

## **BEZBEDNOSNI ASPEKTI POVEZANOSTI I ISPREPLETENOSTI MEĐUDRŽAVNIH ODNOSA NA ZAPADNOM BALKANU<sup>1</sup>**

**– Srbija, Hrvatska, BiH, Crna Gora, Severna Makedonija –**

„Drugi svetski rat je možda završen, ali Prvi svetski rat nije” (Ivan Krastev)

Region Zapadnog Balkana, uključujući i Hrvatsku, postigao je zavidno stanje stabilnosti i bezbednosti u odnosu na raniji period, a posebno u odnosu na poslednju deceniju prošlog veka. Poslednji oružani sukob na Balkanu, internog karaktera i manjeg obima (pobuna) desio se u Severnoj Makedoniji 2001. godine. Većina zemalja regiona obuhvaćena je različitim institucionalnim oblicima regionalne saradnje u oblastima bezbednosti i odbrane (SELEC 1999, Jadranska povelja 2003, RACVIAC 2010. i sl.). U periodu 2009–2017. U NATO su se uključile Hrvatska (2009), kao i Crna Gora i Albanija (2017), dok će Severna Makedonija postati članica ove organizacije verovatno do kraja ove godine (Protokol o pristupanju potpisan je u februaru 2019). Ulaskom Makedonije u NATO, izvan ove vojne odbrambene organizacije ostaće samo Srbija i BiH. S druge strane, ne može se reći da je region Zapadnog Balkana prevazišao podele i duhove prošlosti i da je ostvarena potpuna i dugoročna stabilnost.

Pitanja bezbednosti i odbrane obuhvataju široku oblast i dotiču različite teme, od kojih zavisi stabilnost i održivost pojedinih država. Očuvanje bezbednosti države i društva je po definiciji uvek otvoreno pitanje, a bezbednosni rizici nikada ne mogu biti sasvim eliminisani. To se posebno odnosi na region u kome nije do kraja sprovedena puna stabilizacija nakon nasilnog i krvavog raspada Jugoslavije, imajući u vidu nerešena pitanja funkcionisanja pojedinih država (BiH, kao i Severna Makedonija), otvoreno pitanje statusa Kosova, granična pitanja, kao i druge

---

<sup>1</sup> Autori teksta su saradnici Centra za primenjene evropske studije.

teme povezane sa postkonfliktnim pitanjima. Poseban značaj ima pitanje korišćenja i potencijala različitih resursa na stanje bezbednosti (kretanje i rast/pad stanovništva, energetika, voda, klima i sl.). Na ova pitanja dodaju se i različiti rizici povezani sa evolucijom bezbednosnog stanja unutar posmatranih država (izgradnja administracije, slabost i neizgrađenost državnih struktura, problem organizovanog kriminala, organizacija i funkcionisanje bezbednosnog sektora, korupcija, ekonomsko i socijalno stanje društva, manjinska pitanja, pitanje legitimiteta političkih struktura uključujući jačanje „stabilokratije” i drugo), ili širi međunarodni i geopolitički aspekti koji utiču na bezbednost regiona (nove međunarodne pretnje i rizici, uključujući hibridne pretnje, krize u okruženju i njihovi efekti na region, poput migracija i sl., dinamika evropske integracije, transatlantski odnosi, uticaj spoljnih sila – Rusije, Kine, Turske i dr.).

Između ostalog, bezbednosnu situaciju pojedinih zemalja regiona uslovljavaju sledeće unutrašnje slabosti:

- nepotpuno izgrađena država, opterećena nerešenim statusnim ili institucionalnim pitanjima, uključujući pitanja legitimiteta vlasti i demokratičnosti institucija (BiH, SM, KiM);
- demografska i migrantska pitanja (smanjenje stanovništva, iseljavanje i nizak natalitet, regionalne demografske nejednakosti, nelegalne migracije);
- opasnost od terorizma, tj. pitanje radikalnih islamskih pojedinaca i grupa (Albanija, Severna Makedonija, KiM, BiH, Srbija – Sandžak/Raška oblast);
- organizovani kriminal i korupcija;
- nepostojanje dovoljno jasne i čvrste evropske perspektive – procesa integracija.

Između pojedinih pitanja bezbednosti koja utiču na politike posmatranih zemalja postoji određena međuzavisnost i uzajamnost, posebno kad je reč o regulisanju granica, kontroli migracija, ulaganjima u odbranu i naoružanje i drugo. Mnoga pitanja i rešenja u pojedinim zemljama koja se odnose na bezbednost, imaju povratno ili direktno dejstvo na slične teme u susednim državama. Sve to dodatno utiče na ukupnu atmosferu i stanje odnosa u regionu, kao i na njegovu potencijalnu evoluciju.

Cilj ove analize je da se ukaže na pitanja bezbednosnog karaktera koja su od međusobnog uticaja, odnosno na pitanja koja utiču na interno stanje i međususedske odnose posmatranih zemalja.

U prvom delu rada, osvrnućemo se na pojedinačne **strategije nacionalne bezbednosti** (SNB) i srodna dokumenta pomenutih zemalja (strategije odbrane, revizije odbrambene politike i sl.), putem kojih se mogu identifikovati osnovna bezbednosna pitanja u regionu, viđena iz perspektive pojedinih zemalja. U prvom redu istražićemo teme identifikovane u SNB koje se *eksplicitno odnose na sam region i međususedske odnose*. Razmotrićemo takođe i pitanja razvoja sektora odbrane i oružanih snaga u pojedinim zemljama, njihove potencijale i ograničenja i to iz ugla međusobnih odnosa.

Ovaj pregled bi u širem smislu trebalo da ukaže i na osnovne elemente **otpornosti (stabilnosti), odnosno slabosti** bezbednosne situacije u regionu Zapadnog Balkana. Prvo pitanje u ovom kontekstu tiče se odnosa bezbednosti i resursa u regionu (stanovništvo, energetika, voda, klima).

U kontekstu regionalne analize posebno će se posvetiti pažnja **institucionalnim aspektima bezbednosti** pojedinih zemalja, to jest procesu integrisanja zemalja regiona u **međunarodne bezbednosne organizacije**. Cilj je identifikovanje puteva za realizaciju **bezbednosne zajednice** u regionu.

Osim toga, prikazaćemo i potencijalnu bezbednosnu dinamiku regiona, posebno imajući u vidu moguće (unutrašnje i spoljne) **izazove i pretnje** za države regiona, opet u kontekstu njihovih uzajamnih odnosa (*interplay*).

## **1. Strategije nacionalne bezbednosti Srbije i drugih zemalja susedstva kao indikatori regionalne uzajamnosti u oblasti bezbednosti**

U ovom poglavlju nećemo se baviti svim elementima strategija nacionalne bezbednosti ili drugih normativnih dokumenata koji su deo normativnog sistema bezbednosti Srbije i drugih

zemalja regiona. Cilj je da se u navedenim dokumentima identifikuju samo oni delovi i teme koje se odnose na regionalnu bezbednost, odnosno na susedske odnose koji utiču na bezbednost.

U **Strategiji nacionalne bezbednosti Republike Srbije** (oktobar 2009), odnosno u **novom Predlogu** strategije nacionalne bezbednosti (21. avgust 2019) ističe se da su rizici od rata u regionu „smanjeni ali nisu sasvim eliminisani”. Kao pozitivni aspekti koji utiču na stabilizaciju regiona istaknuti su opredeljenje za demokratiju, spremnost na dijalog i saradnju, kao i usmerenost svih zemalja regiona ka integraciji u EU.

Kao pitanja koja mogu negativno da utiču na stabilnost regiona navode se etničko i versko udaljavanje, različita tumačenja i pokušaji revizije istorije, separatističke težnje, etnički, verski i politički ekstremizam, ekonomski i socijalni problemi, migracije, organizovani kriminal, nedovoljna izgrađenost državnih institucija i elementarne nepogode.

Ako suzimo različite opšte i specifične izazove (koji se više puta ponavljaju u tekstu Strategije) na one koji se u prvom redu tiču regionalnih odnosa i nacionalne bezbednosti, možemo identifikovati sledeća ključna pitanja koja su od značaja za uzajamne političko-bezbednosne odnose:

- separatističke težnje u regionu (jednostrano proglašena nezavisnost Kosova),
- pokušaji revizije Dejtonskog sporazuma,
- pokušaj stvaranja „Velike Albanije”,
- etnički i verski ekstremizam, uključujući opasnost od terorizma i radikalnog islamskog ekstremizma u regionu, povezanog sa situacijom na Bliskom istoku,
- masovne ilegalne migracije,
- nedovršen proces razgraničenja država bivše SFRJ.

