

СТАЛНА НЕУТРАЛНОСТ У ЗАПАДНОЈ ЕВРОПИ И СТРАТЕШКА КУЛТУРА

Игор Новаковић*

Центар за међународне и безбедносне послове – ISAC фонд

Без обзира на европске и евроатлантске интеграционе токове, пет западноевропских држава и даље дефинише сталну неутралност као једну од темељних детерминанти свог спољнополитичког и безбедносног опредељења. Иако су неке од њих, из различитих разлога, усвојиле друге називе за овај статус, попут несврстаности, војне несврстаности или војне неутралности, њихови садашњи статуси се наслањају на традицију из хладноратовског периода и не задиру у суштину сталне неутралности у доба мира, коју чине неулазак у савезе са обавезом заједничке одбране и непостојање туђих војних база на својој територији. Међутим, и стратешке културе ових држава биле су веома различите током хладног рата и те разлике се, у извесној мери, и данас очитују. Оне су условљене, како њиховим геополитичким положајем, историјским наслеђем, ставовима грађана, тако и схватањем спољнополитичких и безбедносних изазова и могућих начина како се на њих може одговорити. Тако су се одбрамбене стратегије кретале од доктрина тоталне одбране до приступа да стална неутралност не захтева снажне одбрамбене капацитете и свеобухватни приступ одбрани. Кључне варијабле које су условиле и условљавају трансформацију приступа овим изазовима јесу процеси европских и евроатлантских интеграција, као и приступи Руске Федерације и изазови које њена политика доноси за неке од ових држава. Стога овај рад анализира динамичку трансформацију стратешких култура свих пет стално неутралних држава од краја хладног рата до данас, узимајући у обзир претходно споменуте три варијабле и темељно опредељење ових држава да очувају неки вид стално неутралног статуса.

Кључне речи: *стратешка култура, стална неутралност, војна неутралност, војна несврстаност, тотална одбрана, Европска унија, НАТО, Партнерство за мир, Руска Федерација*

Уводна разматрања

Стална неутралност (неутралност која се спроводи у случају оружаног сукоба и у током периода мира) у Западној Европи јесте феномен ограничен на неколико држава које су успеле да, током дужег периода, очувају овај статус, у одређеној ме-

* Др Игор Новаковић, igor.novakovic@isac-fund.org

ри, и до данас. Међутим, преузимање, начин имплементације и интерпретација самог статуса специфичан је за сваку од држава понаособ. Оно што је заједничко свакој од њих јесте да је стална неутралност један од кључних елемената стратешке културе и суштински утиче на одлуке које се тичу стратегије, политике одбране, међународне безбедносне сарадње итд. Интерпретација и начин имплементације су промењиви у сагласности са променом природе међународног система, као и безбедносних изазова, те постојањем и утицајем процеса регионалних наднационалних интеграција и сарадњом са хегмоном у окружењу. Другим речима, основа на којој почива стратешка култура остаје утемељена до одређене мере на модификованој сталној неутралности, док се, у складу са изазовима, трансформишу остали елементи безбедносне политике и политике одбране, што ће управо бити питања о којима ће бити речи у раду.

У раду ће бити посматрана „промена“ стратешких култура и трансформација безбедносних политика и политика одбране пет западноевропских држава: Швајцарске, Аустрије, Шведске, Финске и Ирске. Прво ће бити дефинисано њихово схватање сталне неутралности и статуси током и крајем хладног рата, а затим ће се посматрати промена у постхладноратовском периоду, као и након 2014. године и избијања кризе у Украјини.

Као основни аналитички алат за анализу модификације стратешких култура биће коришћена премиса о две оперативне компоненте статуса сталне неутралности, позитивне и негативне, коју је у својој књизи „Неутралност и мале државе“ предложио Ефраим Карш.

Оперативне компоненте статуса сталне неутралности

Стална неутралност је статус у међународним односима за који се, углавном, опредељују мале државе, и подразумева приступ одбрани и уопште безбедности који се битно разликује од уобичајених. Уместо опирања за улазак у политичко-одбрамбене савезе, стално неутрална држава преузима на себе обавезу да неће бити део нити једног будућег оружаног сукоба, као и да ће током периода мира водити довољно рестриктивну спољну и безбедносну политику, којом ће моћи да убеди све остале државе да ће статус одржати и за време оружаног сукоба. Дакле, одбрани приступ је управо супротан уобичајеном; држава се, практично, одриче могућности употребе силе као елемента спољне политике, и обећава да ће јој прибећи искључиво ради самоодбране. Како је већ доказано у другим радовима, политика неутралности коју државе спроводе и која произилази из статуса сталне неутралности има своју „чврсту срж“ и надограђене елементе¹.

„Чврста срж“ састоји се од два елемента која се спроводе током периода мира, и који произлазе из тумачења чланова 2, 3. и 4. Хашке конвенције V „О поштовању права и обавеза неутралних држава у случају рата на копну“ из 1907. године: а) одлуке о

¹ За више видети: Новаковић И. (2016) - *Стално неутралне државе у постхладноратовском периоду*, Београд, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука; Novaković, I. (2016), „Tumačenja statusa stalne neutralnosti u zapadnoj Evropi od poznog srednjeg veka do danas“, u: D. Simić i D. Milenković i D. Živojinović, ur, *Neutralnost u međunarodnim odnosima – šta možemo da naučimo iz iskustva Švajcarske?*, Београд: Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, 61-85

остајању ван савеза који имају јасну одредницу о обавези заједничке одбране и б) не-дозвољавање постојања војних база других држава на сопственој територији. Сви остали елементи статуса су политичка надоградња коју или намећу државе заинтересоване за очување статуса (државе контролори) или држава намеће себи ограничења у вођењу спољне и безбедносне политике, како би њена неутралност била што кредибилнија. Мера надоградње углавном зависи од природе међународног система. Током хладног рата она се кретала од екстремних тумачења, попут швајцарске Биндшнедлерове доктрине, до прилично лабавих, попут приступа Ирске која је и једина држава која је ушла у чланство Европске заједнице (ЕЗ)/Европске уније (ЕУ) пре 1995. године.

