



The Review of International Affairs

BELGRADE, VOL. LXXVII, No. 1197, APRIL–JUNE 2026

IN THIS ISSUE

Jelena VASIĆ, Filip Ž. BUGARČIĆ

**Small Economy, Large Partner:
Strategic and Competitive Implications
of Serbia's FTA with China**

Aleksa PAUNOVIĆ

**China's Russia Policy after 2022:
Strategic Adaptation in the Wake of the War in Ukraine**

Marina KOSTIĆ ŠULEJIĆ, Mira ŠOROVIĆ, Miad NAKHAVALI
European Union and the Nuclear Weapons Proliferation

Mile OBRENOVIĆ

**"Zeitenwende": The Transformation of Germany's Defence Policy
after Russia's 2022 War against Ukraine**

Brankica JANKOVIĆ, Emilia ALAVERDOV

**Migration-related Risk Perception and Safety among Women:
Implications for Disaster Risk Management and Human Security**

Founded in June 1950



INSTITUTE OF INTERNATIONAL
POLITICS AND ECONOMICS

ISSN 0486-6096
ISSN (Online) 2955-9030



Institute of International Politics and Economics

Belgrade, Makedonska 25, Phone: 3373 824,

Internet site: www.diplomacy.bg.ac.rs

e-mail: iipe@diplomacy.bg.ac.rs

Institute of International Politics and Economics was established in 1947 as a scientific institution. Its primary mission is to conduct systematic research on fundamental processes in the international community, as well as the political, economic, military, technological, cultural, and social features of the contemporary world. The Institute works closely with officials who conduct foreign policy, such as the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Serbia, providing a scientific basis for defining strategic principles and proposing foreign policy priorities. Additionally, the Institute is dedicated to educating and informing the general public about basic trends in international relations, issuing numerous publications, holding conferences, and organizing lectures and debates featuring prominent political figures, experts, and diplomats. Since its foundation, the Institute has produced a significant number of diplomats and other officials who are active in both domestic and international affairs. The Institute consists of a research department with 30 research fellows and one of the best-equipped specialist libraries in Southeastern Europe, including an exclusive depository for publications and documents from the UN, the European Union, and NATO. In addition to publishing **The Review of International Affairs** (in English), the Institute also publishes journals *Međunarodni problemi*/International Problems (in Serbian and English), *Evropsko zakonodavstvo* (in Serbian), and *Međunarodna politika* (in Serbian and English).

The Review of International Affairs

ISSN 0486-6096

UDK 327

Four issues per year

VOL. LXXVII, No. 1197, APRIL–JUNE 2026

Publisher

Institute of International Politics and Economics
25 Makedonska, 11000 Belgrade

For the Publisher

Gordana MIŠEV, Ph.D.
Acting Director

Editor-in-Chief

Nenad STEKIĆ, Ph.D.

Deputy Editor-in-Chief

Nevena ŠEKARIĆ STOJANOVIĆ, Ph.D.

Secretary

Pavle NEDIĆ, MA

Publishing Council

Prof. Huang PING, Full professor, Centre for Taiwan, Hong Kong, Macao Studies,
Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, President of the Publishing Council

Prof. Richard SAKWA, Full professor, University of Kent, Canterbury

Dr. Laurence WEINBAUM, Israel Council on Foreign relations, Jerusalem

Prof. Darko TANASKOVIĆ, Full professor, Faculty of Philology, University of Belgrade

Dr. Slavenko TERZIĆ, Full member of Serbian Academy of Science and Art, Belgrade

Editorial Board

Prof. Zhang YUYAN, Full Professor, Institute of World Economics and Politics,
Chinese Academy of Social Sciences, Beijing

Prof. Liu ZUOKUI, Professor/Senior Research Fellow,
the Institute of World History of the Chinese Academy of Historical Sciences, Beijing

Prof. Dr. Taro TSUKIMURA, Full Professor, Doshisha University, Kyoto

Prof. Dr. Edward NEWMAN, Full Professor, School of Politics and International Studies,
University of Leeds

Prof. Dr. Stefano PILOTTO, Full Professor, Faculty of Political Science, University of Trieste

Prof. Dr. Milomir STEPIĆ, Full Professor, Institute for Political Studies, Belgrade

Prof. Denis SULLIVAN Jr, Professor, Co-Director of Middle East Center,
Northeastern University, Boston

Dr. Valentin KATRANZHIEV, Associate Professor, Diplomatic Institute,
Ministry of Foreign Affairs, Republic of Bulgaria

Dr. Iulia Monica OEHLER-ȘINCAI, Senior Researcher, Institute for world Economy,
Romanian Academy, Bucharest

The Review of International Affairs

Prof. Dr. Bojan MILISAVLJEVIĆ, Full Professor, Faculty of Law, University of Belgrade

Prof. Dr. Predrag BJELIĆ, Full Professor, Faculty of Economy, University of Belgrade

Prof. Dr. Saša MIJALKOVIĆ, Full Professor, University of Criminalistics and Police Studies, Belgrade

Prof. Dr. Ulrico AGNATI, Full Professor, University of Urbino Carlo Bo, Italy

Dr. Ritsa PANAGIOTOU, Senior Research Fellow, Centre of Planning and Economic Research, Athens

Dr. Elena SAFRONOVA, Leading Researcher, Institute of China and Contemporary Asia
of the Russian Academy of Sciences, Moscow

Prof. Dr. Mher SAHAKYAN, Associate Professor, Fulbright Visiting Scholar, SAIS, Johns Hopkins
University; Director China-Eurasia Council for Political and Strategic Research, Armenia

Prof. Dr. Dragan PAVLIČEVIĆ, Associate Professor, Xi'an Jiaotong – Liverpool University, Xi'an