Osim navedenog, u proučavanju regionalne međuzavisnosti posebno je značajna činjenica da se u Nacionalnoj strategiji Republike Srbije kao njen nacionalni interes identifikuje i pitanje „očuvanja, postojanja i zaštite srpskog naroda”, ma gde on živi, kao i pitanje nacionalnih

manjina i njihovog kulturnog, verskog i istorijskog identiteta. Pri tome se uz Republiku Srbiju eksplicitno navodi i Republika Srpska. Na drugom mestu se ističe da se „ugrožavanje bezbednosti Republike Srbije i srpskog naroda, ma gde on živi” smatra ugrožavanjem nacionalnih interesa Srbije.

I u **Strategiji nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske** iz 2017. godine mogu se identifikovati brojna pitanja koja tretiraju temu nacionalne bezbednosti, vodeći računa o regionalnim aspektima ili efektima koji su u vezi i sa susednim državama. Tako se ističe da je „sigurnosna situacija u našem jugoistočnom susjedstvu krhka, što se odražava i na hrvatske interese”. Navodi se da „hrvatsko susjedstvo pokazuje trendove jačanja netolerancije, radikalizma i ekstremizma, posebice islamskog radikalizma”. Hrvatska nacionalna Strategija kao bezbednosni problem identifikuje i „difamacijsku kampanju usmjerenu protiv Republike Hrvatske sa svim obilježjima hibridnog i specijalnog djelovanja”, koja postoji „u nekim državama”. Između ostalog, ističu se i nerešena pogranična pitanja, koja mogu uticati na kontrolu granice RH i nadzor državnog područja.

U strateške ciljeve RH svrstava se „osiguranje opstanka, zaštita identiteta i političkog subjektiviteta hrvatskog naroda kao konstitutivnog u BiH, zaštita i potpora Hrvatima u drugim državama i iseljeništvu”. U tom smislu, čitav jedan odeljak Strategije nacionalne sigurnosti RH odnosi se na „nacionalni identitet, međunarodni ugled i utjecaj RH”, što je postavljeno kao strateški cilj zemlje. U tom okviru se, između ostalog, navodi i potreba „promicanja znanstveno utemeljene istine o domovinskom ratu”, kao i događaja iz hrvatske istorije „uključujući i povijest odnosa s drugim narodima i državama”, te da će se RH „sustavno suprotstavljati pokušajima difamacije hrvatskog naroda i RH”. U nacionalne ciljeve se u ovom okviru ubrajaju i „pronalaženje i identificiranje osoba nestalih tijekom Domovinskog rata”, kao i procesiranje počinitelja ratnih zločina. U istom smislu, ali još detaljnije, navode se i „dan sjećanja na žrtve Vukovara i Škabrnje”, odnosno sećanje „na sve žrtve pale za Hrvatsku”. Temi „Hrvati izvan Republike Hrvatske” posvećeno je posebno poglavlje, u kontekstu realizacije strateških ciljeva RH. S druge strane, u Strategiji nacionalne sigurnosti RH zaštita položaja nehrvatskih manjina u Hrvatskoj se prilikom razmatranja nacionalne sigurnosti ne pominje (za razliku od Strategije RS, koja i zaštitu nesrpskih manjina u Srbiji obuhvata kao deo nacionalnih interesa).

U celini, može se konstatovati da su u Strategiji nacionalne sigurnosti RH iz 2017. još opširnije i detaljnije nego u tekstu Nacionalne strategije Republike Srbije istaknute teme zaštite pripadnika sopstvene nacije (kako u zemlji, tako i u inostranstvu), nacionalnog identiteta i pitanja interpretacije sukoba s kraja prošlog veka kao teme od nacionalnog interesa i strateškog značaja za zemlju. Svedoci smo činjenice da se tokom poslednjih godina tema (re)interpretacije bliže (ali i one dalje) prošlosti (II svetski rat i uloga pojedinih političkih pokreta i formacija u ratu, međuetnički odnosi tokom rata, tema genocida i uloga koncentracionih logora u NDH i sl.) pretvorila u dnevno-političko pitanje, koje je značajno opteretilo odnose kako između Srbije i Hrvatske, tako i one unutrašnje u BiH. Ako to imamo u vidu, jasno je da ovoliki značaj dat identitetskim i istorijskim temama u nacionalnoj strategiji Hrvatske, iako je neprirodan, ipak dobro objašnjava sadašnju situaciju.

**Crna Gora** je usvojila **Strategiju nacionalne bezbednosti** 2008. godine, a 2018. godine donet je tekst nove strategije. Iako je crnogorska Strategija kraća i lapidarnija od strategija Srbije i Hrvatske, i u njoj se može naći kratak osvrt na regionalnu situaciju, kao i neke teme koje mogu da impliciraju regionalnu saradnju i izazove. Tako se u strategijske interese Crne Gore (predlog nove Strategije) svrstavaju i pitanja kao što su „promovisanje politike dobrosusjedskih odnosa i saradnje na regionalnom i globalnom nivou“, kao i „zaštita tradicije, kulture, jezika, nacionalnog identiteta i običaja“, bez preciziranja o kojim je kulturama, jezicima ili nacionalnim običajima reč. U osvrtu na regionalni kontekst, u novom Nacrtu strategije ističe se da je „region još uvijek opterećen događajima iz prošlosti i neriješenim problemima, što može prouzrokovati destabilizaciju na pojedinim područjima“. Iako se ističe da je „opasnost od direktne vojne prijetnje Crnoj Gori danas znatno smanjena iako se ne može isključiti“, posebno se ukazuje na mogućnost uticaja vanregionalnih aktera sa ciljem „spriječavanja evroatlantskog i evropskog puta zemalja regiona“, a nisu isključene ni konkretne akcije „hibridnog karaktera“. S druge strane, u Strategiji se ne elaboriraju posebno pitanja identitetskog karaktera (poput odbrana nacije ili manjina), kako je to slučaj u strategijama Srbije i Hrvatske.

U slučaju **Severne Makedonije** (Strategija nacionalne bezbednosti iz 2008, Strategija nacionalne odbrane 2009) kao nacionalni interes navodi se „promovisanje multietničke demokratije i multietničkih odnosa“, što je razumljivo imajući u vidu etnički sastav zemlje i

odnose između etničkih Makedonaca i Albanaca (koji prema nekim procenama čine između 1/5 i 1/4 stanovništva, ali predstavljaju većinu u jednom broju opština na zapadu Makedonije). S druge strane, u makedonskom strateškom dokumentu ukazuje se na izazov „ekstremnog nacionalizma, rasne i verske netolerancije”. Najzad, u ovom dokumentu se govori i o „rizicima i opasnostima” koje bi proizašle iz regionalnih „nacionalnih, verskih, velikodržavnih i teritorijalnih sukoba”. U Strategiji odbrane Republike Makedonije (2009) ističe se da je jedan od važnih nacionalnih interesa unapređenje saradnje sa susedima i da su mir, saradnja, ekonomski i demokratski razvoj bitni za napredak regiona, ali i RM. Među opasnosti po RM se ističe i mogućnost „regionalnih kriza i konflikata”, ekstremizam i nacionalizam na regionalnom nivou, etnička i verska netrpeljivost.

Slično tome, u strateškim dokumentima usvojenim u **BiH** (Politika bezbednosti BiH iz 2006. i Odbrambena strategija iz 2009) ukazuje se da vojni sukobi u regionu mogu proizaći iz pokušaja borbe za „secesiju, autonomiju i nezavisnost pojedinih etničkih grupa”.

Najzad, treba ukazati na Strategiju nacionalne bezbednosti Albanije (2004), imajući u vidu da se u njoj kao jedan od (srednjoročnih i dugoročnih) bezbednosnih ciljeva navodi „albansko nacionalno pitanje”, koje će se realizovati putem „evroatlantske” i „evropske” integracije zemalja regiona, uključujući i „rešenja” koja će garantovati međunarodna zajednica.

U celini, možemo navesti da su u nacionalnim strategijama bezbednosti, kao i u pratećim dokumentima uz strategije (strategije odbrane, revizije strateških odbrambenih dokumenata i sl.) između ostalog identifikovane sledeće opasnosti regionalnog ili globalnog karaktera:

- mogućnost vojnog sukoba (mala verovatnoća),
- nerešena pitanja nasleđena iz skorašnjih sukoba,
- identitetska pitanja (tumačenje prošlosti, tretman manjina, zaštita sopstvene etničke grupe u susedstvu),
- ekstremizam i netolerancija spoljnog porekla (uglavnom islamski radikalizam i verska ili etnička netolerancija),
- organizovani kriminal,

- terorizam.

Analiza tekućih bilateralnih odnosa, posebno kada su u pitanju odnosi Srbije i Hrvatske, međuentitetski i međuetnički odnosi unutar BiH, kao i odnosi između „srpskog” i „albanskog” faktora u širem smislu (Srbija–Albanija, status Kosova i odnosi Beograd–Priština, stanje u dijalogu, najava ujedinjenja Albanije i Kosova, albansko potenciranje pitanja položaja Albanaca u širem prostoru itd.) ukazuje na činjenicu da su etnička i identitetska pitanja i dalje dominantna u političkom narativu i da znatno utiču kako na internu političku situaciju, tako i na bilateralne odnose posmatranih zemalja, uključujući i pitanje bezbednosti. U tom smislu, ova pitanja se mogu identifikovati i kao jedan od elemenata „isprepletenosti i uzajamnosti” (*political interplay*) u kontekstu ocene bezbednosne evolucije u regionu.