Међутим, иако се одриче права употребе силе у међународним односима (осим када постоји релевантна одлука Савета безбедности, што је поступно прихваћено), то не значи да је нужно да се стално неутрална држава одрекне кредибилне одбране. Сама Хашка конвенција V, односно чланови 2, 3, 4 и 10, прописују да неутрална држава има право да се брани и да је обавезна да покуша да спречи употребу своје територије од стране једне или више зараћених држава. У том смислу, углавном је сматрано да државе треба да имају кредибилне одбрамбене способности, али то није схватано као нужна карактеристика. Ефраим Карш, наводећи примере из Другог светског рата, наводи да су државе које су очувале овај статус управо оне које су спровеле широке припреме, углавном спроведене за време мира, и утврђивањем политике која је заснована на „иницијативи и визији”². Карш затим прави дистинкцију две међузависне компоненте оперативне димензије неутралности: позитивне, која се састоји од политичког деловања којим се зараћене стране убеђују у корисност одржања неутралног статуса држава, и негативне, која је заснована на одвраћању и којом ће се предочити „диспропорционални трошкови” за државе које се одлуче да угрозе тај статус³. Карш заговара комбинацију два приступа за коју сматра да је, пре свега, условљена „свешћу о властитом окружењу и капацитету да реагују ефективно и флексибилно у односу на промене и развој спољног окружења”⁴. У истом раду разматрао је и сваку од стално неутралних држава током периода хладног рата, које су понаособ развијале свој специфичан баланс између позитивне и негативне компоненте. Практично, свака од ових држава је покушавала да се прикаже као заиста непристрасна у међународним односима, кроз критичке ставове према оба блока, и кроз проналажење додатне сврхе за свој статус, углавном пружањем добрих услуга (медијација, пружање услуга неутралног терена за преговоре, заступање држава са којима су прекинути дипломатски односи). С друге стране, свака од њих је развијала специфичну негативну компоненту, са већим или мањим амбицијама.

Међутим, овакво схватање углавном се променило по окончању хладног рата, због промене међународног система након урушавања Источног блока и појаве нових безбедносних изазова; тежиште је са кредибилне самосталне одбране скренуто на оријентацију ка сарадњи између држава и у доменима безбедности и одбране безбедности. Неутралност као статус фокусирана је на питања чврсте безбедности и, како је већина нових безбедносних изазова била транснационалне природе, она

² Karsh, E. (1988), *Neutrality and Small States*. London, Routledge, pp. 32-33.

³ Karsh, E. (1988), *Neutrality and Small States*. London, Routledge, p. 33.

⁴ Исто.

нема одговор на њих. С друге стране, и грађани и државе контролори, како ће се видети, углавном нису имали примедбе на продубљивање безбедносне сарадње са другима, све док то није значило улазак у алијансу са обавезом заједничке одбране, односно потпуно напуштање последњих обележја статуса сталне неутралности.

Такође, треба споменути да је стална неутралност у већини стално неутралних држава постала и „сврха самој себи,“ на што су благовремено упозорили Ефраим Карш и Гералд Штоурц⁵. Са очувањем овог статуса током времена придодата јој је и одређена вредносна димензија, која превазилази рационални и логични избор. Другим речима, у већини држава, сем мање-више у Финској, постоји уверење већине грађана да стална неутралност није само нешто више од тренутног стратегијског избора, већ и традиционални одговор који омогућава очување независности и вредносно одређење саме државе у међународним односима.

Позитивна и негативна компонента статуса европских стално неутралних држава током хладног рата

Као што је већ наведено, неутралност као таква не прописује у потпуности како држава која је на себе преузела овај статус треба да се понаша. Приступи ка имплементацији сталне неутралности разликују се од случаја до случаја. Током хладноратовског периода они се могу грубо класификовати у две групе: државе које су биле стално неутралне властитим избором и суштински неутрализоване државе, односно оне чија је неутралност била мање-више наметнута од трећих држава.

У прву групу спадају Швајцарска, Ирска и Шведска, док су у другој Финска⁶ и Аустрија⁷. Разлике су суштинске, јер је прва група приступала самостално имплементацији сталне неутралности у домену одбране, на основу властитих перцепција безбедносних приоритета, док је друга група свој приступ развијала у сагласју са доминантним државама контролорима. И поред ове поделе, државе из обе групе развијале су различите стратегије приступа одбрани, што је била последица унутрашњих дискурса, безбедносних процена, геополитичке позиције и ставова држава контролора.

Швајцарска је, након покушаја да уђе у УН, који су велике силе одбиле, самостално развила екстремно рестриктивну политику неутралности коју је сама себи наметнула кроз Биндшнедлерову доктрину. Основне одлике ове политике биле су засноване на следећим координатама: самодовољност у одбрани, избегавање уласка у међународне организације које имају и политичку или економску интеграциону компоненту итд. Ова држава је до те мере развила позитивну компоненту кроз пружање добрих услуга (углавном медијација између страна у оружаном сукобу, пружање неутралног терена за преговоре, представљање других страна у случају прекида дипломатских односа итд.), да је постала синоним за државу која пропагира мир. На неки

⁵ Исто, р. 36.

