

*Исидора Поп-Лазих**

Институт за међународну политику и привреду, Београд

ХРВАТСКА И СТРАТЕГИЈА (ПРОШИРЕНОГ) ОДВРАЋАЊА У КОНТЕКСТУ УКРАЈИНСКОГ СУКОБА: НОРМАТИВНЕ ОСНОВЕ И ПРАКТИЧНИ ИЗАЗОВИ**

Сажетак

У раду се анализира учешће Хрватске у проширеном одвраћању као саставном елементу колективне одбране НАТО савеза. Циљ истраживања је да се испита како је чланство Хрватске у НАТО утицало на њено стратешко позиционирање, као и да се размотре последице тог одређења по регионалну стабилност, с посебним освртом на безбедносну дилему у односима са Србијом. Сукоб у Украјини довео је до поновне актуелизације стратегије проширеног одвраћања како у теоријском тако и у практичном смислу, о чему говори уводни део рада. Након увода који пружа контекстуални оквир истраживања, приступа се дефинисању кључних појмова и њиховој корелацији. Истраживање је временски шире одређено од самог сукоба и обухвата компаративну анализу стратешких докумената Републике Хрватске у областима одбране и безбедности, пре и након приступања европским и евроатлантским интеграцијама. Разматраћемо и кључне акте НАТО и ЕУ, како би се проценили утицаји сукоба у Украјини на стратешке приоритете Алијансе и Уније. Методологија рада укључује нормативну и анализу докумената, као и корелациону анализу између активности Хрватске и ширих геополитичких трендова. Посебан акценат стављен је

* Имејл адреса: isidora@diplomacy.bg.ac.rs. ORCID: 0000-0002-3845-6535.

** Рад је настао у оквиру научноистраживачког пројекта: „Србија и изазови у међународним односима 2024. године”, који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије, а реализује Институт за међународну политику и привреду током 2024. године.

на активности које је Хрватска предузела у оквиру стратегије проширеног одвраћања, као и на улогу Европске уније у јачању одвраћања и његових регионалних импликација. Последње поглавље посвећено је анализи односа са Србијом, уз фокус на корелацију између проширеног одвраћања и „безбедносне дилеме” која се јавља као нуспојава примене ове стратегије.

Научни допринос овог рада огледа се у критичком испитивању односа између националних безбедносних и одбрамбених стратегија и мултилатералних безбедносних политика, са посебним фокусом на утицај евроатлантских интеграција и сукоба у Украјини на формирање регионалних безбедносних изазова. Рад пружа нову перспективу на динамику „безбедносне дилеме” у контексту проширеног одвраћања, истичући како глобалне стратегије НАТО могу произвести специфичне импликације у осетљивим регионалним контекстима као што је Балкан.

Кључне речи: Стратегија одвраћања, Хрватска, НАТО, сукоб у Украјини, безбедносна дилема, регионална стабилност, Стратегија националне безбедности.

УВОД

Иако теоријски корени стратегије одвраћања сежу далеко у прошлост њен практично-политички значај долази до изражаја тек током Хладног рата, када је постала кључни инструмент за очување равнотеже снага између супротстављених блокова. Са крајем Хладног рата и успостављањем униполарног светског поретка, стратегија одвраћања постепено је губила на значају. Међутим, у последњим годинама сведочимо њеној обновљеној релевантности, подстакнутој тектонским променама у глобалном поретку, па савремени међународни односи све више подсећају на хладноратовску конфигурацију.

Како примећује Гајић (Гајић 2023), „Почетак нове фазе сукоба у Украјини након 24. 02. 2022. године практично је спустило нову хладноратовску ‘гвоздену завесу’ преко европског континента...” (63). У контексту те новохладноратовске геополитичке конфронтације стратегија одвраћања вратила се у фокус, како у теоријским дебатама, тако и у практичним политикама. Теоријски значај стратегије

одвраћања огледа се у њеној способности да пружи аналитички оквир за разумевање како глобалних, тако и регионалних безбедносних динамика. Истовремено, практични значај ове стратегије постаје очигледан у одлукама субјеката међународних односа у условима растућих тензија. У сложенем мозаику међународних односа, а у контексту текућег сукоба, анализа примене стратегије одвраћања може нам пружити у ширем смислу бољи увид у разумевање динамике односа између субјеката међународних односа.

Национални интерес лежи у основи сваке стратегије, а тежња за његовим остваривањем одређује међународно позиционирање држава. У том смислу, анализа стратешког опредељења Хрватске и њеног учешћа у примени стратегије (проширеног) одвраћања може пружити одговоре о природи њених националних интереса и успешности њихове реализације у оквиру, пре свега, евроатлантских интеграција.

Историјски гледано, регион Балкана представља простор сукоба интереса великих сила, услед његове изразите геополитичке и геостратешке важности. Тај контекст чини Балкан подложним политичкој, економској и безбедносној нестабилности, које прате неповерење и тензије у међудржавним односима, а које се јављају као узрочници „безбедносне дилеме”. Специфичан геополитички положај Србије, која спроводи политику војне неутралности, у окружењу доминантно чланица НАТО, чини њене односе са суседним државама, посебно Хрватском, од виталног значаја за регионалну стабилност. Показаћемо да је сукоб у Украјини додатно подгрејао тензије и довео до јачања „безбедносне дилеме” која је иманентно присутна у билатералним односима између Србије и Хрватске још од 2009. године када је Хрватска постала чланица НАТО. Пре него што приступимо анализи ових односа, неопходно је дефинисати кључне концепте који ће послужити као основа за истраживање.