**PREGLED REGIONALNIH PRETNJI I PROBLEMA NA OSNOVU STRATEŠKIH DOKUMENATA ZEMALJA REGIONA**

	<b>BiH</b>	<b>CRNA GORA</b>	<b>SEVERNA MAKEDONIJA</b>	<b>HRVATSKA</b>	<b>SRBIJA</b>	<b>ALBANIJA</b>
<b>Vojna pitanja/pretnje</b>  (mogućnost oružanih sukoba u regionu)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mala verovatnoća spoljne agresije</li> <li>– Visoka koncentracija vojnih kapaciteta u regionu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Konvencionalna vojna opasnost je smanjena (ali eskalacija na regionalnom nivou nije nemoguća)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Nacionalni, verski, velikodržavni ili teritorijalni sukobi mogu dovesti do kriza i konflikta</li> <li>– Problem uskladištenog naoružanja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Rizik vojnih sukoba je smanjen ali nije isključen u potpunosti</li> <li>– Sposobnost uspešne agresije protiv drugih je mala</li> <li>– Usklađivanje vojnih snaga</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Vojna intervencija protiv RS je malo verovatna, oružana opasnost i rizici su smanjeni ali nisu potpuno isključeni</li> <li>– Mogućnost sukoba koji bi uključivali oružane snage, kao rezultat terorizma, pograničnih i teritorijalnih sporova ili nasilne suspenzije demokratskog procesa u zemljama JIE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Opasnost korišćenja oružanih snaga</li> <li>– Mogućnost korišćenja oružanih snaga u rešavanju pitanja povezanih sa radikalnim etničkim pokretima</li> </ul>
<b>Politička i društvena pitanja/pretnje</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ekonomske, psihološke, društvene posledice nedavnih ratova</li> <li>– Geostrateški položaj regiona i uticaj velikih sila</li> <li>– Secesionistički pokreti koji imaju za cilj dobijanje autonomije/nezavisnosti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Rizici kriza u regionu, destabilizacija i regionalna nesigurnost</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Decenija sukoba i nezavršen proces pomirenja</li> <li>– Neprijateljsko delovanje stranih službi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Zaokruživanje izgradnje novih država</li> <li>– Pogranični problemi između država bivše SFRJ</li> <li>– Sukobi oko kontrole prirodnih resursa</li> <li>– Izbeglička kriza</li> <li>– Jednostrana rešenja manjinskih pitanja</li> <li>– Eskalacija nacionalnih, religioznih i ekonomskih razlika</li> <li>– Nedostatak primene ljudskih i manjinskih prava</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Pitanje statusa i jednostrano nelegalno proglašena nezavisnost Kosova</li> <li>– Negativan uticaj bivših ratova</li> <li>– Nerešavanje pitanja izbeglica, odgovornosti za ratne zločine, revizija prošlosti</li> <li>– Nerešena teritorijalna pitanja</li> <li>– Nacionalni i verski ekstremizam</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Nerešeni problemi iz istorije odnosa</li> <li>– Regionalna destabilizacija (nacionalni i etnički konflikti)</li> </ul>
<b>Ekonomski problemi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ekonomska nestabilnost na regionalnom nivou koja proizilazi iz tranzicije</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ekonomski problemi u procesu tranzicije</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>– Opasnost ekonomskog kolapsa pojedinih zemalja</li> <li>– Stagnacija i nezaposlenost</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ekonomski problemi i tranzicija</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Neujednačen ekonomski razvoj</li> </ul>

## **2. Razvoj sektora odbrane i oružanih snaga u zemljama regiona i „trka u naoružanju” kao jedan oblik političkog interpleja**

U Strategiji odbrane Republike Srbije ističe se odlučnost zemlje da u skladu sa odlukom o vojnoj neutralnosti izgrađuje sopstvene sposobnosti i kapacitete za odbranu, kao i da u saradnji sa drugim međunarodnim činiocima doprinosi kolektivnoj bezbednosti na regionalnom i globalnom planu. Srbija izgrađuje kapacitete za odbranu nacionalnih interesa i razvoj povoljnog bezbednosnog okruženja u sadejstvu sa sistemima kolektivne bezbednosti (UN i regionalne i organizacije), kao i sa susedima i drugim državama. S tim u vezi, ističe se da je Vojska Srbije osnovna snaga i nosilac odbrane Republike Srbije. Zaštita bezbednosti RS i njenih građana ostvaruje se na sledeći način:

- efikasnom kontrolom granica,
- efikasnom zaštitom i spasavanjem stanovništva u miru, vanrednom stanju i ratu,
- unapređenjem sajber-bezbednosti,
- osiguranjem infrastruktura,
- efikasnim upravljanjem krizama.

Vojska Srbije deluje radi odbrane od ugrožavanja spolja, učestvuje u očuvanju mira u regionu i svetu i daje podršku civilnim vlastima u suprotstavljanju pretnjama bezbednosti (poput terorizma, separatizma i organizovanog kriminala).

Navedeni zadaci odbrambenih snaga su na manje-više sličan način sadržani i u dokumentima drugih zemalja regiona koji se odnose na odbranu ili oružane snage.

Tokom poslednjih decenija, oružane snage zemalja regiona su prošle kroz radikalnu reformu, što je posledica evroatlantskih integracija, razvoja koncepta profesionalne armije umesto obaveznog vojnog roka za sve i koncepta teritorijalne odbrane, promene bezbednosnog ambijenta, kao i pojave novih, promenjenih opasnosti i različitih hibridnih pretnji.

Među posmatranim zemljama, Hrvatska i Srbija se izdvajaju po relativnoj snazi oružanih snaga, kao i po obimu odbrambenog budžeta. One jedine imaju i vojnu avijaciju i ozbiljniju

protivzračnu odbranu, kao i kopnenu vojsku. Razlika između njih, međutim, postoji imajući u vidu da je Hrvatska članica NATO od 2008. godine, dok je Srbija proklamovala politiku vojne neutralnosti. Albanija je članica NATO od 2009. godine, Crna Gora od 2017. godine, dok će se proces ulaska Severne Makedonije u NATO verovatno okončati ove ili početkom sledeće godine. Jedino je BiH uz Srbiju izvan NATO, iako je još 2010. godine bio usvojen Akcioni plan za članstvo, koji bi trebalo da se dopuni godišnjim akcionim planom, o čemu, međutim, ne postoji konsenzus između predstavnika tri konstitutivna naroda u Predsedništvu BiH.

Budžet za odbranu Hrvatske je najveći u regionu i iznosio je oko 900 miliona USD u 2018. godini. Vojni budžet Srbije je dostigao hrvatski u toj godini, nakon značajnog povećanja u periodu 2016–2018. (sa 710 na 904 miliona USD). Budžeti ostalih zemalja regiona su znatno manji i kreću se između sto i dvesta miliona USD: 221 milion USD u BiH, 180 miliona USD u slučaju Albanije, oko 120 miliona USD u Severnoj Makedoniji. Najmanji je, logično, odbrambeni budžet Crne Gore (84 milion USD).

Kada su u pitanju rashodi budžeta za odbranu po glavi stanovnika, prva je u 2018. godini bila Srbija (235 USD), zatim Hrvatska (213 USD), pa Crna Gora (133 USD), dok su BiH (63 USD), Albanija (62 USD) i Severna Makedonija (56 USD) bile međusobno blizu.

Najzad, kada je reč o relativnoj visini odbrambenog budžeta, odnosno njegovom učešću u BNP posmatranih zemalja, ponovo je na prvom mestu u 2018. godini bila Srbija sa 1,9% učešća, zatim podjednako Hrvatska i Crna Gora (sa 1,5%), pa Albanija (1,2%), BiH (1,1%) i Severna Makedonija (1%). Dugoročno posmatrano, za period od 2000. godine naovamo, može se konstatovati trend relativnog smanjenja učešća budžeta odbrane u BNP, pri čemu je to učešće u vremenskom periodu s početka prošle decenije (oko godine 2000. i kasnije) značajno više nego u ovoj deceniji. Ovo je bez sumnje bilo povezano sa dve činjenice: period nakon vojnih konflikata, od kojih se poslednji desio 1999. godine (bombardovanje Srbije od strane NATO), kao i pripreme pojedinih zemalja za članstvo u NATO kada je vojni budžet u načelu rastao, da bi nakon ulaska u članstvo NATO postepeno opadao. Tako je Albanija trošila do 2% BNP za odbranu 2008. godine, BiH je u 2002. godini dostigla čak 3,9%, učešće hrvatskog vojnog budžeta u državnom BNP je iznosilo 3% u 2000, dok je u slučaju Makedonije maksimum dostignut 2001. i 2002. godine (6,1% i 2,6%). Najzad, Srbija je iz poznatih razloga imala učešće

budžeta odbrane u BNP od 5,2% u 2000. i 4% u 2001, da bi se ono smanjilo ispod 3% nakon 2004. godine.