⁶ Финска неутралност била је производ Споразума о пријатељству, сарадњи и узајамној помоћи (ФЦМА), који је потписан 1947. године између ње и Совјетског Савеза.

⁷ Аустријска неутралност је последица Државног уговора из 1955. године, чији су гаранти четири силе савезнице из Другог светског рата и Уставног закона о неутралности који је из њега произашао.

начин, управо због деловања Швајцарске, поново је завладало уверење да стална неутралност представља опредељење које суштински доприноси миру. То није био случај одмах после Другог светског рата, када јој је одбијен покушај да постане чланица УН као неутрална држава, делом и због негативне перцепције улоге неутралних држава током рата⁸. Швајцарска је, такође, постала домаћин неколико агенција УН у чијем раду је учествовала, као и међународних организација. С друге стране, избегавала је активну критику потеза великих сила и до те мере полагала на кредибилну одбрану да је често навођено да „Швајцарска нема армију, већ јесте армија“⁹. Одбрамбена доктрина почивала је на тоталној одбрани, док је максимална бројност након мобилизације износила 650 000 војника (1987. године).

Шведска је друга стално неутрална држава по сопственом избору. За разлику од Швајцарске, није имала проблема (и без спомињања неутралности) да постане чланица УН. Предвођена Социјалдемократском партијом, Шведска је много улагала у позитивну компоненту и градила имиџ државе која пружа добре услуге, али која се не устручава да активно критикује потезе великих сила, и да делује по убеђењу, стичући тиме неку врсту „моралног штита“ у међународним односима. Тако, на пример, она је била прва држава која је признала независност Алжира и једна од ретких западних држава која је критиковала ангажман САД у Вијетнаму¹⁰. Такође, Шведска је активно заговарала сарадњу нордијских држава и кроз промовисање тзв. „нордијског баланса“ којим је ублажена напетост између блокова у овом делу Европе. За разлику од Ирске и Швајцарске, она се осећала угроженом од СССР-а и у ту сврху се додатно осигурала склапајући тајне аранжмане са НАТО¹¹. Међутим, развила је и кредибилну одбрану, засновану на тоталној одбрани, која је почивала на регрутном систему и где је бројност армије након мобилизације била 850 000 војника (1987. године). Такође, слично као и Швајцарска, развила је снажну и у великој мери аутономну домаћу одбрамбену индустрију.

Ирска је једина од држава које су самостално увеле неутралност која је постала држава чланица ЕЗ. На одређени начин, може се рећи да је постала неутрална због свог односа са Великом Британијом (осуда империјализма) и због проблема Северне Ирске. Дакле, за Ирску је неутралност била мера с којом се доказивала независност у односу на бившег хегемона, али то није значило да она жели, односно може, да буде самодоволна. Другим речима, себе је видела као државу дубоко унутар западног блока и, на неки начин, као њен саставни део, што је касније и потврђено уласком у ЕЗ. Неутралност је подржавана, пре свега, кроз позитивну компоненту, која је била обележена кроз подршку примату и улози УН у међународним односима, као и кроз активну подршку процесу деколонизације. Такође, значајну улогу имало је наслеђе из периода под Британцима, који је био обележен насилним регрутацијама грађана Ирске. Све то је утицало да негативна компонента буде сла-

⁸ Karsh, E. (1988). *Neutrality and Small States*. London, Routledge, pp. 116-117.

⁹ Rubin, M. and Wehrli, L. (1989). „Switzerland“, in: V. Papacosma and M. Rubin, ed., *Europe's Neutral and Nonaligned States*. Wilmington: SR Books, p.56.

¹⁰ Hakovirta, H. (1988). *East-West Conflict and European Neutrality*. Oxford: Clarendon Press, p.177.

¹¹ Pond, E. (2012). *Secrets of the Baltic: Swedish Cold War Neutrality Revisited* [online], World Policy. Available at: <https://worldpolicy.org/2012/09/26/secrets-of-the-baltic-swedish-cold-war-neutrality-revisited/> [Accessed at 23. maja 2019].

ба и да се на њу не полагаје пуно. Ирска армија је професионализована и прилично малобројна (29 000 војника). Војска је углавном коришћена у оквиру мировних мисија УН, где је дала запажен допринос.

Што се тиче неутрализованих држава, и између њих су постојале значајне разлике. Аустрија је била, за разлику од Финске, ограничена одредбама Државног уговора. Ипак, Државни уговор и Уставни закон о неутралности омогућили су да јој неутралност буде призната и у оквирима УН.¹² Аустрија је сматрала да има перспективу да уђе у ЕЗ, али је на притисак Совјета одустала и од аплицирања за придружени статус. Стога је поступно развијала своју позитивну компоненту, као кључни аспект за очување статуса, кроз поступно развијање критичких ставова према обема странама, пружање добрих услуга и промовисања Беча као седишта за међународне организације (треће седиште УН). Као што је речено, развијање негативне компоненте било је ограничено Државним уговором, па Аустрија није могла да поседује и развија одређене врсте стратешког наоружања. Војска је почивала на регрутном систему, са максималном бројношћу 240 000 војника у случају рата. Стратегија одбране била је заснована на одвраћању, кроз дефинисање тзв. одбрамбеног простора, односно одбране неколико кључних области где би се сконцентрисала војска, и на тај начин утицало да потенцијални нападач претрпи велике губитке.