ОСНОВНИ КОНЦЕПТИ: СТРАТЕГИЈА ОДВРАЋАЊА И БЕЗБЕДНОСНА ДИЛЕМА

Стратегија одвраћања базична је стратегија стратешких студија, можемо рећи у истој мери у којој је „безбедносна дилема” централни концепт у изучавању међународних односа. Сукоб у Украјини је на велика врата нагласио корелацију ова два концепта, што је кључна основа анализе у овом истраживању.

На извештан начин стратегија одвраћања је универзална. Њена специфичност огледа се у чињеници да је може применити свака држава без обзира на своју величину, степен војне, економске или дипломатске моћи, у сваком историјском тренутку. Ипак, њену примену значајно обележавају контекстуални фактори, као што су ресурси или геополитичке околности. Стратегија одвраћања спада у категорију стратегија принуде и односи се на претњу силом ради обустављања непријатељских акција, али без непосредне употребе силе. Док је један део теоретичара посматра управо као засебну стратегију (George 1993, 1994), други део је посматра као део ширег концепта присилне дипломатије која се састоји од офанзивне присиле (*compellence*) и дефанзивног одвраћања (*deterrence*) (Shelling 2008).

У раду ће бити прихваћена дефиниција да „Одвраћање представља дефанзивни вид стратегије принуде где једна држава претњом употребе силе настоји да разувери другу државу од напада или нарушавања *statusa quo*” (Коранја 2023, 82).

Концепт проширеног одвраћања настао је услед асиметрије нуклеарне моћи у оквиру војних савеза. „Он се може разумети као проширење логике одвраћања на своје савезнике, односно убеђивање потенцијалних противника својих савезника да се напад на њих не исплати” (Igrutinović 2022, 40).

Други темељни термин овог истраживања је „Безбедносна дилема” која је схваћена као стање у коме покушаји једне државе да повећа своју безбедност утиче на смањење безбедности других држава (Jervis 1978, 167). Посматраћемо је како на глобалном тако и на регионалном плану, кроз призму перцепције претње и интеракције између материјалног и субјективног, јер се перцепција претњи често разликује у зависности од историјског и политичког контекста. Концепт „безбедносне дилеме” има дубоке историјске корене и може се пратити кроз различите историјске периоде, али је током хладноратовске трке у наоружању добио посебан значај, због чега се, као и стратешко одвраћање, враћа у жижу интересовања у савременим међународним односима. Важно је напоменути да главна разлика између хладноратовске и „новохладноратовске” безбедносне дилеме лежи у природи претњи. Док се прва ослањала пре свега на војну претњу, друга се суочава са хибридним облицима ратовања, па је све теже (понекад и немогуће) утврдити ко је извор претње, што у извесној мери ограничава и домете стратешког одвраћања. Адекватан пример измењене природе претњи, било би

одвраћање од сајбер напада где је домен ратовања сајбер простор (видети Ковачевић 2013). Стога, савремено одвраћање „треба да обухвати широк спектар одговора на угрожавање безбедности од војних, преко политичких, економских, енергетских, до културних и сајбер претњи ” (Blagojević 2022, 140).

Као што можемо да видимо ова два појма су у нераскидивој узрочно-последичној вези. Имајући у виду да је „безбедносна дилема” претходила сукобу у Украјини, Стивен Волт (*Stephen M. Walt*) анализирајући пре свега америчку спољну политику, се са правом пита „Да ли ико још увек разуме безбедносну дилему?” (Walt 2022). Они који пак разумеју ове концепте и њихову узрочно-последичну везу иду корак даље и питају се „како реализовати одвраћање, а да оно притом не испровоцира појаву безбедносне дилеме?” (Коранја и Ajzenhamer 2022, 15). Суботић (Subotić 2023) одговор види у привлачењу, „као једно од алтернативних начина у савременом одвраћању, које се делегира као потенцијално успешно у превазилажењу безбедносне дилеме између земаља региона” (352).

Сукоб у Украјини је, са једне стране, изазвао нови талас безбедносне дилеме, док је, са друге стране, ефекат могућег преливања (*spill-over effect*) овог конфликта изазвао повећање тензија и у региону Балкана, посебно у односима између Хрватске и Србије.

У наставку ће бити анализирано како је Хрватска у својим стратешким документима дефинисала стратегију одвраћања и на који начин су унутрашње и међународне политичке околности утицале на развој и обликовање тог приступа.

РЕТРОСПЕКТИВА СТРАТЕШКЕ ОРИЈЕНТАЦИЈЕ ХРВАТСКЕ У КОНТЕКСТУ ОДВРАЋАЊА

Хрватска се у својој спољној и безбедносној политици определила за стратегију увећања моћи уласком у савез са другим државама, о којој говори Кенет Волц (*Kenneth N. Waltz*) (Waltz 2010). У послератном периоду усвојила значајан број стратегијско-нормативних аката који, пружају основ за компаративну анализу и артикулишу њено стратешко опредељење, приоритете и промене у безбедносној, спољној и одбрамбеној политици, у контексту европских и евроатлантских интеграција и глобалних безбедносних изазова. Предмет анализе биће: Стратегије националне сигурности

(2002. и 2017.) и Стратегија одбране (2002.)¹ Као ни Србија ни Хрватска нема уобличену Стратегију спољне политике, што отежава сва нормативна и компаративна истраживања у овој области. Упоредна анализа усвојених аката пружа основу за бољу перцепцију улоге Хрватске у колективној одбрани и стратешком одвраћању као њеном интегралном делу. Акте ћемо анализирати хронолошки како бисмо пратили развој стратешких решења, узимајући у обзир међународне околности које су несумњиво утицале на њихов садржај. Ипак, најдоминантнији утицај, као што ћемо видети, имало је чланство Хрватске у НАТО (2009.) и ЕУ (2013.).

