутно није

остварив, а успех његовог остварења зависиће понајвише од развоја стања унутар спољног стратегијског окружења Србије, тачније од начина прерасподеле глобалне моћи која је несумњиво у току.

## ПОЛИТИЧКИ И СТРАТЕГИЈСКИ ЦИЉЕВИ

Међусобна условљеност процеса остваривања виталног интереса Србије у простору КиМ и њеног другог интереса, економског развоја, изазива извесну дилему у мањем делу српске јавности по питању могућности њиховог истовременог остварења. Ствара се утисак да је део грађана Србије „разапет“ у избору једног од та два интереса јер сматра да су процеси њиховог остваривања међусобно искључиви (видети ISP 2020, 14). „Код тог дела јавности постоји снажно уверење да Србија може остварити интерес економског развоја искључиво прикључењем Европској унији. Међутим, будући да је њен пријем све више формално условљен признањем косовске независности (*Radio Slobodna Evropa*, 2022), сматра се да истрајавање Србије на заштити свог територијалног интегритета и суверенитета у простору КиМ представља ризик, па чак и претњу, за остваривање њеног економског развоја. Свакако постоји и онај део грађана који сматра да посвећеност Србије европским интеграцијама угрожава њен територијални интегритет и суверенитет у простору КиМ“ (видети Врачар и Станојевић, 2019, 300-305).

Наведена дилема дела српске јавности осликава два крајња пола скале могућих решења косовско-метохијског проблема. На једном полу нуди се решење према коме Србија треба да одустане од КиМ и снажно крене путем економског развоја кроз европске или евроатланске интеграције, док се на другом полу налази решење којим Србија треба да истраје на курсу заштите територијалног интегритета и суверенитета, без обзира на ризик или трошак остварења тог интереса, што подразумева и одустајање од европске перспективе и економског развоја. Оба решења су, међутим, нерационална јер са собом носе високе ризике и неприхватљиву цену за српску државу и нацију.

У првом случају, српска нација би се свесно одрекла себе, свог бића, што би могло да изазове дубоку и дугорочну поларизацију српског друштва, затим политичку, економску, безбедносну и другу нестабилност, не само у Србији већ и у читавом простору региона у коме живи српско становништво. Србија би тиме изгубила правни основ за сваки наредни покушај реинтеграције простора КиМ у

свој састав. У погледу ризика, признање косовске независности не подразумева да би таквим потезом Србија себи обезбедила чланство у ЕУ и тиме омогућила дугорочан и несметан економски развој. У другом случају, истрајавањем Србије на заштити свог територијалог интегритета и суверенитета у простору КиМ, без обзира на цену таквог поступка, она би себе довела у позицију дугорочне економске изолације и стагнације, и свакако губитка економске способности за решавање свих безбедносних проблема са којима се суочава, укључујући и косовско-метохијски проблем. Такође, такво решење са собом носи висок ризик од настанка новог оружаног сукоба и угрожавања физичке безбедности грађана Србије, посебно српског становништва у простору Косова и Метохије.

У условима још увек неповољног стања стратегијског окружења, решење косовско-метохијског проблема треба тражити на скали могућих решења између њена два пола. То решење не би било коначно, попут оних на половима скале, већ привремено, које би се примењивало све до стицања бољих услова за остваривање политичког циља којим се достиже жељено стање које подразумева „реинтегрисан простор АП КиМ у уставно-правни поредак Србије“. Оно што би унутар концептуалног модела, који подржава овакво решење, морало бити временски непроменљиво јесте политички циљ будући да је он везан за наведено жељено стање. Дакле, политички циљ не сме бити предмет промене, чак и сада, у условима када расположива моћ Србије није довољна за његово остварење. С друге стране, оно што може и мора бити предмет промена јесу практичне политике, јер оне укључују средства и начине њихове примене. Наиме, ти елементи стратегијске калкулације непрестано се прилагођавају динамичном и флукутирајућем стању (приликама и претњама) стратегијског окружења како би се постављен политички циљ остварио у границама прихватљивих трошкова и ризика.

Промена практичних политика подразумева промену стратегијских циљева, или приоритет њиховог остваривања у простору и времену, што за собом повлачи и промену стратегијских приступа и начина примене инструмената националне моћи. Прелазно решење треба посматрати управо кроз оквир стратегијских циљева. Дакле, све до стварања повољнијих прилика за реинтеграцију простора АП КиМ у уставно-правни поредак Србије, она треба да буде окренута остваривању посебног стратегијског циља који би имао улогу прелазног (етапног) политичког циља. Процес његовог остваривања не би носио високе ризике за остваривање економског развоја Србије и очувања физичке безбедности њених грађана, а

обезбедио би простор за остваривање крајњег политичког циља којим се достиже жељено стање у стратегијском окружењу које подразумева „реинтегрисан простор АП КиМ у уставно-правном поретку Републике Србије“.