Финска је била знатно другачији случај од Аустрије. Она је фактички била неутрализована кроз ФЦМА споразум са Совјетским Савезом. Такође, споразум је гарантовао помоћ Совјета у случају напада треће државе. Тиме је Финска трајно била везана за СССР, али јој је дозвољено да води самосталну унутрашњу, као и спољну политику, засновану на стратешком уздржавању, баш као у случају већине других стално неутралних држава. Међутим, Финска је морала да оде корак даље, те није тражила, све до средине седамдесетих година, спољнополитичку платформу за „оправдање” властитог статуса, до те мере пазећи да не изазове великог суседа да је на Западу, у стручној и популарној литератури, усвојен и пежоративан појам „финландизација.” Дакле, позитивна компонента није развијана кроз утврђивање кредибилности сталне неутралности већ кроз задовољавање интереса великог суседа и првог безбедносног приоритета. С друге стране, негативна компонента била је веома изражена, не само због жеље Финске да се обезбеди у случају напада већ и због приступа саме Москве. Финска са кредибилном одбраном била је истовремено и заштита Москви од потенцијалног напада са те стране, пошто је преко ФЦМА била у обавези да се брани, и да не допусти коришћење своје територије за напад на већег суседа. Бројност финске војске такође је била ограничена, на свега 40 хиљада, али је кроз регрутни систем и курсеве дообуке за резервисте успела да створи базу од преко 700 хиљада војника који су могли бити мобилисани у случају рата¹³. Као основну стратегију Финска је, крајем шездесетих година, усвојила територијалну одбрану, засновану на коришћењу своје велике територије, ради исцрпљивања непријатеља, да би затим усвојила и концепт тоталне одбране.

¹² То је била *de facto* потврда да је неутралност могућа и у овом систему колективне безбедности, пошто Савет безбедности, због институције вета, није радио у пуном капацитету.

¹³ Vloyantes, J. (1989). „Finland. In: V. Papacosma and M. Rubin“, ed., *Europe's Neutral and Nonaligned States*. Wilmington: SR Books, p. 154.

Као што видимо, већина стално неутралних држава се у периоду хладног рата ослањала и на позитивну и на негативну компоненту, где је позитивна компонента била доминантна, док је негативна компонента била тек додатак који, у суштини, није ни имао велику улогу при очувању статуса, односно независности ових држава. Чињеница је да је већина тих држава била на одређени начин потребна или корисна, или, као у случају Ирске, игнорисана, пошто је суштински припадала Западном блоку. Међутим, та потреба се изгубила са завршетком хладноратовске поларизације.

Последица одржања статуса сталне неутралности током хладног рата (и позитивних искустава са њом као стратешким опредељењем с којим су ове државе стекле кредибилитет и очувале независност), допринела је да овај статус постане кључна детерминанта стратешких култура тих држава. Међутим, како је овај статус динамичка категорија, тако су и стратешке културе прошле кроз модификацију кроз усвајање опредељења за сарадњу са државама партнерима.

Позитивна и негативна компонента статуса сталне неутралности у постхладноратовском периоду

Нова ситуација у Европи и крај тензија на линији исток–запад, навео је стално неутралне државе да се оријентишу ка новом елементу у спољној политици – сарадњи и интеграцијама са суседима. Комплексна реалност хладног рата и рестриктивна тумачења статуса (или самостално или од стране држава контролора) онемогућавала је да стално неутралне државе дају одговор на своје безбедносне дилеме кроз ближе повезивање са суседима (сем, наравно, Ирске). Међутим, када је поларизација у Европи нестала, све стално неутралне државе ван ЕЗ стављене су пред дилему да ли да се придруже блоку или не. Већина тих земаља је у исто време пролазила и кроз економску кризу, што је додатно појачало опредељење већинског дела домаћих елита за чланство у ЕЗ/ЕУ. С друге стране, кључне државе контролори су или изгубили интерес за одржање сталне неутралности (у случају САД и ЕУ) или нису имали могућности да учеству на процесе који су уследили у већини држава (СССР/Руска Федерација).

Следећи изазов са којим су се суочиле била је чињеница да се Европска комисија негативно одредила према хладноратовском концепту неутралности Аустрије у смислу њене компатибилности са будућом Заједничком спољном и безбедносном политиком (ЗСБП). Тиме је постало јасно да ће сви концепти неутралности морати да прођу кроз редукцију, како би у што већој мери омогућили ЗСБП да функционише¹⁴. Могућности за опстанак сталне неутралности ипак су опстале, прво због јасног противљења Велике Британије инкорпорацији Западноевропске уније (ЗЕУ) у ЕУ, односно даљем развоју јасне одбрамбене димензије ЕУ, као и због чињенице да је Ирска била пуноправни члан, те да је утицала на уношење „ирске клаузуле” (члан Ј4.4) у текст Уговора о ЕУ, којом је гарантовано да специфичне одбрамбене и безбедносне политике неких држава чланица неће бити довођене у питање. Иако је

¹⁴ Novaković, I (2018), Kompatibilnost neutralnog statusa sa članstvom u Evropskoj uniji. u: D. Simić i D. Milenković i D. Živojinović, ur. *Европа за мене*, Beograd: Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, 1107-113.

то у први мах изгледало као још једно право „изостајања из одлучивања и спровођења политика“ (енг. opt out), ниједна од стално неутралних држава чланица није желела да буде искључена, као Данска која се на то одлучила, већ управо супротно, да утиче на развој ЗСБП, али да се избегне обавеза заједничке одбране.