На истој седници Сабора (19. марта 2002. године) усвојена је прва и једина Стратегију одбране, као и прва (али не и једина) Стратегија националне сигурности. Ако знамо да „Стратегија националне безбедности представља полазиште за дефинисање Стратегије одбране”, јасно је зашто је она полазна тачка ове анализе (Miladinović i Beriša 2019, 116).

Стратегија националне сигурности из 2002. године усвојена је након два неуспела покушаја, крајем деведесетих и на почетку новог миленијума. Усвајање овог акта резултат је притиска након укључивања у Акциони план за чланство у НАТО (*Membership Action Plan – MAP*). Акт је усвојен напречац, без претходне јавне расправе, дакле нарушена је стандардна нормативна процедура и лишена утицаја пре свега научне и стручне јавности. Овакав процедурални недостатак исправљен је петнаест година касније када је усвајана тренутно важећа Стратегија, што је наишло на похвале стручне јавности.

У послератним годинама стратешки циљеви Хрватске били су усмерени, између осталог, на јачање суверенитета, међународно признање, безбедност и чланство у међународним организацијама. О томе сведочи и поменута Стратегија која истиче чланство у НАТО и Европској унији као главни национални циљ. У делу који се бави интеграцијом у НАТО, наводи се да Хрватска у потпуности прихвата, и жели да учествује у спровођењу Стратешког концепта НАТО усвојеног у Вашингтону 1999. године. Подсећања ради, Стратешки концепт је темељни акт који прописује сврху, принципе, задатке и изазове са којима се Алијанса сусреће, а до данас их је

1 У овом раду се термини националне сигурности и националне безбедности, у нормативном контексту, посматрају као синоними, да би се избегло непотребно превођење оригиналног документа на хрватском језику.

усвојено осам. Иако се у овом документу као један од основних безбедносних задатака НАТО наводи и одвраћање, агресија на СРЈ која је увелико трајала у време самита у Вашингтону показала је кризу прокламованог концепта (видети Radinović 2003). У наставку Стратегије из 2002. године посебно се истиче спремност Хрватске да учествује у међународним мировним и хуманитарним мисијама под окриљем НАТО и ЕУ, којима се даје примат у односу на мисије Уједињених нација услед, како се наводи, комплементарности Европске безбедносно-одбрамбене политике ЕУ (претече Заједничке безбедносне и одбрамбене политике) и Европског безбедносно-одбрамбеног идентитета развијеног у оквиру НАТО (Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske 2002, čl. 56). У контексту стратегије одвраћања посебно је важан члан седамдесет и седам у којем се наводи: „Оружане снаге се могу упоробити у самоодбрани, као и заштити виталних интереса Републике Хрватске када дипломатски и политички механизми нису довољни за одвраћање потенцијалне агресије или угрожености.” Ово је једино место у документу које спомиње одвраћање, у контексту стратегије националне одбране, а не сарадње са НАТО или ЕУ. Логички се намеће питање: Кога Хрватска настоји да одврати?

Овим актом, Савезна Република Југославија је окарактерисана као главни узрочник нестабилности у претходној деценији, али се у наставку напомиње да СРЈ не представља више директну (већ потенцијалну) безбедносну претњу али и, парадоксално, потенцијалног партнера (čl.7). Интересантно је да се у документу из 2002. године помиње начело “недељиве безбедности”, које подразумева да нема јачања сопствене безбедности на рачун туђе безбедности, што се, као што смо видели у прошлом поглављу, директно наслања на дефиницију концепта „безбедносне дилеме” (čl. 3). Ипак, „недељива безбедност” се посматра доминантно у односу на развој тероризма, дакле партикуларно, а не у контексту регионалне безбедности што би подразумевало свеобухватнији приступ. Несумњиво да је терористички напад 11. септембра 2001. године утицали на овакво одређење концепта. Позивање на начело „недељиве безбедности” изостало је у наредној Стратегији из 2017. године. Разлог за овакву концептуалну промену можемо тражити и у чињеници да: „Чланство држава у НАТО и ЕУ (или чврсто залагање за чланство), несумњиво утиче на перцепцију безбедносног окружења конкретне државе” (Štigljić 2020, 268).

Неке од критика које се упућују стратегији из 2002. године су да изједначава сигурносне политике са одбрамбеном политиком и ставља фокус на развој одбрамбеног сектора, а да су последично занемарене остале компоненте безбедносне политике (Tatalović 2011, 35).

Стратегија одбране је темељни концептуални документ којим се дугорочно уређује ангажовање расположивих обрамбених ресурса у одговору на сигурносне изазове и пројектују основе њиховог будућег развоја. Занимљиво је да овај акт има свој мото који гласи: „Кроз сарадњу, поверење и партнерство до стабилности и сигурности” (Strategija odbrane Republike Hrvatske 2002, Uvod). У контексту одвраћања, наводи се да учествовањем у мировним операцијама и заједничким вежбама оружане снаге помажу одвраћању од агресије и присиле, граде савезништва и промовишу регионалну стабилност, као и да је одвраћање њихова фундаментална одговорност. У случају непосредне оружане претње оружане снаге дужне су да одржавају повећан ниво борбене готовости на нивоу неопходном за успешно одвраћање, али и да служе као ослонац дипломатским акцијама усмерених ка отклањању отпорности. Неопходне оперативне војне способности дефинишу се на нивоу „одбрамбене самодовољности у условима локалног међудржавног сукоба”, односно на оном нивоу који би омогућио ефикасно одвраћање оружаног напада једне од држава из региона, односно СРЈ (*прим. аут*).