Такав стратегијски циљ требао би да одговара неком од решења која су раније већ била предмет пажње српске јавности, као што статус Хонг Конга у Кини или кипарско решење. „Она не укључују признавање косовске независности, али подразумевају компромис са албанском мањином у смислу добијања шире аутономије све до могућности приступања тзв. Косова појединим међународним организацијама“ (видети Суботић 2021, 67). У спољном стратегијском окружењу Србије, у коме расподела глобалне моћи још увек представља повољну прилику више за албанске него за српске интересе у простору КиМ, није реално очекивати да би албанска мањина прихватила компромисно решење које би Србија понудила. Без обзира на то, Србија треба да остане посвећена таквом стратегијском циљу иако његово остваривање није толико важно, колико је важно да посвећеност том циљу пред светском јавношћу, пре свега западном, буде у функцији смањења ризика од угрожавања остварења два друга интереса, безбедности српског становништва и економског развоја.

## **СТРАТЕГИЈСКИ ПРИСТУПИ И НАЧИНИ ДЕЛОВАЊА**

Будући да Србија треба да буде усмерена ка остваривању стратегијског циља, све до стварања повољних услова за остварење крајњег политичког циља, примена концептуалног модела била би постепена и дугорочна, одвијала би се у више фаза, уз примену инструмената националне моћи која би акумулирала мање стратегијске ефекте све до стварања повољних услова (прилика) за достизање жељеног стања у стратегијском окружењу које подразумева „реинтегрисан простор АП КиМ у уставно-правном поретку Републике Србије“. У том процесу, спољна, одмрамбена и економска политика Србије треба да буду усмерена подједнако, како према политичком, тако и према наведеном стратегијском циљу, с тим што би начин деловања према политичком циљу био више прикривен, а према стратегијском отворен. Разлог томе свакако је тежња Србије да се умањи ризик за остваривање интереса економског развоја Србије и очувања физичке безбедност њених грађана.



По питању употребе инструмента војне моћи, искуство из југословенске кризе указује да у условима непоседовања потребне војне моћи, одбрамбена политика Србије треба да базира на дефанзивном стратегијском приступу. То подразумева избегавање оружаног сукоба са надмоћнијим противником, у овом случају са НАТО, али и спремност за војно деловање у случају крајње потребе за употребом силе. Таквој политици Србије у војној димензији погодује задржавање курса политике војне неутралности. Она подразумева убеђивање западних сила да је Србија спремна да настави сарадњу са НАТО али, исто тако, и да војно реагује у случају значајнијег физичког угрожавања безбедности српског становништва на Косову и Метохији.

По питању употребе инструмента економске, (спољно) политичке и информационе моћи, Србија треба да делује комбинованим офанзивно-дефанзивно приступом. Што се тиче офанзивног начина, на пољу економије, она треба да развија сарадњу са свим центрима глобалне економске моћи, свакако и оним који су промотери косовске независности. У складу са тим, на спољнополитичком плану, Србија треба да остане посвећена евроинтеграцијама јер се таквим опредељењем повећава њена економска и војна безбедност. Процес придруживања ЕУ представља прилику коју Србија користи за наставак економског развоја, али и за спречавање додатне дестабилизације прилика у простору КиМ и угрожавања безбедности српског становништва. Бенефити економске сарадње са Србијом пружају могућност стварања одређених стратегијских ефеката код појединих чланица ЕУ, односно делимичне или потпуне промене њихових мотива и понашања у погледу пружања подршке косовској независности. Такође, Србија треба да ствара прилике јачањем економских веза и са другим центрима економске моћи, попут Кине, како би смањила економску зависност од Европске уније. Српска спољна политика треба да остане посвећена поштовању међународног права, тачније неповредивости територијалног интегритета и суверенитета, како на сопственом тако и на примеру других држава, а украјинска криза представља прилику у том погледу.<sup>6</sup> Она треба да остане и на курсу даљег отпризнавања косовске назависности, што у информационој димензији, подразумева деловање на побољшању сопствене слике у светској јавности, а креирању негативне о косовској независности.

6 Украјинска криза пружа могућност Србији да пред светском, а поготово западном, јавношћу аргументовано штити свој територијални интегритет и суверенитет на КиМ, позивајући се на став западних земаља о угрожавању територијалног интегритета и суверенитета Украјине од стране Русије.