С друге стране, јавна мњења у већини држава била су против напуштања неутралности, а једино је Швајцарска и формално одбила процес интеграције у ЕУ. Међутим, јасан став у бар четири од пет држава (Финска се, донекле, може посматрати као посебан случај), утицао је да све ове државе инсистирају на очувању „чврсте сржи“ неутралности, допуштајући притом интеграцију и сарадњу у свим осталим доменама, чак и подстичући је. Неутралност у том моменту више није била кључна одредница безбедносне и одбрамбене политике ових држава, тако да је у први план избила сарадња. У неком пренесеном смислу, може се сматрати да су сарадња и интеграција постале кључне детерминанте позитивне компоненте сталне неутралности.

Другим речима, стратешке културе свих стално неутралних држава у Европи остале су наизглед у истим оквирима, утемељене на неутралности као кључној одредници, али су допуњене стратешким опредељењем ка сарадњи са НАТО и над-бинационалном интеграцијом у ЕУ (сем у случају Швајцарске, која се определила за дубинску сарадњу). Све државе су током деведесетих година постале чланице НАТО програма Партнерство за мир (ПзМ), док су неке постале и тзв. напредне чланице, доприносећи директно неким операцијама управљања кризама које је спроводила алијанса. Треба истаћи да је сарадња подстицана и са државама које нису биле чланице, пре свега са Руском Федерацијом. Иако су и Финска и Шведска гледале на Русију као на један од примарних безбедносних изазова, управо су зато биле водећи заговорници унапређења комуникације и конкретне сарадње са овом државом.

Због промене хладноратовских концепата неутралности, неке од држава су почеле да се називају несврстанима, односно војно несврстанима или војно неутралнима, имплицирајући споља да су њихови статуси постали нешто друго у односу на период хладног рата. Истовремено и парадоксално, тиме шаљу и поруку грађанима да је очувана неутралност, као битан елемент стратешке културе, јер они и даље не улазе у савезе који почивају на заједничкој одбрани.

Такође, управо због утицаја сарадње и интеграције, као нових концепата у позитивној компоненти, и перцепције нових безбедносних изазова који нису везани за „чврсту“ безбедност, дошло је до знатне али поступне редукције приступа политици одбране и стратегија ових држава, у оквирима задатима основним детерминантама статуса сталне неутралности.

Шведска је одмах по уласку у ЕУ, кроз нови Закон о одбрани из 1996. године, започела реформу свог приступа. Тежиште је стављено на сарадњу у оквиру ЕУ и са НАТО (уз учешће у мисијама са одобрењем УН, а које предводи алијанса), као и са суседима, укључујући Русију¹⁵. Ангажман са НАТО се толико повећао да су неки аутори износили мишљење да се Шведска сматра „партнером број 1“ и „партнером савезником“¹⁶. Тотална одбрана и кредибилне војне снаге су задржане, али је нај-

¹⁵ Swedish MoD, (1996), Summary Swedish Defence Bill: A Changing World – A Reformed Defence, pp. 3-4.

¹⁶ Petersson, M. (2018). The Allied Partner: Sweden and NATO Through the Realist-Idealist Lens. in: A. Cottey. Ed, *The European Neutrals and NATO. New Security Challenges*. London: Macmillan, London, pp. 73-96.

вљена перспектива и редукције концепта и смањивања бројности снага, што се обистинило већ три године касније, када је шведски парламент одлучио да се концепт тоталне одбране постепено напусти¹⁷. Новим законом из 2004. године тотална одбрана је и даље задржана, као и обавезни војни рок. Међутим, годишњи број регрута је смањен на са 60 000 на 30 000¹⁸, док је максимална бројност армије након мобилизације износила 300 000, уместо дотадашњих пола милиона. Разлог је био закључак да је могућност копнене инвазије драстично смањена, а да Шведска треба да се концентрише на мисије управљања кризама, укључујући и операције „наметања мира.” Конечна промена уведена је законом о одбрани из 2009. године, којим је концепт тоталне одбране напуштен, уведена је професионализација војске (уз могућност добровољног служења војног рока) чија је максимална бројност била 26 000¹⁹.

Финска је једина држава која је сматрала да је територијална одбрана и даље важна, пре свега због директне границе са својим „главним безбедносним приоритетом” – Русијом. Иако се, као и Шведска, определила за унапређење безбедносне сарадње у оквиру ЕУ, подршку и учешће у мисијама управљања кризама, сарадњу са НАТО кроз ПзМ, посебну ставку представља унапређење сарадње са Руском Федерацијом, и подршка овој држави око њених унутрашњих реформи. Финска је задржала тоталну одбрану, и обавезно служење војног рока, али је поступно смањивала и број регрута на 30 000 војника, док је максимална бројност након мобилизације износила око 265 000 војника²⁰.

Аустроја се ослањала на дотадашњи приступ политици одбране, све до 2001. године, када је усвојена нова Доктрина одбране и безбедности. Тада је стављено тежиште на нове безбедносне претње, сарадњу са ЕУ и НАТО, али је као позитивна одредница за аустројску одбрану узет и ефекат одвраћања НАТО²¹. Са око 52 000 војника, колико је редовна војска имала почетком 90-их година, и од којих су половина били регрути, број је у следећој деценији смањен на 35 000, док је максимална бројност након мобилизације била око 110 000²². Бројност је и даље смањивана, тако да је почетком друге деценије 21. века војска имала 25 000 припадника, док је максимална бројност износила 52 000²³.