Ako se posmatra samo ova decenija, izdaci za odbranu svih zemalja osciliraju između 1% i 2%, uz tendenciju relativnog i blagog smanjenja.

Kada je reč o vojnim kapacitetima, oni u načelu odgovaraju ulaganjima. Naveći aktivni vojni potencijal ima Srbija sa 28.000 profesionalnih vojnika i oficira, uz 50.000 rezervista. Sledeća je Hrvatska sa 16.550 vojnika i oficira. Slede Albanija (14.250 vojnika), BiH (10.500 vojnika), Severna Makedonija (8.000 vojnika) i Crna Gora (2.000 vojnika). Prema trenutno raspoloživim informacijama, Severna Makedonija u okviru reformi i programa štednje namerava da smanji svoje vojne kapacitete na 6.800 ljudi.

Srbija takođe prednjači kada je reč o namenskoj (vojnoj) industriji, u kojoj se proizvodi širok asortiman različitog oružja i municije, uključujući raketne sisteme, bacače, avione za obuku i drugo. Hrvatska namenska industrija većinom je usmerena na domaće potrebe, s tim što njeno članstvo u NATO podrazumeva interoperabilnost, odnosno usklađenost naoružanja sa ostalim partnerima. Srbija takođe ima značajan izvoz proizvoda namenske industrije, posebno u zemlje kao što su Bangladeš, Mjanmar, Kambodža, Etiopija, Irak, Sudan i Pakistan.

Kada je u pitanju uvoz naoružanja i opreme, države regiona imaju različite izvore nabavki. Albanija uvozi naoružanje iz NATO zemalja. BiH uvozi sa različitih strana, iz Kine, Rusije, zemalja Bliskog istoka, SAD. Hrvatska i Severna Makedonija uvoze kako iz NATO zemalja, tako i iz država bivšeg SSSR-a. Uvoz srpskog naoružanja odvija se uglavnom iz Rusije i Ukrajine.

Posle neuspeha nabavke lovačkih aviona F-16 iz Izraela, Hrvatska je najavila novi tender za nabavku lovačkih borbenih aviona. Srbija je nabavila iz Rusije deset starih aviona MiG-29, 30 tenkova T-72C i 30 oklopnih vozila BRDM, kao i helikoptere MI-7, a govori se i o nabavci raketnih sistema S-300 i transportnih aviona. Iz Kine, Srbija je nabavila devet borbenih dronova „Chengdu Pterodactyl 1”.

Imajući u vidu navedene podatke, postavlja se i pitanje u kojoj meri se može govoriti o nekoj vrsti nadmetanja u naoružanju, odnosno porastu odbrambenih budžeta tokom poslednjih godina. Čini se da se mogu razlikovati srednjoročni i dugoročni trendovi od kratkoročnih. Kako

smo konstatovali, trend ulaganja u oružane snage je opadajući, ukoliko se posmatra period od 2000. godine, sa određenim konjunktturnim oscilacijama, u zavisnosti od konkretne zemlje i njenih vojnih programa, interne situacije kao i međunarodnih obaveza (npr. ulazak u NATO, učesće u vojnim misijama i drugo).

S druge strane, primećuje se da su kratkoročni trendovi tokom proteklih nekoliko godina uzlazni. Tako, ako posmatramo samo period u toku tri godine, 2016–2018, možemo konstatovati da je *kod svih posmatranih zemalja došlo do porasta budžeta odbrane*, i to u sledećim procentima (visina budžeta odbrane u 2018. godini u odnosu na 2016. godinu): 37% porasta u Albaniji, 40% u BiH, 26% u slučaju Hrvatske, 17% u Severnoj Makedoniji, 35% u Crnoj Gori i 26% u slučaju Srbije. U određenoj (iako manjoj) meri, reč je o porastu troškova koji je povezan sa konkretnim porastom tenzija u bilateralnim odnosima između pojedinih država. S druge strane, treba imati u vidu konstantne oscilacije budžeta posmatranih država, kao i činjenicu da donekle poboljšana ekonomska i finansijska situacija tokom poslednjih godina pruža veći prostor za budžetsku fleksibilnost.

Generalno posmatrano, mogli bismo zaključiti da medijski komentari o novoj regionalnoj „trci u naoružanju” za sada u prvom redu imaju propagandne i unutarpolitičke osnove i razloge. Najave o kupovini raznih vrsta novih oružja (poput aviona, protivvazdušnih sistema itd.) u Srbiji, ili u Hrvatskoj i drugde, ne mogu ozbiljnije poremetiti postojeći vojni balans u regionu. One se ipak ne mogu ignorisati, jer predstavljaju određenu vrstu poruke upućene susedima, kao i simboličnu potvrdu činjenice o narastajućem uticaju određenih vanregionalnih činilaca, uključujući i velike sile (poput Rusije) na regionalne odnose. U tom smislu, pitanje odbrambenih snaga, budžeta i modernizacije vojne opreme predstavlja deo političke regionalne vrteške, koja se u određenim momentima ubrzava i utiče na podizanje tenzija i povećanje potencijalne nestabilnosti u međususedskim odnosima.

## 2.1 Bilateralna saradnja Srbije i njenih suseda u oblasti odbrane

Srbija ima sporazum o saradnji iz oblasti odbrane iz 2005. godine sa **BiH**, na osnovu kog se odvija vojna saradnja. Težište saradnje je na školovanju i obuci, vojnomedicinskoj,

vojnoekonomskoj i sportskoj saradnji. Na osnovu programa godišnje saradnje, pripadnici oružanih snaga BiH su u junu 2018. godine učestvovali u multinacionalnoj vojnoj vežbi, u koju je bilo uključeno oko 500 oficira, podoficira i vojnika iz devet zemalja, među kojima SAD, Velika Britanija, Crna Gora i BiH.

Postoji dosta ograničena saradnja sa **Crnom Gorom**. U toku je zaključenje memoranduma između ministarstava odbrane Srbije i CG o saradnji u oblasti atomsko-biološko-hemijske odbrane, kao i ugovora o vojnotehničkoj saradnji. Postoji određena vojnotehnička saradnja specijalnih jedinica, kao i vojnomedicinska i vojnoobrazovna saradnja.

Saradnja Srbije sa **Hrvatskom** je niskog intenziteta. Težište saradnje je u vojnoobrazovnoj oblasti i zajedničkim vežbama, upoznavanje sa mirovnim misijama, i razmeni iskustava u transformaciji oružanih snaga. Postoji sporazum o saradnji u oblasti odbrane potpisan 2010. godine.

Sporazum o saradnji u oblasti odbrane Srbije i **Makedonije** zaključen je 2009. godine. Svake godine usvaja se plan saradnje (12–15 vrsta različitih aktivnosti, razmena osoblja, zajedničke vežbe i slično). Makedonski vojnici su učestvovali u zajedničkoj vežbi 2018. godine u Bazi Jug, dok je dobra i saradnja u oblasti obuke i obrazovanja, kao i vojnomedicinska saradnja.

U celini, može se konstatovati da je bilateralna saradnja Srbije sa zemljama u okruženju skromnog obima. Pozitivno je to što su praktično sa svim zemljama okruženja potpisani i realizovani sporazumi o saradnji u oblasti odbrane. Ovi oblici saradnje se dopunjuju kroz regionalne programe i organizacije, kao i putem saradnje i učešća u aktivnostima NATO. Činjenica da je Srbija proglasila vojnu neutralnost u načelu ne utiče na bilateralnu saradnju, ali je i ne podstiče. Može se konstatovati da odnosi po pitanjima bilateralne vojne saradnje u znatnoj meri zavise od šireg multilateralnog konteksta (članstvo u međunarodnim organizacijama poput NATO, regionalna saradnja i sl.), kao i od tekuće konjunkturane političke situacije, kako interne, tako i trenda opštih bilateralnih odnosa sa pojedinim zemljama.