Што се тиче дефанзивног начина деловања, Србија треба да настави са одупирањем дипломатским притисцима западних центара моћи по питању признавања косовске независности. У том погледу, у спољнополитичкој и информационој димензији, Србија треба да делује како унилатерално, тако и мултилатерално у сарадњи са другим центрима моћи који подржавају њен територијални интегритет и суверенитет. Важан сегмент отпора Србије таквим притисцима јесте и стање унутрашњег стратегијског окружења. За разлику од периода југословенске кризе када је њен територијални интегритет и суверенитет био угрожен деловањем западних центара моћи, пре свега, у војној димензији, он се данас угрожава превасходно невојним средствима, дакле у политичкој и информационој димензији. Директан објекат таквог деловања свакако представља политичка власт Србије, а за индиректно деловање према њој користи се унутрашња јавност. Томе погодују све слабости српског друштва, пре свега подељеност јавности по питању начина решавања косовско-метохијског проблема. Међутим, таква подељеност подстакнута је другим проблемима друштва као што су, на пример, лоше економско стање, низак животни стандард грађана, оштра подељеност међу политичким субјектима, недовољна развијеност институција, национална и верска нетрпељивост итд. Стога на унутрашњем плану Србија треба да делује у правцу јачања националне свести и друштвене кохезије, самим тим и креирања јединственог става по питању КиМ, а то подразумева решавање свих наведених и других проблема унутар друштва.

## РЕФЕРЕНЦЕ

- Аврамовић, Зоран 2018. „Од југословенске заблуде до српске истине.“ *Национални интерес*, 33 (3): 145-158. doi: 10.22182/ni.3332018.7.
- Врачар, Милинко и Горан Станојевић. 2019. „Стратешка култура Србије и концепт тоталне одбране.“ *Војно дело*, 71 (8): 294-315. doi: 10.5937/vojdela1908294V.
- Врачар, Милинко С. и Милица Т. Ђурчић. 2022. „Војна неутралност Републике Србије као стратегијска категорија.“ У *Перспективе војне неутралности Републике Србије: Између оспоравања и утврђивања*, ур. Александар Митић и Петар Магић, посебно издање, *Српска политичка мисао*: 41-65. doi: 10.22182/spm.specijal2022.2

- Митровић, Мирослав. 2020. „Медији као инструмент стратешке комуникације у оружаним сукобима – Си-Ен-Ен ефекат.“ *Војно дело*, (3): 34-52. doi: 10.5937/vojdelo2003034M.
- Николић, Коста. 2019. *Југославија, последњи дани (1989–1992), Књига 1: Сви Срби у једној држави*, Београд: Службени гласник.
- Вечерње новости*. 2022. „Крај надмоћи Запада: Орбан о томе шта ће донети завршетак сукоба у Украјини.“ 18. август, 2022.
- Симић, Драган Р. 2009. *Светска политика*, Београд: Факултет политичких наука, Чигоја штампа.
- Стратегија националне безбедности Републике Србије [СНБРС], „Службени гласник Републике Србије“, бр. 94, 2019.
- Стратегија одбране Републике Србије [СОРС], „Службени гласник Републике Србије“, бр. 94, 2019.
- Суботић, Милован. 2021. „(Не)остваривост појединих националних интереса прокламованих у Стратегији националне безбедности Републике Србије.“ *Политика националне безбедности*, 20 (1): 55-73. doi: 10.22182/pnb.2012021.4.
- Устав Републике Србије [УРС], „Службени гласник Републике Србије“, бр. 98/2006.
- Al Jazeera*, “Non-paper Njemačke i Francuske: Prihvatanje Kosova ili izolacija.” 22. septembar 2022, <https://naslovi.net/2022-09-22/al-jazeera/non-paper-njemacke-i-francuske-prihvatanje-kosova-ili-izolacija/31599232>.
- Institut za evropske poslove [ISP]. 2020. “Stavovi građana Srbije prema Kosovu: Istraživanje javnog mnjenja”, Research No. 19, Beograd: Institut za evropske poslove.
- Joint Force Development [JFD]. 2018. “Strategy: Joint Doctrine Note 1-18”, Joint Force Development, Washington DC: The Joint Staff.
- Kennedy, Robert. 2010. “The Elements of Strategic Thinking: A Practical Guide.” In *Teaching Strategy: Challenge and Response*, ed. Gabriel Marcella, Carlisle: U.S. Army War College.
- Lykke, Arthur F. 2001. “Toward an Understanding of Military Strategy.” In *U.S. Army War College Guide to Strategy*, eds. Joseph R. and Cerami James F. Holcomb, Carlisle: U.S. Army War College.
- Vreme*. 2009. “Njegova politika je bila odraz onoga što smo mi želeli, a ni mi nismo znali šta hoćemo.” 9. jul 2009. Poslednji pristup 15. novembar 2021. <http://www.vreme.com/vreme/njegova-politika-je-bila-odraz-onoga-sto-smo-mi-zeleli-a-ni-mi-nismo-znali-sta-hocemo/>.
- Pauković, Davor. 2008. “Posljednji kongres Saveza komunista