Ирски приступ се у овом периоду најмање променио, пошто ова земља никада није превише полагаала на кредибилну одбрану, већ је, пре свега, служила за допринос међународним мировним мисијама. Дубоко у окружењу НАТО-а, безбедносни изазови се нису значајније променили, иако је крај поларизације у Европи позитивно оцењен. Од 1992. године кључни безбедносни проблем са којим се Ирска суочавала – питање Се-

¹⁷ Winnerstig, M. (2014). From Neutrality to Solidarity? Sweden's Ongoing Geopolitical Reorientation. in: D.Hamilton and A. Simonyi, D.Cagan, Eds. *Advancing U.S.-Nordic-Baltic Security Cooperation*, Washington: Center for Transatlantic Relations SAIS, p. 42.

¹⁸ Swedish MoD, (2004), *Our Future Defence – The focus of Swedish defence policy 2005–2007*, p. 10.

¹⁹ The Swedish Defence Bill, 2015.

²⁰ Bailes, A., Herolf, G. and Sundelius, B. (2006). *The Nordic countries and the European security and defence policy*. Oxford: SIPRI, p.10.

²¹ Resolution by the Austrian Parliament – Security and Defence Doctrine, 2001.

²² Doppeladler.com. (2019). *RAL 7013 - Österreichs Bundesheer / Austrian Armed Forces*. [online] Available at: <http://www.doppeladler.com/oebh/ral7013.htm> [pristupljeno 22. jun 2019].

²³ Defence data of Austria in 2011, 2014.

верне Ирске, решен је 1998. године. Споразумом из Белфаста Даблин је надопунио свој безбедносни приступ унапређењем ангажовања у оквиру ЕУ и сарадњу са НАТО, али за било које ангажовање Армије Ирске ван њених граница и даље је нужна позитивна санкција УН, док значај ове организације и у овом периоду остаје непромењен²⁴. Ирска је поступно смањивала и бројност своје војске, која и даље почива на професионалним војницима, а њена бројност је 2011. године износила 9 500²⁵.

Швајцарска је започела ревизију свог безбедносног приступа већ почетком 90-их година, када усваја нови активни приступ као одговор на нову врсту безбедносних претњи, којим се дефинитивно одбацује дотадашњи пасивни и самодовољни приступ у домену одбране, те се опредељује за унапређену сарадњу са ЕУ и НАТО. Крајем 90-их година федерална влада Швајцарске констатује да постоји мала вероватноћа одржаног напада, па предвиђа редукацију концепта тоталне одбране и ставља тежиште на сарадњу, како унутрашњу између различитих нивоа власти, тако и спољну у оквирима ЕУ, УН и ОЕБС, те са ЕУ и Западноевропском унијом (ЗЕУ)²⁶. Слично као и код осталих стално неутралних држава, фокус је и на доприносу операцијама управљања кризама, али се не одустаје од кредибилне одбране. Крајем прве деценије 21. века рађена је ревизија безбедносног приступа и приоритета, због унутрашње дебате и јачања конзервативнијих партија. Налази остају готово исти, али уз израженији скептицизам према међународној сарадњи и фокус остаје на „неутралности под оружјем“²⁷. Регрутни систем је задржан, са јаком активном резервом. Међутим, максимална бројност војске је постепено смањивана, на 400 000 1995, а затим 220 000 2005. године.

Украјинска криза и негативна компонента неутралног статуса неких европских држава

Поновно промишљање „негативне компоненте“ неутралног статуса држава у западној Европи, и донекле промену курса, подстакла је криза у Украјини, која је избила 2014. године. Након руске анексије Крима и избијања сукоба у Донбасу, већина држава у непосредном руском суседству подигла је ниво безбедности и почела да развија стратегије за одговор на евентуални напад који би могао доћи од Русије.

Шведска и Финска развиле су одговоре на неколико колосека. Иако су обе државе задржале формално статус сталне неутралности, односно несврстаности, почеле су да наглашавају могућност уласка у НАТО, уколико буду сматрале да је потребно.²⁸ Такође, развиле су читав низ облика сарадње са САД, као и са суседним државама

²⁴ White Paper on Defence (2000). Government of Ireland, p. 12.

²⁵ European Defence Agency, (2019), Defence data of Ireland in 2011.

²⁶ Bern: Federal Government of Switzerland. (1993). White Paper on Neutrality - Annex to the Report on Swiss Foreign Policy for the Nineties of 29 November 1993, p. 15.

²⁷ DeVore, M. and Stähli, A. (2011). „From Armed Neutrality to External Dependence: Swiss Security in the 21st Century“. *Swiss Political Science Review*, 17(1), p. 12.

²⁸ Финска у бројним белим књигама од 2001. до данас, Шведска у најновијем Закону о одбрани - *Sweden's Defence Policy 2016 to 2020*

чланицама НАТО-а, од којих су најзначајније следеће иницијативе: Трилатерално писмо о намерама између министарстава одбране САД, Финске и Шведске²⁹, Партнерство „проширених могућности” са НАТО, Меморандум о разумевању око пружања подршке извођењу НАТО операција/вежби/сличних војних активности као држава домаћин, Нордијска одбрамбена сарадња (NORDEF) и Стална структурна сарадња у оквиру ЕУ (PESCO). Такође, обе државе су значајно унапредиле своју билатералну сарадњу у домену одбране. Међутим, ниједан од тих облика сарадње не подразумева аутоматски заједничку одбрану, већ координацију, комуникацију, интероперабилност, заједничке вежбе, сарадњу око производње оружја и војне опреме итд. Другим речима, иако јасно стављају до знања да имају слободу да сарађују са САД и државама чланицама НАТО-а, оне инсистирају да остају несврстане, задржавајући привид стално неутралног статуса за оне који су вољни да их тако посматрају. Једино се издваја Меморандум око пружања подршке НАТО снагама као држава домаћин, пошто подразумева могућност стационирања снага НАТО-а и у случају војних операција, и, као такав, он јасно представља кршење правила неутралности.³⁰ Међутим, управо овај пример показује колико тумачења неутралности могу да буду еластична.