**TABELE**
**BUDŽETI ODBRANE I VOJNI KAPACITETI POJEDINIH ZEMALJA REGIONA ZAPADNOG  
BALKANA**
**Tabela 1: Visina nacionalnih budžeta namenjenih odbrani (miliona dolara, % u BNP)**

	2016.	2017.	2018.	Povećanje % (2018. prema 2016)
Albanija	131	144	181	37
Bosna i Hercegovina	158	165	221	40
Hrvatska	702	784	890	26
Crna Gora	62	66	84	35
Severna Makedonija	102	112	117	17
Srbija	710	802	904	26

**Tabela 2: Ulaganja u odbranu *per capita* (USD p/c)**

	2018.	Budžet odbrane kao % BNP (2018)
Albanija	62	1,2
Bosna i Hercegovina	63	1,1
Hrvatska	214	1,5
Crna Gora	132	1,5
Severna Makedonija	56	1
Srbija	235	1,9

**Tabela 3: Vojni efektivni pojedinih zemalja**

	Stanovnika (u milionima)	Aktivna vojska (u hiljadama)
Albanija	3	14,2
Bosna i Hercegovina	3,87	10,5
Hrvatska	4,48	16,55
Crna Gora	0,65	2
Severna Makedonija	2	8
Srbija	7,24	28

### 3. Regionalno političko nadigravanje (interplay) u pitanjima bezbednosti

Potencijalna nestabilnost regiona Balkana (odnosno, specifičnije, Zapadnog Balkana) dolazi iz kombinacije strukturnih slabosti, poput postojanja niza siromašnih društava i slabih državnih institucija, i nedovršenog procesa ekonomske i političke transformacije regiona, koji je samo delimično integrisan u evroatlantske institucije (NATO i Evropsku uniju), a koji je istovremeno izložen raznovrsnim vanevropskim uticajima, pretežno onim sa istoka.

U posmatranim zemljama politika je dobrim delom zasnovana na eksploataciji populističkih trendova, uz korišćenje tema povezanih sa procesom izgradnje još nedovršenih nacionalnih identiteta i, najčešće, praksom jedne vrste zloupotrebe međususedskih odnosa kao potencijalnih polaznih tačaka za sporove ili za stalno „političko nadigravanje” između suseda. Osim toga, neprevaziđena pitanja kao što su ratno nasleđe, događaji iz neposredne prošlosti i efekti regionalnih sukoba predstavljaju temu neprestane javne debate o prošlosti koja nikada „ne prolazi”, i koja je permanentno predmet tekuće interne političke debate, ali i bilateralnog interpleja. Osećaj nesigurnosti (lične, državne, nacionalne) podstiču političke snage i različiti populistički lideri korišćenjem tema povezanih sa bezbednosti kao što su:

- naoružavanje/razvoj oružanih snaga u zemlji i kod suseda, kao potencijalna tačka poređenja i nadmetanja,
- migracije i njihov efekat na državu i susedstvo, uz nastojanje da se na susede prebaci (i u praksi i načelno) „odgovornost” za eventualna kritična zbivanja,
- pitanje opasnosti od „terorizma”, regionalna bezbednost i balkanski politički interplej,
- pogranična pitanja i sporovi kao način „vežbe” u odbrani nacionalnog „suvereniteta”, često bez minimuma spremnosti za kompromis.



### 3.1. Regionalna „trka u naoružanju” – stvarnost ili „lažna vest”? (*fake news*)

Politička debata i medijske kampanje u Srbiji (odnosno u Hrvatskoj, a u nešto manjoj meri i u ostalim posmatranim zemljama) gotovo redovno obuhvataju teme kupovine naoružanja i pitanja recipročnog odnosa snaga između potencijalnih suparnika.

- Imajući u vidu **popularnost oružanih snaga** u anketama (vojska je uvek u vrhu anketa o poverenju građana prema raznim institucijama), politički krugovi nastoje da iskoriste svoj odnos prema odbrani da bi povećali sopstvenu popularnost i legitimitet,

- Primetno je da vlasti u Srbiji u velikoj meri koriste temu vojske i naoružanja kao način da pošalju poruke javnosti:

- Slika vojske, uključujući vojne parade i vežbe kao pouzdanog faktora, potvrda **legitimiteta i primer ozbiljnosti** garniture na vlasti;

- Stavovi o „snazi” i „pouzdanosti” oružanih snaga implicitno šalju i **poruku o ugroženosti zemlje koja je okružena potencijalnim protivnicima i agresorima**;

- Jačajući vojsku, vlast jača **suverenitet i nezavisnost**, sa porukama o „liderstvu”, „vodećem položaju” i da „niko neće moći da nas (ponovo) ponižava”.

Postoji vidljiva diskrepancija između zvaničnih izjava državnih predstavnika (Srbije, Hrvatske itd.), koji najčešće ističu potrebu dobrosusedske saradnje i njenog unapređivanja, i medijskih objava (najčešće onih iz vladajućih političkih centara), kao i stavova raznih manjih ili neformalnih političkih grupa, često marginalnih ali medijski eksploatisanih, koji prikazuju odnos Srbije i Hrvatske kao rivalski odnos, koji maltene svakog časa može preći u otvoreni, pa čak i oružani sukob. Pri tome se u znatnoj meri ignoriše činjenica da je Hrvatska članica NATO, kao što su i Albanija i Crna Gora. Dovoljno je i napraviti i letimičnu analizu naslova pojedinih „poluzvaničnih” biltena vladajućih snaga, poput beogradskog Informera, pa da se skupi cela kolekcija redovnih ali uznemirujućih izjava na temu naoružavanja, povezanu sa susedskim odnosima ili rivalitetom između Srbije i Hrvatske:

- „Srpski odgovor na pretnju iz Hrvatske: Rusko oružje doneće ravnotežu na Balkanu”, *Informer*, 15.01.2016;

- „Srbija se naoružava do zuba: stiže čak 90 moćnih sistema”, *Informer*, 24.01.2019;
- „Hrvati u panici od novog srpskog oružja: Digli uzbunu u NATO. Srbija se sprema za rat!”, *Informer*, 05.08.2016;
- „Poslanik iz hrvatskog Sabora: 'Svakom Hrvatima na granici sa Srbijom dati oružje'”, *Informer*, 03.10.2018;
- „Hrvati u panici, dižu frku u NATO: Kinezi prodaju Srbiji oružje od milijardu dolara”, *Informer*, 24.09.2018;
- „Zašto ih Rusi naoružavaju? Šiptari u panici: Srbija dobija ofanzivno oružje, a ko bajagi hoće samo da se brani! Gubimo trku”, *Informer*, 30.07.2019.

Moglo bi se navesti na desetine sličnih naslova, karakterističnih za većinu tabloida u Srbiji, ali i u Hrvatskoj, Kosovu i drugde. Ali i bez navođenja drugih naslova, mogu se izvući neki zaključci iz ovakvog načina informisanja na temu naoružanja:

- Pitanje obnove vojnog naoružanja zloupotrebljava se agresivnim rečnikom i porukama, često usmerenim na susede, ali namenjenih prvenstveno domaćoj javnosti;
- Reč je o konstantnom, odnosno stabilnom trendu (skoro su isti naslovi iz 2016. ili iz 2019. godine), koji nema previše dodira sa realnom situacijom (cifre u budžetu, egzaktni podaci) kad su u pitanju vojna ulaganja ili ciklusi obnove naoružanja;
- Navedeni naslovi, koji su jedna vrsta propagandnih poruka namenjenih pre svega domaćoj (mnogo više nego stranoj) javnosti, ne vode nikakvog računa o vojno-političkom kontekstu članstva Hrvatske (ili Albanije) u NATO-u, kao i prisustvu NATO snaga na Kosovu;
- Iako je potencijalni sukob Srbije i Hrvatske (odnosno Albanije) u ovakvom kontekstu skoro nemoguć, propagandni interplej zadovoljava određene potrebe domaće propagande, čiji je cilj da istakne moć domaćih snaga ili zaštićenost stanovnika od nepostojećeg agresora.

Za razliku od neslužbenih ali suštinski poluzvaničnih medijskih glasnogovornika (poput tabloida *Informer*), izjave srpskih zvaničnika su ipak nešto opreznije, iako i one uvek sadrže poruke tipa „toplo-hladno”, uz dozu implicitne pasivne agresivnosti ili specifičnih poruka

upućenih susedima („mi ćemo se braniti ako zatreba“, „samo uspostavljamo ravnotežu“, itd). One ipak u prvom redu naglašavaju želju za mirom, kao i mirnodopsku orijentaciju Srbije, u kontekstu vojne neutralnosti. „Nema mira niti slobode bez snažne i moćne države, bez armije i policije ali, više od svega, bez naroda koji voli i ceni slobodu“ – u ovoj izjavi ministra odbrane Vulina sadržana je glavna politička poruka srpskih vlasti kada je u pitanju odbrana: mir, naoružavanje, moćna država, armija, policija, narod koji voli slobodu...

Predsednik Srbije Vučić u izjavi od 06.11.2019. kaže kako „Srbija nabavlja isključivo defanzivno naoružanje“, ali „da neće da bude Bambi za klanje“, što je izjava koja se u kontekstu Vučićevih „svetonazora“ može čitati ili kao referenca na hrvatsku operaciju „Oluja“ (iz 1994) ili kao indirektno podsećanje na ustaška zverstva iz Drugog svetskog rata. Kada su u pitanju izjave ministra odbrane RS Vulina, one su gotovo idealan primer primene političkog međususedskog nadigravanja između Srbije i okolnih zemalja, posebno Hrvatske. Vulin je najčešći komentator i najavljene izgradnje oružanih snaga Kosova. „'Oluja' se prema Srbima više nikada neće ponoviti, o tome neka niko ne sanja. Ako je u Hrvatskoj spremaju za nekog drugog, to je već njihov problem, a Srbima nemojte pretiti“, rekao je Vulin 05.08.2019, reagujući na izjavu hrvatskog ministra odbrane Krstičevića kako je „hrvatska vojska spremna na nove 'Oluje'“.