Стратегија одбране дуго вапи за реформом, јер је у самом акту наведено да се она доноси на период од десет до петнаест година. „Стратешка документа мењају се онда када се промене чиниоци и услови који их детерминишу” (Forca 2018). Да више не одражава реалност глобалних односа снага говори и чињеница да она и даље експлицитно реферише на униполарни поредак и Сједињене Америчке Државе као јединог актера са „потпуном способношћу војног, политичког и економског деловања у светским размерама”. Ако бисмо ипак тражили разлог зашто до усвајања нове Стратегије одбране није дошло након пуне двадесет и две године, можемо рећи да се примарно политика одбране прилагођавала документима и доктринама НАТО, па су се безбедносни концепти све више ослањали на оквири колективне одбране Алијансе, да нови стратешки документ није био приоритет, или да је усвајањем Стратегије националне сигурности 2017. године истакнута потреба за модернизацијом оружаних снага, као и да је овим актом покривен шири спектар

безбедносних претњи, укључујући сајбер безбедност, миграције и хибридне претње, чиме су делимично адресирани изазови који би били предмет нове стратегије. Али ови потенцијални разлози ипак нису супстанцијално довољни да оправдају изостанак дугорочног планирања у области одбране, што поткрепљује раније изнету тезу о изостанку јасних стратешких циљева након уласка у НАТО и ЕУ. Исте ове разлоге могла је имати и суседна Црна Гора након уласка у Алијансу, али није. Последњу стратегију одбране Црна Гора усвојила је 2019. године у којој се наводи одвраћање као кључни елемент колективне одбране у оквиру НАТО. Поред тога, одвраћање се спомиње у контексту очувања суверенитета и територијалног интегритета, али и експлицитно изражава спремност Црне Горе да учествује у мерама стратешког одвраћања и одбране држава чланица НАТО (Ministarstvo odbrane Crne Gore 2019, pogl. 6.2).

Чланство у НАТО и ЕУ представљало је испуњење најзначајнијих стратешких циљева Хрватске. Стога, можемо рећи да је Хрватска водила ефективну спољну политику засновану на прокламованим националним интересима. Након остваривања ових циљева дошло је до изостанка јасних стратешких циљева што доприноси перцепцији неодређене спољне али и безбедносне и одбрамбене политике. Може се рећи да су данас главни спољнополитички циљеви Хрватске, између осталог, усмерени на јачање своје позиције у евроатлантским интеграцијама о чему говори и Стратегија националне сигурности. У том контексту треба тумачити и њено учешће и допринос колективној одбрани НАТО, а тако и стратешком одвраћању као њеном интегралном делу.

У периоду између усвајања прве и друге Стратегије националне сигурности бележимо још један неуспешан покушај усвајања овог акта из 2010. године. Након јавне расправе Стратегија није ни стигла у Сабор где би била предмет расправе и гласања.

У тренутно важећој Стратегији националне сигурности из 2017. године, одвраћање се посматра на два нивоа: националне безбедности и колективне одбране у оквиру НАТО. У првом случају, Хрватска своје чланство у НАТО идентификује као фактор (проширеног) одвраћања (*прим. аут.*) и одбране становништва, територије и националног суверенитета. У другом случају прописано је да уколико дође до погоршања безбедносне ситуације, свој допринос операцијама колективне одбране НАТО пружиће развијањем цивилних и војних способности ради одвраћања и одбране. Оваква концептуална

тумачења наводе на закључак да је Хрватска чланством у европским, али пре свега евроатлантским интеграцијама заправо тежила потврди али и заштити свог новостеченог суверенитета али и територијалног интегритета. Осим што је садржински вишеструко обимнији од претходне верзије, Стратегија из 2017. године писана је у нешто умеренијем тону, па се препознаје и значај „равнотеже између националних потреба и савезничких обавеза у складу са реалним могућностима привреде, те националним потребама и приоритетима” (Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske 2017, pogl. 4, t. A). Геополитичка дешавања, а пре свега последице и интензитет сукоба у Украјини, који се у документу експлицитно и наводи несумњиво су утицали на овакав заокрет. Подршка колективној одбрани је рационално али прилично флуидно омеђена националним интересом и капацитетима. Таталовић упозорава да је приликом одабира средстава за постизање националне безбедности „важно поштовати принцип пропорционалности, који налаже да мере безбедносне политике морају бити адекватне претњи. У супротном, може се појавити безбедносна и одбрамбена дилема” (Tatalović 2011, 36).

Неке од критика које се упућују овом акту су: да је текст превише опште формулисан и да се није улазило у конкретизацију прописаних мера, да није јасно утврђена хијерархија претњи са којима се држава суочава, нити је извршен покушај утврђивања њиховог приоритета у одређеном временском периоду, као и да нису понуђени сценарији за супротстављање тим претњама (Видети Forca 2018).