Управо ова целокупна сарадња шаље поруку да су и Шведска и Финска способне да сарађују са НАТО и да у случају напада на суседне државе, чланице НАТО-а или на њих саме већ постоји изграђена основа да се сарадња ефикасно спроводи.

Руска Федерација је бројним повредама ваздушног простора и територијалних вода и Шведске и Финске, те јасним упозорењима против евентуалног учлањења ових држава у НАТО, непрестано указивала да постоји врло јасна опасност за обе државе уколико крену путем чланства у алијанси³¹.

Сем овим путем, и Шведска и Финска су кренуле путем јачања сопствених снага. Након два извештаја парламентарне комисије за одбрану 2013. и 2014. године, Шведска је усвојила нови Закон о одбрани за период 2016–2020. године. Пре свега, повећана су издвајања за одбрану за 11%. Поново је уведен концепт тоталне одбране, којим се предвиђа да сваки сегмент друштва учествује у одбрани. Од посебног значаја је допринос цивилне компоненте за борбу против хибридних претњи (пре свега за сајбер одбрану) и психолошког рата. Такође, због малог одазива у претходном периоду, поново је уведен систем редовног служења војног рока, али у ограниченом броју од 4 000 људи годишње. Тренутна бројност износи 22 000 професионалних војника, са активном резервом од око 35 000 људи. Међутим, закон предвиђа веће ангажовање са свима који су прошли војну обуку, како би проширили број људи који могу бити мобилисани у случају оружаног сукоба³².

²⁹ Често се у медијима овај документ назива споразумом, али он то није пошто нема правну снагу види https://www.defmin.fi/files/4247/Trilateral_Statement_of_Intent.pdf

³⁰ Види: Memorandum of Understanding between the Government of the Kingdom of Sweden and Headquarters, Supreme Allied Commander Transformation as well as Supreme Headquarters Allied Powers Europe regarding the Provision of Host Nation Support for the Execution of NATO Operations/Exercises/Similar Military Activity (2014), Brussels: NATO

³¹ Zachary Davies Boren @zdboren, 2015. Russia warns Sweden of military action if it joins Nato. *The Independent*. Available at: <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/russia-warns-sweden-it-will-face-military-action-if-it-joins-nato-10331397.html> [Accessed July 12, 2019].

³² Government of Sweden (2015). *Sweden's Defence Policy 2016 to 2020*. Stockholm: Government of Sweden.

Финска која је и задржала највеће способности систем није значајније промењен³³. Систем тоталне одбране је задржан, као и регрутни систем, којим се попуњава највећи број војника у оружаним снагама³⁴.

Што се тиче других стално неутралних држава, иако су све препознале промену на истоку Европе као безбедносни изазов,³⁵ то није превише утицало на промену њихових одбрамбених политика.

Закључна разматрања

Све стално неутралне европске државе су од краја хладног рата до данашњег дана сачувале статус сталне неутралности у некој форми. Стратешке културе, на начин на који су формиране, почивају и даље на некој форми овог статуса, али су се оперативне димензије њене имплементације донекле промениле.

У овом периоду стално неутралне државе донекле напуштају и позитивну и негативну оперативну компоненту у форми у којима су до тада спровођене, изазивајући и динамичку модификацију стратешке културе. Позитивна компонента бива све више усмерена ка сарадњи са непосредним суседима и доминантном силом (САД) кроз ПзМ, као и ка интеграцији у ЕУ и сарадњи са другим државама чланицама (сем у случају Швајцарске). Другим речима, сарадња и интеграција постају кључне одреднице за снажење кредибилитета статуса у очима већине других држава. Само чланство, или окружење и сарадња са ЕУ, сматрано је довољним за позитивну компоненту. Једина држава која је, можда, имала другачији став – Руска Федерација, у кључним моментима промене није имала снаге, нити могућности да битније утиче на ову промену.

Што се тиче негативне компоненте, она је код већине стално неутралних држава прошла кроз радикалну трансформацију. Оружане снаге су у свим државама смањене, а у неким драстично, као у Шведској. Политике одбране и одбрамбене стратегије трансформисале су се од самодовољних ка суштински кооперативнима. Промена безбедносних приоритета условила је да се одговори траже кроз сарадњу са другим државама, док је „чврста димензија“ одбране углавном запостављена. Тотална одбрана је код већине држава задржана, као основни одбрамбени концепт, док је код неких укинута, па враћена. Међутим, она је тек једна од компоненти којима се осигурава безбедност, и није иманентна статусу. Могло би се рећи да је чак у већој мери од секундарне важности него што је то била у време хладног рата.

Догађаји су показали да уколико се спроводи концепт који је заснован на сталној неутралности (односно војној неутралности, несврстаности, војној несврстаности – како се популарно назива данас), он може да подразумева да се безбедност државе остварује кроз сарадњу са непосредним окружењем, а пре свега са ЕУ и НАТО. Самостална одбрамбена стратегија само је додатни елемент, а кроз низ других елемената сарадње, које не предвиђају нужно заједничку одбрану, неке од неутралних државе парадоксално наглашавају могућност да до ње и дође.