Hrvatska je inače u aprilu 2018. godine zabranila ulazak ministru Vulinu u Hrvatsku povodom njegove namere da poseti Jasenovac. Povod za zabranu su bile Vulinove izjave, koje su se odnosile na njegovo često povezivanje savremene hrvatske države sa fašističkom NDH, odnosno nediskriminisanim korišćenjem termina „ustaše“. Vulin, koji se sam odredio za neku vrstu zvaničnog komentatora stanja u Hrvatskoj iz ugla srpske politike, najbolji je primer zamajca u procesu stalnog političkog nadigravanja u odnosima Srbije i Hrvatske.

Imajući u vidu primere redovne „pingpong“ razmene argumenata između zvaničnika u regionu na temu naoružavanja, u načelu se u slučaju Srbije može ukazati na sledeće tendencije povezane sa raznovrsnim aspektima političkog interpleja:

– Hrvatska: kako od svih zemalja ZB Srbija i Hrvatska objektivno imaju najveće budžete namenjene odbrani i kako se nalaze u seriji različitih političko-verbalnih „konflikata“, posebna pažnja vlasti u Srbiji posvećena je koracima Hrvatske u naoružanju. Implicitno traje verbalno-

medijska trka u naoružanju, pri čemu se porede avioni, raketni sistemi, helikopteri i druga oružja, bez direktne specifikacije o mogućem neprijateljstvu;<sup>2</sup>

– Kosovo: vlasti u Beogradu su posebnu pažnju poklanjali koracima Prištine u transformaciji kosovskih snaga u „oružane snage”. *Iako su realno kosovske snage pod kontrolom KFOR-a i međunarodnih posmatrača, a njihova veličina i oprema marginalni u odnosu na Srbiju, ovo pitanje stalno je isticano kao jedno od ključnih za bezbednost Srbije.* Srbija je pitanje transformacije oružanih snaga Kosova pokretala kako u UN, tako i na forumima NATO-a, ali i bilateralno u direktnim kontaktima sa vodećim zemljama sveta.

– U širem kontekstu, pitanje odnosa prema NATO-u (stalna neutralnost ili članstvo, dubina i obim saradnje i sl.), odnosno prema saradnji sa Rusijom u oblasti odbrane (kupovina oružja, centar u Nišu, zajedničke vežbe i parade, posmatrački status u organizaciji za odbranu ODKB) predstavljaju političku klackalicu, koja se koristi radi slanja često suprotnih signala u pogledu krajnjih geostrateških ciljeva Srbije.

### **3.2. Migracije između humanitarnog i bezbednosnog pitanja – jedan od povoda za regionalno političko nadigravanje**

Za razliku od priče o trci u naoružanju, koju podstiču mediji a delimično i spoljni faktori, tema spoljnih migracija se 2015. godine zemljama koje ovde posmatramo nametnula kao iznenadna realnost, tj. kao realan i objektivni faktor na koji su davani različiti odgovori. Balkan je vekovima bio region emigracije. Trendovi emigracije i masovnih migracija dramatično su se povećali sa ratovima tokom devedesetih godina prošlog veka. Ovaj trend se nešto smanjio početkom XXI veka, nakon političkih promena u Srbiji i Hrvatskoj, procesa tranzicije i ubrzanih evroatlantskih integracija. Usporavanjem perspektive brzih pozitivnih političkih i ekonomskih promena u zemljama ZB, što je pratilo i usporavanje procesa EU integracija, emigracija iz

<sup>2</sup> Tekst iz lista *Novosti* od 03.11.2019. pod naslovom „Hrvatska traži pomoć SAD, priznali da su vojno slabiji od Srbije”: „Dolazak raketnih sistema S-400 i Pancir S-1 na vojnu vežbu 'Slovensko bratstvo 2019' u Srbiji uznemirio je hrvatsku javnost i medije, a najdalje u kritici otišao je Večernji list koji tvrdi da SAD pažljivo mere kakvo oružje treba Hrvatska da nabavi.” [http://www.novosti.rs/vesti/planeta.300.html:828051-Hrvatska-trazi-pomoc-SAD-priznali-da-suvojno-slabiji-od-Srbije?utm\\_source=alo.rs&utm\\_medium=exchange](http://www.novosti.rs/vesti/planeta.300.html:828051-Hrvatska-trazi-pomoc-SAD-priznali-da-suvojno-slabiji-od-Srbije?utm_source=alo.rs&utm_medium=exchange)

regiona se tokom ove decenije ponovo ubrzala i dobila dodatnu dinamiku, tako da je poslednjih godina prerasla u dugoročni društveni problem, uključujući i pitanje bezbednosti.<sup>3</sup>

S druge strane, sredinom 2015. godine se u zemljama ZB pojavio nov fenomen tranzitornih migracija velikog broja izbeglica iz Sirije, kao i drugih zemalja Bliskog istoka i Afrike (Iran, Avganistan, zemlje Severne Afrike...), koje su se preko Turske i Grčke uputile tzv. Balkanskom rutom ka zemljama Zapadne Evrope (u prvom redu ka Nemačkoj). Za samo nekoliko meseci 2015. godine, dotadašnji talas od nekoliko hiljada izbeglica mesečno pretvorio se u pravu ljudsku „poplavu” od više hiljada ljudi dnevno<sup>4</sup>: godine 2015. i početkom 2016. kroz Grčku, Severnu Makedoniju, Srbiju, Hrvatsku i Sloveniju prošlo je preko milion ilegalnih migranata. Ova pojava donela je novi vid bezbednosnog izazova za zemlje Zapadnog Balkana (i šire u Evropi) i izazvala osećaje bespomoćnosti, društvene napetosti, egzistencijalne ugroženosti i regionalnih tenzija, koje su posebno podstakle mere raznih oblika zatvaranja granica (podizanje žičanih ograda u Bugarskoj, Mađarskoj, Sloveniji, Austriji, delimično u Grčkoj itd.). Zapadnobalkanska ruta je dobrim delom zatvorena u martu 2016. godine, nakon sporazuma koji su postigli Evropska unija i Turska.

Ovu prvu fazu akutne migrantske krize odskoro je zamenila nova faza, u kojoj se tokom 2018. i 2019. godine glavna migrantska ruta preusmerila sa linije Srbija–Hrvatska na neke sporedne puteve, posebno na prolaz iz Srbije preko BiH. Iako je zasad reč o nemerljivo manjem broju ilegalnih migranata<sup>5</sup> nego 2015–2016, primetan je trend postepenog povećanja dolazaka migranata, što pogađa ionako siromašno i etnički podeljeno društvo u BiH. Imajući u vidu nestabilnost na Bliskom istoku, nije nemoguće da se u nekom obliku ponovi situacija iz 2015. godine.

U nastavku ćemo se osvrnuti na uticaj migrantske krize na međusobne odnose u regionu iz ugla bezbednosnih izazova.

<sup>3</sup> Prema podacima Eurostata, samo u 2018. godini iz regiona Zapadnog Balkana u zemlje EU je otišlo skoro 230.000 ljudi. Iz Albanije se iselilo oko 2,2% ukupnog stanovništva, iz Severne Makedonije 2,1% ukupnog stanovništva, sa Kosova je otišlo 2% građana, BiH je napustilo 1,5% stanovnika, a Srbiju 1,3%.

<sup>4</sup> Na primer, nakon zatvaranja tranzita kroz Mađarsku, do 06.10.2015. tokom samo tri nedelje u Hrvatsku je iz Srbije ušlo oko 150.000 ilegalnih migranata, pri čemu je bilo talasa i sa 11.000 izbeglica dnevno.

<sup>5</sup> Sredinom 2019. godine u BiH je registrovano oko 11.000 ilegalnih migranata, što je daleko veća cifra nego što je npr. Srbija bila zvanično spremna da primi na srednjoročni boravak u svojim izbegličkim centrima, čak i u jeku krize 2015–2016. godine.

Kad je u pitanju **Severna Makedonija**, veliki migrantski talas (2015–2016) je u određenoj meri uticao na njene inače hladne odnose sa susednom Grčkom, koju su makedonski zvaničnici optuživali da omogućuje nekontrolisano prebacivanje migranata preko granice i da time indirektno podriva makedonsku nacionalnu stabilnost. S druge strane, Severna Makedonija je nastojala da svoje stavove, odnosno rešavanje migrantskog pitanja uskladi sa Srbijom, kao zemljom u koju su migranti odlazili. Posebno su bila primetna nastojanja dve strane da paralelno deluju prema institucijama i političkim faktorima Evropske unije, u cilju obezbeđivanja veće finansijske i političke podrške, uključujući i širi kontekst odnosa sa EU u okviru procesa kandidature tj. pristupanja Uniji.