Компаративном анализом садржаја стратешких докумената Хрватске закључујемо да концепт одвраћања не заузима истакнуту улогу у стратегијско-нормативним решењима у Хрватској. Акценат на терминима као што су колективна одбрана, кризно управљање и међународна сарадња. Стратешке опције Хрватске усмеравају се на прилагођавање новим изазовима и подршку НАТО и ЕУ кроз концепте колективне одбране и заједничких акција. Хрватска у својим стратешким решењима користи механизме који се могу разумети као део стратегије одвраћања. Пример тога је Хрватска спремност да учествује у операцијама НАТО у различитим глобалним жариштима и да пружа логистичку и војну подршку у кризама и конфликтима. Ова опредељења уклапају се у контекст шире глобалне безбедносне архитектуре и односа који укључују механизме одвраћања кроз мултинационалне споразуме и војне савезе.

Иако је Хрватска успела да интегрише своје безбедносне и одбрамбене капацитете у шири евроатлантски оквир, суочава се са изазовима у артикулисању јасних и дугорочних стратешких циљева. Будуће реформе стратешких докумената требало би да узму у обзир потребу за конкретизацијом мера, приоритизацијом претњи и дефинисањем сценарија који ће осигурати њихову релевантност у све сложенијем безбедносном окружењу. Међутим ни акти Европске уније не поклањају у већој мери пажњу концепту одвраћања. Индикативно је да се одвраћање једва спомиње у Глобалној стратегији ЕУ за спољну и безбедносну политику из 2016. године, где се у једној реченици каже да рестриктивне мере могу играти кључну улогу у одвраћању, превенцији и решавању сукоба” (European External Action Service 2016, 32). Мере које је увела попут економских санкција Русији, војне и финансијске помоћи Украјини могу се сматрати делом ширег напора одвраћања, а Хрватска је у потпуности ускладила своју спољну политику са Заједничком спољном и безбедносном политиком ЕУ. Непростајање Србије да се усклади са заједничком спољном и безбедносном политиком ЕУ, посебно по питању увођења санкција Русији, довело је до даље стагнације у процесу евроинтеграција .

У контексту одвраћања, значајно је споменути усвајање Инструмента подршке производњи муниције (*Act in Support of Ammunition Production – ASAP*) који је Европска унија усвојила у јулу 2023. године за јачање производних капацитета одбрамбене индустрије, а у циљу подршке Украјини (Regulation 2023/1525). По први пут у својој историји ЕУ је определила средства из буџета за производњу и набавку муниције. Усвајањем овог акта Унија је ступила на терен војне индустрије која се налазила у искључивој надлежности држава чланица. Имајући у виду наведено, ако знамо да је ЕУ настала као мировни пројекат након Другог светског рата, намеће се питање да ли сукоб у Украјини мења мировни карактер ЕУ?

Након што смо анализирали стратегијско-нормативни оквир у наставку ћемо видети како се он спроводи у пракси и које је напоре Хрватска предузела да би дала свој допринос колективној одбрани Алијансе, али и како су ти напори утицали на односе са суседима, пре свега Србијом.

ДОПРИНОС ХРВАТСКЕ СТРАТЕГИЈИ ОДВРАЋАЊА

Рат у Украјини представља озбиљан безбедносни изазов за Европу и има дубоке последице за глобални и регионални безбедносни поредак. Хрватска је од самог почетка сукоба изразила чврсту подршку Украјини и у складу са својим капацитетима допринела глобалној стратегији одвраћања према Русији. Одвраћање се, у овом контексту, не своди само на војну снагу, већ обухвата и политичке, економске и информационе односно логистичке аспекте.

Стратешки концепт НАТО који је усвојен у јуну 2022. године враћа фокус на колективно одвраћање и одбрану као у време Хладног рата. Он дефинише три основна задатка Савеза: одвраћање и одбрану; превенцију и управљање кризама; и кооперативну безбедност. Посебно се наглашава потреба за јачање капацитета за одвраћање и одбрану. Као објекат одвраћања, у тачки осам Стратешког концепта НАТО наводи се да је „Руска Федерација најзначајнија и директна претња по безбедност савезника”, у наставку се и Кина означава као угрожавајући фактор (North Atlantic Treaty Organization 2022, art. 8, art. 13).

Хрватска користи Концепт као основу за: унапређење националних одбрамбених капацитета, учешће у НАТО мисијама (*KFOR* на Косову и Метохији и *Enhanced Forward Presence* у Пољској и Литванији), унапређење сарадње унутар НАТО, како кроз билатералне и мултилатералне споразуме тако и кроз заједничке војне вежбе, са циљем да испуни стандарде интероперабилности унутар НАТО. Важно је напоменути да Хрватска показује тенденцију већег издвајања за одбрану, али још увек није достигла НАТО стандард од 2% БДП.

Табела 1: Издвајање Хрватске за одбрану и удео у БДП

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Проценат БДП	1,82%	1,75%	1,59%	1,64%	1,55%	1,60%	1,70%	1,97%	1,79%	1,75%
Милиони евра	1,064	883	837	926	966	1,001	983	1,361	1,285	1,450

Извор: NATO, The Secretary General's Annual Report 2023, Investing in Defence: Resources for the Future.

Појачано присуство НАТО у Пољској, Литванији, Летонији и Естонији након отпочињања сукоба у Украјини 2014. године служе

управо у сврху одвраћања Русије да нападне неку од те четири бивше чланице Совјетског Савеза (СССР). Своје учешће у овим мисијама имали су и хрватски војници.

Поред политичке подршке која укључује увођења санкција Русији и укључивање у међународне иницијативе за пружање хуманитарне помоћи, Хрватска је значајно допринела и војној помоћи Украјини. Одмах након отпочињања Специјалне војне операције у Донбасу (24. 2. 2022.) Хрватска је на сто четвртој седници Владе четири дана касније донела одлуку о затварању ваздушног простора за руске авио компаније, као и о слању војне опреме у износу од 16, 5 милиона евра (Vlada Republike Hrvatske 2022). На истој седници, у области унутрашње политике донета је и одлука о оснивању Међуресорне радна група за координацију хуманитарне помоћи, пријема и збрињавања избеглица из Украјине.