³³ Government of Finland (2017). *Government's Defence Report*. Helsinki: Prime Minister's Office Publications.

³⁴ Lindberg, J. (2019). „Finland's Defence: Today and Tomorrow“. *European Security & Defence*, (75), pp. 1-2.

³⁵ На пример види Federal Intelligence Service FIS (2019), *Switzerland's Security 2019*, Bern: Federal Intelligence Service FIS

Литература

- [1] Bailes, A., Herolf, G. and Sundelius, B. (2006). *The Nordic countries and the European security and defence policy*. Oxford: SIPRI.
- [2] Zachary Davies Boren @zdboren, 2015. Russia warns Sweden of military action if it joins Nato. *The Independent*. Available at: <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/russia-warns-sweden-it-will-face-military-action-if-it-joins-nato-10331397.html> [Accessed July 12, 2019].
- [3] Defence data of Ireland in 2011. (2019). European Defence Agency.
- [4] DeVore, M. and Stähli, A. (2011). From Armed Neutrality to External Dependence: Swiss Security in the 21st Century. *Swiss Political Science Review*, 17(1).
- [5] Doppeladler.com. (2019). *RAL 7013 - Österreichs Bundesheer / Austrian Armed Forces*. [online] Available at: <http://www.doppeladler.com/oebh/ral7013.htm> [pristupljeno 22. jun 2019].
- [6] Federal Intelligence Service FIS (2019), *Switzerland's Security 2019*, Bern: Federal Intelligence Service FIS.
- [7] Government of Finland (2017). *Government's Defence Report*. Helsinki: Prime Minister's Office Publications.
- [8] Government of Sweden (2004). *Our Future Defence – The focus of Swedish defence policy 2005–2007*, Stockholm.
- [9] Government of Sweden (1996). *Summary Swedish Defence Bill: A Changing World – A Reformed Defence*, Stockholm.
- [10] Government of Sweden (2015). *Sweden's Defence Policy 2016 to 2020*. Stockholm: Government of Sweden.
- [11] Government of Sweden (2015). *The Swedish Defence Bill 2016-2020*, Stockholm
- [12] Hakovirta, H. (1988). *East-West Conflict and European Neutrality*. Oxford: Clarendon Press.
- [13] Karsh, E. (1988) International Co-Operation and Neutrality. *Journal of Peace Research* (Vol. 25, No. 1).
- [14] Karsh, E. (1988), *Neutrality and Small States*. London: Routledge.
- [15] Lindberg, J. (2019). Finland's defence: today and tomorrow. *European Security & Defence*, (75).
- [16] Memorandum of Understanding between the Government of the Kingdom of Sweden and Headquarters, Supreme Allied Commander Transformation as well as Supreme Headquarters Allied Powers Europe regarding the Provision of Host Nation Support for the Execution of NATO Operations/Exercises/Similar Military Activity (2014), Brussels:NATO.
- [17] Michaud, L. (2004). Swiss Armed Forces and the Challenges of the 21st Century. *Military Review*, 84(5).
- [18] Новаковић И. (2016) - *Стално неутралне државе у постхладноратовском периоду*, Београд, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука.
- [19] Novaković, I. (2016), Tumačenja statusa stalne neutralnosti u zapadnoj Evropi od poznog srednjeg veka do danas, u: D. Simić i D. Milenković i D. Živojinović, ur, *Neutralnost u međunarodnim odnosima – šta možemo da naučimo iz iskustva Švajcarske?*, Beograd: Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka.
- [20] Novaković, I (2018), Kompatibilnost neutralnog statusa sa članstvom u Evropskoj uniji. u: D. Simić i D. Milenković i D. Živojinović, ur, *Evropa za mene*, Beograd: Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka.

[21] Petersson, M. (2018). The Allied Partner': Sweden and NATO Through the Realist–Idealist Lens. in: A. Cottey. Ed, *The European Neutrals and NATO. New Security Challenges*. London: Macmillan, London.

[22] Pond, E. (2012). Secrets of the Baltic: Swedish Cold War Neutrality Revisited [online], World Policy. Available at: <https://worldpolicy.org/2012/09/26/secrets-of-the-baltic-swedish-cold-war-neutrality-revisited/> [Accessed at 23. maja 2019].

[23] Resolution by the Austrian Parliament – Security and Defence Doctrine (2001).

[24] Rubin, M. and Wehrli, L. (1989). Switzerland. In: V. Papacosma and M. Rubin, ed., *Europe's Neutral and Nonaligned States*. Wilmington: SR Books.

[25] Swedish MoD, (1996), Summary Swedish Defence Bill: A Changing World – A Reformed Defence.

[26] Swedish MoD, (2015), Sweden's Defence Policy 2016 to 2020

[27] Vloyantes, J. (1989). Finland. In: V. Papacosma and M. Rubin, ed., *Europe's Neutral and Nonaligned States*. Wilmington: SR Books.

[28] White Paper on Defence (2000). Government of Ireland.

[29] White Paper on Neutrality - Annex to the Report on Swiss Foreign Policy for the Nineties of 29 November 1993. (1993). Bern: Federal Government of Switzerland.

[30] Winnerstig, M. (2014). From Neutrality to Solidarity? Sweden's Ongoing Geopolitical Reorientation. in: D.Hamilton and A. Simonyi, D.Cagan, Eds. *Advancing U.S.-Nordic-Baltic Security Cooperation*, Washington: Center for Transatlantic Relations SAIS.