**Srbija** je migrantski talas 2015. godine dočekala na relativno miran način, bez posebnog podizanja političkih tenzija ili stvaranja one vrste društvene panike ili „paranoje” kakve su se pojavile u zemljama Centralne Evrope, prvenstveno u Mađarskoj. Čak ni postavljanje bodljikave žice duž granice Mađarske i Srbije, zatvaranje graničnih prolaza za ilegalne migrante, uvođenje kvota za prolazak ili nasilno vraćanje migranata sa mađarske granice u Srbiji nije izazvalo ozbiljnije zvanične kritike niti je uticalo na odnose dve zemlje. Ovo se verovatno može pripisati dobrim političkim odnosima Beograda i Budimpešte, kao i željom zvaničnog Beograda da zadrži dobru komunikaciju sa Mađarskom, kao članicom EU koja ima najpozitivniji stav među susedima Srbije – državama članicama Unije kada su u pitanju teme promocije procesa pristupanja EU, ili stavovi oko odnosa Srbije prema nacionalnim manjinama.

S druge strane, migrantska kriza je izazvala kratkotrajnu, ali ozbiljnu krizu u odnosima Srbije i Hrvatske, posebno kada je **Hrvatska**, reagujući na naglo povećanje talasa migranata iz Srbije (nakon što je Mađarska blokirala svoje prelaze) tokom nekoliko dana potpuno zatvorila granične prelaze prema Srbiji, uključujući i kamionski prevoz robe. Ovim je Hrvatska bez ovlašćenja Evropske unije suspendovala i relevantne carinske propise i sporazume EU. Zatvaranje graničnih prelaza prema Srbiji od strane hrvatske vlade tokom septembra 2015. izazvalo je kratkotrajnu, ali ozbiljnu bilateralnu krizu sa širim međunarodnim efektima, ali i podstaklo politički interplej u razmeni poruka između zvaničnika dve države. Obrazlažući odluku, hrvatski premijer Milanović je, između ostalog, optužio predsednika Vlade Srbije da u dosluhu sa mađarskim premijerom Viktorom Orbanom usmerava sve migrante prema

Hrvatskoj, kao i da je „srpska pasivnost” u pogledu propuštanja izbeglica sa Bliskog istoka počela da ugrožava hrvatski nacionalni interes. Hrvatski premijer, poznat po neodmerenim izjavama, na jednoj konferenciji za štampu je povodom protesta iz Srbije rekao kako „orao ne lovi muve. Mi smo orao.”. Kao reakcija na hrvatske mere, Srbija je zaustavila tranzit hrvatske robe preko svoje teritorije. Tadašnji ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja Aleksandar Vulin ocenio je u jednom momentu da odluka Hrvatske kojom se kratkotrajno obustavlja ulaz državljanima Srbije predstavlja „rasizam”. Uz posredovanje zvaničnika Evropske unije, pitanje prelaska srpsko-hrvatske granice je ipak relativno brzo rešeno, a dve strane su u kasnijoj fazi uspostavile korektnu tehničku saradnju u vezi sa kontrolom prolaska migranata. Ipak, ova situacija, koja je u jednom kraćem periodu imala sve karakteristike ozbiljne bilateralne krize, i koja je sadržala čak i embargo na tranzit, recipročne mere i slično, pokazuje kako je regionalna situacija osetljiva i kako u nekim situacijama može da se pretvori u težu krizu sa bezbednosnim posledicama.

Tenzije su se u međuvremenu iz sličnih razloga pojavile i u odnosima Hrvatske i **Slovenije**, koja je vrlo brzo nakon povećanja broja izbeglica uvela ograničenja ulaska u zemlju, povremeno zaustavljala međunarodne vozove i počela da gradi žičanu ogradu na nekim delovima granice sa Hrvatskom. Imajući u vidu da je Slovenija članica sporazuma Šengen, a da Hrvatska to još uvek nije bila (i još uvek nije u novembru 2019), granica između Slovenije i Hrvatske je u to vreme relativno brzo iznova poprimila karakteristike „čvrste” granice, sa svim kontrolama, zaustavljanjima i dugotrajnim kolonama, kakav je to obično slučaj sa granicama između EU i nečlanica ove organizacije.

Nakon smirivanja migrantske krize posle 2016. godine, tokom prošle i ove godine ponovo je „oživel” balkanska ruta za migrante koji dolaze preko Turske (delimično i zbog nesređene situacije na Bliskom istoku, kao i pogoršanja u odnosima Turske i Evropske unije). Ovaj put, međutim, krizna situacija je u prvom redu pogodila **Bosnu i Hercegovinu**. Kao i u prethodnim slučajevima, iako sada i otvorenije, bošnjački mediji i neki politički predstavnici iz Federacije BH (Bošnjaci) za povećanje migranata su optužili „strane faktore”, između ostalog i susednu Srbiju. Ističe se da je „granica sa Srbijom sasvim ‘porozna’, tj. da se iz Srbije migranti ‘namerno’ propuštaju” ili usmeravaju na BiH, pri čemu dugogodišnja interna politička blokada i domaći

interplej dodatno ubrzavaju to političko nadigravanje sastavljeno od optužbi i prebacivanja odgovornosti (Bošnjaci takođe optužuju Republiku Srpsku za „rasizam” prema migrantima kao muslimanima sa Bliskog istoka i njihovo automatsko „preterivanje” na teritoriju Federacije BH, odnosno u kantone sa pretežno bošnjačkom većinom). Uz interne tenzije, pogoršani su i odnosi BiH sa Hrvatskom, preko koje migranti prolaze na putu do Nemačke. S druge strane, u BiH se ukazuje na brutalnost hrvatske policije, koja migrante vraća ka BiH. U novembru 2019. u hrvatskim medijima su se pojavile informacije da bi Hrvatska mogla da zabrani ulazak nekim zvaničnicima iz BiH (ministrima iz većinski bošnjačkih kantona), koji olakšavaju ili čak podstiču odlazak migranata iz imigracionih centara ka Hrvatskoj.

Raniji (kao i noviji) migrantski talas koji je zahvatio balkanske zemlje i na ovaj način ilustruje složenost i osetljivost odnosa među zemljama Zapadnog Balkana. Brojnost migranata nesumnjivo predstavlja bezbednosni faktor, uključujući i direktnu opasnost od pojave terorizma u nekim slučajevima (neki učesnici pojedinih terorističkih napada islamista u Francuskoj i Belgiji prošli su balkanskom rutom; ustanovljeno je da je i određeno oružje korišćeno u tim napadima poteklo iz regiona Balkana i verovatno potiče iz nekih skladišta stvorenih tokom ratova devedesetih godina XX veka).

Osim navedenog, povećanje broja migranata koji relativno lako prelaze međudržavne granice podstiče međusobno nepoverenje u regionu i različite političke reakcije koje migrantski problem „prevode” u pitanje regionalnih odnosa (kontrola granica, migranti kao način destabilizacije političkog stanja u nekoj zemlji, migranti kao pojava koja može da ugrozi ne samo bezbednost nego i identitet pojedinih područja ili entiteta, poput Republike Srpske i slično). U pojedinim periodima, zemlje regiona su pokazale i sposobnost za dobru međusobnu saradnju.

U celini, međutim, kako smo prethodno ilustrovali na primerima iz prakse, migrantsko pitanje ima veliki destabilizujući potencijal i lako može da posluži za produbljivanje i ubrzavanje regionalnog političkog interpleja, koji se, umesto usmerenja kao saradnji, solidarnosti i međusobnoj podršci, redovno sastoji od uzajamnih kritika, prebacivanja odgovornosti, preduzimanja mera retorizije prema susedima (zatvaranje granica, vraćanje migranata i drugo) i drugih vidova regionalne destabilizacije.



### **3.3. Pitanje opasnosti od „terorizma”, regionalna bezbednost i balkanski politički interplej**

Kao i u drugim temama balkanskog političkog interpleja, pitanje potencijalnog (prvenstveno) islamskog terorizma povezanog sa učešćem državljana iz regiona ZB (BiH, Albanija, Srbija i Kosovo) ima svoju realnu i objektivnu osnovu, ali se istovremeno koristi i kao način stvaranja negativne slike o susedima ili manjinama. Ovo je pitanje koje je, kao i tema migracija, direktnije povezano sa situacijom u samoj Zapadnoj Evropi. Zbog toga tema „islamizma” i terorističke opasnosti putem islamističkih ćelija na Zapadnom Balkanu češće nego u drugim slučajevima dolazi iz nekih zapadnih medija ili političkih centara.

U ovom kontekstu, Albanija, Kosovo i BiH, kao područja sa većinski muslimanskom populacijom na Balkanu predstavljaju posebnu metu mogućeg interpleja, koja u ovim slučajevima implicitno ili eksplicitno obuhvata reference na „različitosti”, „neevropski” karakter islamske kulture, „opasnost” od islamizacije Evrope, staru-novu ideju o Balkanu kao „predziđu” hrišćanstva – Evrope, i slično.