- Jugoslavije: Uzroci, tijek i posljedice raspada.” *Suvremene Teme*, 1 (1): 21-33. UDK: 321.013(497.1)“199“.
- Posen, Barry R., 2000. “The War for Kosovo: Serbia’s Political-Military Strategy.” *International Security*, 24 (4): 39-84.
- Radio Slobodna Evropa*, “EP usvojio Rezoluciju kojom Srbiju i Kosovo poziva na međusobno priznanje.” 6. Jul 2022, <https://www.slobodnaevropa.org/a/evropski-parlament-rezolucija-srbija-kosovo-medjusobno-priznanje/31931429.html>.
- Resolution 1244 [R1244], “United Nations Security Council”, 10 June, 1999.
- Owens, Mackubin Thomas. 2007. “Strategy and the Strategic Way of Thinking.” *Naval War College Review*, 60 (4): 111-124.
- United States Marine Corps [USMC]. 2021. “The Marine Corps War College Strategy Primer”, Quantico, Virginia: United States Marine Corps.
- Heffington, Steven, Adam Oler and David Tretler. 2019. *National Security Primer*, Washington D.C.: National Defense University Press.
- Wells, Mike and Nick Fellows. 2016. *History for the IB Diploma Paper 1: Conflict and Intervention*, Cambridge: Cambridge University Press.

**Milinko S. Vračar**

*Strategic Research Institute, University of Defense, Belgrade*

**Vangel B. Milkovski**

*School of National Defense „Vojvoda Radomir Putnik“,  
University of Defense, Belgrade*

## **STRATEGIC APPROACH OF THE REPUBLIC OF SERBIA IN RESOLVING KOSOVO-METOHY PROBLEM**

### **Resume**

The role of strategic thinking is to prevent the spontaneous state behaviour in the realization and protection of national interests. Strategic thinking is important for powerful countries, but it is of existential importance for small countries in terms of their survival and uninterrupted development in a strategic environment ruled by realpolitik. Small countries do not have the privilege of spontaneous behavior as a great power because the consequences of such behavior are expensive for them. The policy of the Serbian leadership during the period of the Yugoslav crisis is an example of that. It resulted in the loss of the territorial integrity and sovereignty of Serbia in the Kosovo-Metohija area. After the Yugoslav crisis, Serbia is committed to solving the Kosovo-Metohija problem, searching for a rational strategic solution. At the same time, Serbia is guided by the need that the process of realizing this vital national interest does not represent an unacceptable cost or a high risk for the realization of its other vital and important interests, such as the physical security of the Serbian population, especially in the area of Kosovo and Metohija, and economic development. Starting from such a need, the conceptual model for solving the Kosovo-Metohija problem, with the political end “reintegrating that space into the constitutional framework of Serbia”, must be designed based on the logic of strategic thinking, that is on a rational calculation of ends, ways and means. Until the condition of the strategic environment is not favorable for achieving such political end, the application of this model would be sequential, i.e. gradual and long-term, taking place in several stages, with the accumulation of less demanding strategic effects. This implies, first, the formulation of a special strategic goal, in the form of a transitional

political and, which would not involve high risks and unacceptable costs for other interests of Serbia. The transitional and would not imply the recognition of Kosovo's independence, but a certain compromise with the Albanian minority, which enables the later realization of the political end. Second, the application of instruments of national power within such a conceptual model implies the avoidance of activity in the military dimension, except for the defensive mode of last resort, and combined offensive-defensive action in the diplomatic, economic and informational dimensions of the strategic environment. In this sense, within the external strategic environment, Serbia's defence policy should maintain a course of military neutrality. Its foreign policy should remain on the path of European integration, respect for international law and withdrawal of recognition of Kosovo's independence. Serbia should develop economic cooperation with all centers of global economic power, certainly with EU members, regardless of the fact that most of them are promoters of Kosovo's independence. In the informational dimension, Serbia should engage in improving its own image in the world public, and creating a negative image about Kosovo's independence. On the internal level, Serbia should act in the direction of strengthening social cohesion and creating a unified public attitude on the Kosovo and Metohija issue. This implies strengthening national consciousness, building trust among ethnic and religious communities, certainly among political parties, then strengthening institutions, increasing the living standard, etc. The implementation of such policies in Serbia, along with a more favorable redistribution of global power, to which the current Ukrainian crisis undoubtedly contributes, could create the conditions for reaching the desired state which implies "the reintegrated area of Kosovo and Metohija into the constitutional framework of the Republic of Serbia".

**Keywords:** Serbia, Kosovo and Metohija, vital national interests, strategic thinking, strategic logic, conceptual model.

---

\* Овај рад је примљен 24. септембар 2022. године, а прихваћен на састанку Редакције 20. децембра 2022. године.