Одлука о мисији војне помоћи Европске уније за подршку Украјини (*EU Military Assistance Mission in support of Ukraine – EUMAM Ukraine*) од 17. октобра 2022. године, усвојена је са двогодишњим мандатом, да би по истеку био продужен за још две године, са буџетом од четиристо девет милиона евра (Council decision 2022/1968). До почетка 2024. године Хрватска је Украјини упутила војну помоћ у вредности од 181 милион евра (Vlada Republike Hrvatske 2024). Упркос заговарању премијера Пленковића да Хрватска пружи свој допринос овој мисији и обучавањем украјинских војника, што је део шире стратегије одвраћања која има за циљ јачање украјинских капацитета и отпорности оружаних снага, до тога није дошло. „Учешће Оружаних снага Републике Хрватске допринело би и стицању практичних знања кроз интеракцију са оружаним снагама других држава чланица ЕУ, као и припадницима Оружаних снага Украјине”, наводи се у документу (Ministarstvo odbrane Republike Hrvatske [MORH] 2022). Одлука о обуци украјинских снага изазвала је дубоки сукоб у самој Хрватској, након одбијања председника Милановића да се сагласи са тим предлогом, што је ипак резултирало слањем одлуке у парламент где није добила неопходну двотрећинску већину. Милановић наводи да би обука украјинских војника значила улазак Хрватске у рат, као и да Украјина није чланица НАТО, те није савезник Хрватске. Ово је практични пример спровођења, раније поменутог, начела „равнотеже између националних потреба и савезничких обавеза у складу са реалним могућностима привреде, те националним потребама и приоритетима”, које је садржано у Стратегији националне сигурности из 2017. године.

Може се очекивати да Хрватска настави активно пружање помоћи Украјини како у оквиру НАТО, тако и усклађивањем са Заједничком спољном и безбедносном политиком ЕУ. Ипак, Хрватска је свесна својих ограничења и капацитета, као и могућих последица, попут унутрашњих политичких сукоба, које би произашле из одлуке о директнијем војном ангажовању у Украјини, као што је, на пример, слање војника. Због тога, свака њена даља војна или политичка акција мора бити пажљиво усаглашена са националним интересима и безбедносним приоритетима.

УМЕСТО ЗАКЉУЧКА: БЕЗБЕДНОСНИ ИЗАЗОВИ У ОДНОСИМА СРБИЈЕ И ХРВАТСКЕ У КОНТЕКСТУ СУКОБА У УКРАЈИНИ

Србија је 2007. године прогласила војну неутралност чланом шест Резолуције Народне скупштине о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка Републике Србије.² Такође је једина држава у региону која није и не тежи да постане чланица НАТО, што је ставља у незавидан положају и контексту текућег сукоба јер је окружена чланицама НАТО, или државама чији је то циљ.³

У Стратегији националне безбедности Републике Србије (2019) одвраћање је постављено као први од четири циља политике одбране и дефинисано је као „од изузетног значаја за очување њене суверености, независности и територијалне целовитости”. Као елементе одвраћања Стратегија одбране Републике Србије (2019) наводи два одвраћајућа фактора (то су политика војне неутралности, и јачање Војске Србије и оспособљавање становништва за одбрану) и два фактора смањења могућности оружаног напада (наставак евроинтеграционих процеса и унапређење сарадње Републике Србије са државама региона као и са најутицајнијим државама

² „Због укупне улоге НАТО–а, од противправног бомбардовања Србије без одлуке СБ до Анекса 11 одбаченог Ахтисаријевог плана, у коме се одређује да је НАТО 'коначан орган' власти у 'независном Косову', Народна скупштина доноси одлуку о проглашавању војне неутралности Републике Србије у односу на постојеће војне савезе до евентуалног расписивања референдума на којем би се донела коначна одлука по том питању.”

³ Тежња Босне и Херцеговине ка НАТО постоји формално, али је политичка реалност значајно усложњава и одлаже напредак ка чланству.

света) (Strategija odbrane Republike Srbije 2019, pogl. 2). Стратегију одвраћања Хрватска је формално усвојила након приступања НАТО 2009. године када је постала део колективног система безбедности који укључује и механизме одвраћања. Исте године је Народна скупштина Републике Србије усвојила је Закон о војној, радној и материјалној обавези (који је мењан 2010. и 2018. године) што говори у прилог перцепцији повећане безбедносне претње након уласка Хрватске у НАТО. Можемо рећи да је од 2009. године безбедносна дилема иманентно присутна у билатералним односима две државе.

Сукоб у Украјини не само да је актуализовао европске безбедносне проблеме, већ је и додатно нагласио дубоке разлике у безбедносним политикама Србије и Хрватске. Ове разлике, у контексту рата у Украјини, наметнуле су нове изазове за безбедност Балкана. Као гаранти Дејтонског мировног споразума, однос двеју држава чине темељ стабилности на Балкану.

Као што смо раније показали, Хрватска као чланица НАТО активно подржава стратешке напоре савезника и пружа континуирану подршку Украјини, Србија, која остаје војно неутрална и одржава партнерски однос са Русијом, види повећање војне активност НАТО у региону као непосредну претњу својој безбедности. Са друге стране, Војно-техничка сарадња Србије и Русије није фактор на који Хрватска гледа благодоклоно, посебно не када резултира донацијом шест борбених авиона типа „миг-29” (2017. године). У континуираним односима неповерења и бројних неуспеха успостављања добросуседских односа, овај сукоб постао је не само извор тензија, већ и катализатор нових безбедносних изазова.