Uz navedeno, opasnost od terorizma inspirisanog ekstremističkim pokretima sa Bliskog istoka predstavlja realan bezbednosni izazov za sve države regiona.

### **3.4. Pogranična pitanja i sporovi kao način „vežbe” u odbrani nacionalnog „suvereniteta” – poseban način za podsticanje regionalnog nadigravanja**

Iako se raspad SFRJ, odnosno odvajanje pojedinih republika odvijalo prema načelu nepromenljivosti nekadašnjih republičkih granica, ono je izazvalo celu seriju međugraničnih sporova, od kojih većina ni do danas nije prevaziđena. Stavovi Evropske komisije iz 2018. godine da „nijedna država kandidat sa Zapadnog Balkana neće ući u EU sa nerešenim graničnim problemima” nisu mnogo uticali na ubrzanje procesa pregovora, imajući u vidu da ni dve članice EU iz bivše Jugoslavije (Slovenija i Hrvatska) još uvek nisu sasvim rešile svoje pogranične

odnose, a da Hrvatska u stvari ni do danas nije rešila svoje pogranične sporove niti sa jednom od četiri svoja suseda iz bivše Jugoslavije.

Kao što je poznato, spor oko teritorijalnih voda Piranskog zaliva između **Slovenije i Hrvatske** delimično je rešen arbitražnom presudom (jun 2017) koju je Hrvatska odbila da primeni, pozivajući se na činjenicu da je u toku postupka izašla iz arbitraže zbog navodnih nedozvoljenih uticaja (od strane Slovenije) na arbitre. U međuvremenu, Slovenija je pokrenula novi postupak protiv Hrvatske, sa ciljem da arbitražna odluka bude sprovedena, ovaj put pred Evropskim sudom pravde, koji se još nije oglasio o svojoj nadležnosti. „Odnosi dve susedne države koje bi trebalo da budu uzor za Zapadni Balkan nalaze se tri decenije nakon državnog osamostaljenja na takvom nivou da se one sada svim političkim sredstvima bore jedna protiv druge”, ističe se u slovenačkim medijima. Ovaj spor, koji delimično ima sve elemente iracionalnosti, bio je osnov za beskrajni interplej svih oblika internih i bilateralnih političkih prebacivanja, osuda i kritika, koje su bilateralne odnose dve članice EU stalno držale na niskom političkom nivou.

Hrvatska ima i nerešeno pitanje kopnene i pomorske granice sa **Crnom Gorom** (područje rta Prevlake). Ova tema, međutim, nema u većoj meri efekat nadigravanja, kao što je to slučaj kod većine drugih pograničnih pitanja, imajući u vidu da su bilateralni odnosi Hrvatske i Crne Gore relativno sređeni i da nisu predmet veće politizacije od strane vladajućih političkih snaga, posebno kada je reč o crnogorskoj strani, kojoj su dobri odnosi sa Hrvatskom bili i ostali važni za njene napore da se integriše u evroatlantske strukture.

Jedna od neobičnijih tema teritorijalnog razgraničenja se pojavila prilikom ratifikacije pograničnog sporazuma između Crne Gore i **Bosne i Hercegovine** (2014), kada su neki bošnjački, kao i srpski (iz opštine Trebinje) predstavnici u BiH potegli pitanje prostora Sutorine (oko 7 km obale zapadno od Herceg Novog). U vreme Otomanskog carstva, pa onda i u doba Austrougarske, ova oblast je pripadala teritoriji BiH, odnosno nekadašnjem trebinjskom srezu (u Kraljevini Jugoslaviji). Ova tema je izazvala samo privremenu buru, za razliku od ozbiljnijeg međususedskog pitanja, koje se odnosi na rešavanje pograničnih odnosa BiH i Srbije: od oko 335 kilometara granice, sporno je, prema nekim izvorima, oko 40 km u slivu reke Drine, kao i na nekim tačkama uz prugu Beograd–Bar, koja delimično dužinom od desetak kilometara prelazi

na teritoriju BiH. Ovde treba dodati i pitanje granice između BiH i Hrvatske, što je posebno aktuelno zbog izgradnje Pelješkog mosta od strane Hrvatske. Izgradnja ovog mosta bila je predmet pojačanog političkog nadigravanja, koje je obuhvatalo teme poput prava pristupa otvorenom moru od strane BiH. Od oko 1.000 km granice između Hrvatske i BiH, sporno je oko 5%, uključujući i pomorsko razgraničenje u Neumskom zalivu. Hrvatska i Bosna i Hercegovina potpisale su 1999. godine Ugovor o državnoj granici koji, međutim, nisu ratifikovale jer se otvorena pitanja uvek iznova vraćaju.

Možda je objektivno najteži i najkomplikovaniji spor onaj koji postoji između Srbije i Hrvatske oko razgraničenja na reci Dunav: reč je o potezu od oko 140 km reke. Srbija predlaže da ovo pitanje bude regulisano tako što će granica pratiti tok rečne matice; s druge strane, Hrvatska predlaže da se uvažavaju katastarske podele između opština iz doba Austrougarske, od kada je reka Dunav dosta menjala svoj tok (meandrirala). Prema katastru, na levoj strani Dunava (tj. u Srbiji) Hrvatska ima 11.500 hektara, dok Srbija na desnoj, tj. „hrvatskoj” strani ima oko 900 hektara zemljišta. Hladni odnosi između dve strane, koji se povremeno „dopunjuju” elementima otvorenog verbalnog rata između zvaničnika dve strane (na poznate teme povezane sa tretmanom manjina ili odnosa prema nedavnim ili onim starijim ratovima) za sada ne pogoduju procesu ozbiljnijeg razmatranja mogućih alternativa za rešenje ovog spora.

Razgraničenje između Crne Gore i **Kosova** takođe je bilo predmet dugotrajnog političkog interpleja u Prištini između vlasti i opozicije, što je dovelo do višegodišnje blokade ratifikacije bilateralnog pograničnog sporazuma između dve strane u prištinskom parlamentu (što je uključivalo i bacanje suzavca na sednici parlamenta i druge političke „akcije”). Nakon dugotrajnog pritiska iz EU, koja je rešavanjem ovog pitanja uslovila proces liberalizacije viznog režima za nosioce kosovskih pasoša, sporazum je konačno ratifikovan u Prištini u martu 2018. godine.

Tema granice je „idealno” pitanje za beskrajno političko nadigravanje, koje ima interne i spoljne aspekte, kako je to najbolje pokazao dugogodišnji spor između Slovenije i Hrvatske. Iako se u ovom slučaju radilo o relativno sekundarnim interesima dve strane, ovaj spor se pretvorio u pravu sagu sa različitim obrtima, uključujući i potez Hrvatske kojim je odbacila arbitražnu proceduru. Ovaj primer bez sumnje ima širi negativni i destabilizujući regionalni efekat, jer utiče

i na ostale države bivše Jugoslavije – kako zbog negativne slike ovog stanja koja se stvara o balkanskim pitanjima u Evropskoj uniji, tako i zbog izvesnog kompromitovanja načina pravosudnog (arbitražnog) rešavanja spornih pitanja, jer se pokazuje da zemlja koja nije zadovoljna nekim pravosudnim rešenjem jednostavno može da odbije da ga primeni.

Najzad, pitanje odnosa prema granicama, njihove kontrole i ove tematike kao predmeta političkog interpleja ima još jedan aspekt koji se odnosi na (ne)kontrolu određenih pograničnih prostora na jugoistoku ZB – na onim prostorima gde zbog etničkog sastava stanovništva i specifičnih veza i tradicija, zvanični policijski ili carinski organi nisu u prilici da u potpunosti ili čak ni delimično primenjuju mere kontrole ili zvanične pogranične propise. Radi se o širim pograničnim prostorima koji su ponegde prava „ničija” zemlja (no man’s land) – prostor ilegalnog krijumčarenja ljudi i roba, kao i drugih (para)kriminalnih ili ilegalnih aktivnosti. U ovaj prostor ulazi jugozapadna Severna Makedonija i njena granica sa Albanijom (sa albanskom populacijom), područje Preševa u jugoistočnoj Srbiji, na tromeđi sa Makedonijom i Kosovom (sa pretežno albanskim stanovništvom), zatim sever Kosova (sa većinskom srpskom populacijom), kao i pojedini delovi Sandžaka (sa većinskim bošnjačkim stanovništvom). Kao neka vrsta paradoksa, može se konstatovati da za razliku od često virtuelnih pograničnih problema koji se odnose na razgraničenja između zemalja nastalih iz bivše Jugoslavije, pitanje kontrole pomenutih slabokontrolisanih ili nekontrolisanih pograničnih ili administrativnih linija, iako realnije, nije u tolikoj meri u fokusu balkanskog političkog interpleja.