Трка у наоружању која се јавља као последица ратног наслеђа, али и страха од поновног насилног прекрајања граница на Балкану, а посебно након припајања Крима Русији. Перцепција претње, као интеракције материјалног и субјективног важан је фактор за разумевање безбедносне дилеме. У односима Србије и Хрватске она није ограничена само на материјалне аспекте, већ има дубоке политичке, историјске и културолошке, верске и друге корене, који су резултат и претходних сукоба и страха од нових територијалних промена.

Нећемо набрајати и поредити набавке наоружања, јер је то није неопходно за ову анализу, између осталог јер се развој безбедносне дилеме у односима Србије и Хрватске, као последица сукоба у Украјини, не може сагледати само кроз призму војних потеза и

набавке наоружања. Напоменућемо само ону од највећег значаја. Једна од најзначајнијих стратешких одлука али и највеће улагање у Хрватску војску свакако набавка вишенаменских борбених авиона, ескадриле од дванаест Рафала. Првих шест стигло је у Хрватску у априлу ове године, док се друга половина очекује током наредне. Србија је такође потписала уговор о набавци дванаест Рафала, приликом посете француског председника Макрона Београду, што ће учинити Србију једином државом у Европи ван НАТО која поседује ове борбене авионе. Ова набавка може се сматрати наставком сарадње Србије и Француске у склопу програма модернизације војске који траје од 2016. године. Увођење обавезног војног рока, такође је мера која је подгрејала тензије.

Рат у Украјини је подсетио на то да се, иако Балкан није директно укључен у сукоб, овај регион не може да остане неутралан када су у питању глобалне безбедносне промене и напетости. Уколико не дође до значајнијих дипломатских напора за разрешење ових тензија, али и отворених питања, безбедносна дилема између две земље могла би довести до нових ризика по стабилност на Балкану. За будућност, кључну улогу играју не само војни и политички кораци које буду предузеле ове државе, већ и спремност за наставак дијалога и сарадње, која остаје неопходна за очување мира и стабилности на овом делу Европе.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Blagojević, Veljko. 2022. „Strateško promišljanje vojne neutralnosti Srbije: mogućnosti, izazovi i rizici.”, *Srpska politička misao*, posebno izdanje, str. 123–146. DOI: 10.22182/spm.specijal2022.5
- Council Decision (CFSP) 2022/1968 of 17 October 2022 on a European Union Military Assistance Mission in support of Ukraine (EUMAM Ukraine), Official Journal of the European Union, L 270/85, 18.10.2022, p. 85–91.
- Ćurčić, M. Slađana. 2020. „Komparativna analiza strategija nacionalne bezbednosti Srbije, Crne Gore i Hrvatske”, *Kultura polisa* 17 (43): 259–275.
- European External Action Service. 2016. „Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe - A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy”. Brussels: Publications Office. DOI: 10.2871/9875
- Forca, L. Božidar. 2018. „Prikaz- nove Strategije nacionalne bezbednosti Republike Hrvatske”, *Obrana i bezbednost*. <https://odbranaibezbednost.rs/2018/01/12/prikaz-nove-strategije-nacionalne-bezbednosti-republike-hrvatske/>, последњи приступ: 11. 11. 2024.
- Gajić, Aleksandar. 2023. „Geopolitički položaj Srbije nakon otpočinjanja rata u Ukrajini: Neutralnost i strateško odvracanje u kriznom kontekstu.”, *Srpska politička misao* 80 (2): 53–74. DOI: 10.5937/spm80-44267
- George, Alexander L. 1993. *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War*. Washington: US Institute for Peace Press.
- George, Alexander L.; Simons, William E. 1994. *The Limits of Coercive Diplomacy*. Colorado – Oxford: Westview Press Inc.
- Igrutinović, Milan. 2022. „Strah i ambicija: Srbija, vojna neutralnost i prošireno odvracanje.” u zborniku: *Neutralnost i strateško odvracanje*, ur. Veljko Blagojević, 39–56, Beograd: Medija centar „Obrana”.
- Jervis, Robert. 1978. “Cooperation under security dilemma.” *World politics* 30 (2):167–214.
- Kopanja, Mihajlo. 2023. „Efektivnost odvracanja: kada je odvracanje 'prava' strategija za ostvarivanje nacionalnih interesa.”, *Srpska politička misao* 80 (2): 75–96. DOI: 10.5937/spm80-44241

- Kopanja, Mihajlo i Ajzenhamer Vladimir. 2022. „Odvraćanje u raljama bezbednosne dileme.” u zborniku: *Neutralnost i strateško odvrćanje*, ur. Veljko Blagojević, 15–38, Beograd: Medija centar „Obrana”.
- Kovačević, Božo. 2013. „Cyberwar – američka izlika za novi Hladni rat?”, *Polemos* 16 (32): 91–110.
- Miladinović, Radovan i Beriša, Hatidža. 2019. „Uparedna analiza Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije i Republike Hrvatske”, *Vojno delo* 71 (7): 114–130. DOI: 10.5937/vojdela1907114M
- Ministarstvo odbrane Crne Gore. 2019. *Strategija odbrane Crne Gore i Akcioni plan za implementaciju Strategije odbrane Crne Gore*. Podgorica: Ministarstvo odbrane Crne Gore.
- Ministarstvo odbrane Republike Hrvatske [MORH]. 2022. *Nacrt prijedloga odluke o sudjelovanju pripadnika Oružanih snaga Republike Hrvatske u misiji Europske unije za vojnu pomoć za potporu Ukrajini „EU Military Assistance Mission – Ukraine”*. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.
- NATO North Atlantic Council. 2022. *NATO Strategic Concept 2022*. Madrid: NATO.
- Radinović, Radovan. 2003. „NATO agresija na SRJ - četiri godine posle”, *Beogradski forum za svet ravnopravnih*. https://web.archive.org/web/20030624082033/http://www.artel.co.yu/sr/gost/2003-06-19_1.html.
- Regulation (EU) 2023/1525 of the European Parliament and of the Council of 20 July 2023 on supporting ammunition production (ASAP), *Official Journal of the European Union*, L 185/7, 20 July 2023, p. 7–25.
- Shelling, T. C. 2008. *Arms and Influence*. New Haven: Yale University Press.
- Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske, „Narodne novine”, br. 32/2002.
- Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske, „Narodne novine”, br. 73/2017.
- Strategija odbrane Republike Hrvatske, „Narodne novine”, br. 33/2002.
- Strategija odbrane Republike Srbije, „Službeni glasnik RS”, broj 94/2019-4.

- Subotić, Milovan. 2023. „Privlačenjem do odvracanja–problemi i mogućnosti zapadnobalkanskih država”, *Srpska politička misao* 82 (4): 347–369. DOI: 10.5937/spm82-44232
- Tatalović, Siniša. 2011. „Treba li Hrvatskoj nova strategija nacionalne sigurnosti”, *Političke analize* 2 (6): 34–37.
- Vlada Republike Hrvatske [Vlada HR]. 2022. *Dnevni red 104. sjednice Vlade Republike Hrvatske*. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.
- Vlada Republike Hrvatske. 2024. Hrvatska do sada uputila vojnu pomoć Ukrajini u vrijednosti 181 milijun eura, 31. 1. 2024. Доступно на: <https://vlada.gov.hr/print.aspx?id=40830&url=print>, последњи приступ: 21.10.2024.
- Walt, M. Stephen. 2022. “Does Anyone Still Understand The ‘Security Dilemma’?” *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2022/07/26/misperception-security-dilemma-ir-theory-russia-ukraine/>, последњи приступ: 16. 8. 2024.
- Waltz, Kenneth, N. 2010. *Theory of International Politics*. Long Grove: Waveland Press.

*Isidora Pop-Lazić**

Institute of International Politics and Economics, Belgrade

**CROATIA AND THE STRATEGY OF (EXTENDED)
DETERRENCE IN THE CONTEXT OF THE UKRAINE
CONFLICT: NORMATIVE FOUNDATIONS AND
PRACTICAL CHALLENGES****

Resume

This paper examines Croatia's involvement in (extended) deterrence strategy as a critical component of NATO's collective defense strategy and its broader implications for regional stability, particularly in bilateral relations with Serbia. The research aims to analyze how Croatia's NATO membership has influenced its strategic positioning and contributed to the development of its security policies. It also explores the impact of the Ukraine conflict on NATO's strategic priorities and Croatia's alignment with these objectives. The research draws on a comparative analysis of Croatia's national security and defense strategies from 2002 to 2017, reflecting a transition shaped by NATO and EU integration. The study demonstrates how Croatia has integrated its national defense strategy with broader Euro-Atlantic frameworks. Special attention is given to Croatia's contributions to NATO missions and its political and logistical support for Ukraine. These engagements illustrate Croatia's commitment to NATO's objectives, including bolstering collective security and deterrence measures against potential threats, notably from Russia. This includes military assistance amounting to €181 million and alignment with EU sanctions against Russia. Despite these efforts, internal political disagreements, such as debates over training Ukrainian forces, reveal Croatia's challenges in balancing national interests with alliance obligations. The research highlights the exacerbation of the "security dilemma" between Croatia and Serbia, driven by differing security policies and the broader geopolitical consequences of the Ukraine conflict. Fueled

* E-mail: isidora@diplomacy.bg.ac.rs. ORCID: 0000-0002-3845-6535.

** The paper was created as part of the scientific research project: "Serbia and the Challenges in International Relations in 2024," funded by the Ministry of Science, Technological Development, and Innovation of the Republic of Serbia, and implemented by the Institute of International Politics and Economics throughout 2024.

by the Ukraine conflict, this dilemma is analyzed through the lens of arms races, strategic doctrines, and contrasting geopolitical alignments. The paper suggests that these dynamics aggravate existing mistrust and challenge regional stability in the Balkans. Croatia's NATO-driven deterrence strategy contrasts sharply with Serbia's military neutrality and strategic partnership with Russia, intensifying regional tensions and arms races. These dynamics underline the risk of destabilization in the Balkans if such tensions are not managed through sustained diplomatic efforts. The research offers a critical perspective on how national security strategies interact with multilateral policies, providing new insights into the regional consequences of global strategies like NATO's deterrence framework. It underscores the need for Croatia and its neighbors to prioritize long-term strategic goals and regional cooperation to mitigate the risks posed by evolving security challenges. The findings emphasize the need for balanced approaches that reconcile national interests with allied obligations to ensure sustainable regional stability.

Keywords: Extended deterrence, Croatia, NATO, Ukraine conflict, security dilemma, regional stability, Euro-Atlantic integration, national security strategies.⁶

* Овај рад је примљен 30. децембра 2024. године, а прихваћен на састанку Редакције 10. фебруара 2025. године.