Prof. Dr. Gokhan TEKIR, Associate Professor, Department of International Relations,
Ankara Hacı Bayram Veli University, Turkey

Prof. Dr. Sanja TEPAVČEVIĆ, Associate Professor, European Humanitarian University, Lithuania;
Professor of Political Science, Free University, Latvia

Prof. Dr. Matteo MARCONI, Assistant professor, History of International Relations,
University of Udine

Layout

Sanja BALOVIĆ

Language editor

Vineta MARINOVIĆ

Language Shop, d.o.o., Belgrade, Miloša Pocerca 11/5

For information on annual subscription please contact

BIFS doo, Španskih boraca 2/12

11070 Belgrade, Serbia,

Tel: +381 63 8080577; 11 2146073

E-mail: bifsdo@gmail.com

Printed by

Donat Graf d.o.o., Belgrade, Mike Alasa 52

Web Address

www.thereviewofinternationalaffairs.rs

The Review of International Affairs is the National journal of international significance, classified M23, according to the classification by the Ministry of Science, Tehnological Development and Innovation of the Republic of Serbia.

Publishing of *The Review of International Affairs* is funded by
the Ministry of Science, Tehnological Development and Innovation of the Republic of Serbia

The Review of International Affairs

Vol. LXXVII, No. 1197, April–June 2026

UDK 327 ISSN 0486-6096

Contents/Садржај

- Jelena Vasić, Filip Ž. Bugarčić,**
Small Economy, Large Partner:
Strategic and Competitive Implications of Serbia's FTA With China
Јелена Васић, Филип Ж. Бугарчић,
Мала економија, велики партнер:
стратешке и конкурентске импликације споразума
о слободној трговини између Србије и Кине 291–326
- Aleksa Paunović, China's Russia Policy after 2022:**
Strategic Adaptation in the Wake of the War in Ukraine
Алекса Пауновић, Кинеска политика према Русији после 2022. године:
стратешко прилагођавање у светлу рата у Украјини 327–363
- Marina Kostić Šulejić, Mira Šorović, Miad Nakhavali,**
European Union and the Nuclear Weapons Proliferation
Марина Костић Шулејић, Мира Шоровић, Миад Накхавали,
Европска унија и ширење нуклеарног оружја 365–412
- Mile Obrenović, "Zeitenwende": The Transformation of Germany's Defence**
Policy after Russia's 2022 War against Ukraine
Миле Обреновић, „Zeitenwende“: трансформација немачке
одбрамбене политике након почетка рата Русије
против Украјине 2022. године 413–446
- Brankica Janković, Emilia Alaverdov, Migration-related Risk Perception**
and Safety among Women: Implications for Disaster Risk
Management and Human Security
Бранкица Јанковић, Емилија Алавердов, Перцепција ризика
повезаних са миграцијама и безбедност жена:
последице по управљање ризиком од катастрофа
и безбедност људи 447–490

SMALL ECONOMY, LARGE PARTNER: STRATEGIC AND COMPETITIVE IMPLICATIONS OF SERBIA'S FTA WITH CHINA

Jelena VASIĆ¹, Filip Ž. BUGARČIĆ²

ABSTRACT

The Free Trade Agreement (FTA) between the Republic of Serbia and the People's Republic of China represents one of the most significant changes in Serbia's trade policy in the last decade. The objective of the paper is to analyse the implications of the Serbia–China FTA for the volume and structure of trade, the competitiveness of the Serbian economy, and Serbia's strategic positioning in the context of China–European Union (EU) relations. The analysis is based on current data on trade flows and a descriptive-analytical approach, with theoretical grounding in the literature on regional trade agreements, China's free trade agreements, and small open economies. The results indicate asymmetric initial effects of the Agreement, dominantly concentrated on the import side, while the export effects are conditioned by the structural and institutional capacities of Serbia. The structure of trade remains highly concentrated, with Serbia's exports dominantly based on primary industrial products, while imports from China consist of products of higher stages of processing and technologically intensive goods. It is concluded that liberalisation by itself is not enough to improve competitiveness, and that active industrial and export policies are necessary in order to achieve long-term development effects

ARTICLE HISTORY

Received:
27/2/2026
Revised:
22/4/2026
Accepted:
4/5/2026

KEYWORDS

Free trade
agreement; China;
Serbia; export;
competitiveness.

Cite this article as: Vasić, Jelena, and Filip Ž. Bugarčić. 2026. "Small Economy, Large Partner: Strategic and Competitive Implications of Serbia's FTA with China". *The Review of International Affairs* LXXVIII (1197): 291–326. https://doi.org/10.18485/iipe_ria.2026.77.1197.1

¹ Head of the Centre for Strategic Analyses, Analytics, Planning and Publications, Chamber of Commerce and Industry of Serbia, Belgrade, Serbia. E-mail: jelena.vasic@pks.rs

² Research Associate, Faculty of Economics, University of Kragujevac, Kragujevac, Serbia. E-mail: f.bugarcic@kg.ac.rs, <https://orcid.org/0000-0002-4573-9082>

Introduction

In the context of intense fragmentation of global trade, growing geo-economic tensions, and the reshaping of value chains, bilateral trade agreements have become instruments not only for liberalising trade but also for the strategic positioning of states in the international system (Baldwin, 2016). For a small open economy like Serbia, where exports and imports account for a high share of GDP, trade policy has a pronounced developmental and structural dimension. According to World Bank (2026) classifications, Serbia belongs to the group of upper-middle developed economies with pronounced dependence on external markets, and its trade structure is strongly based on the EU market. In this context, deepening trade relations with China raises issues of market diversification, changes in the sectoral composition of exports, the competitiveness of the domestic economy, and long-term geo-economic balancing among different integration poles. In this context, China has been among the largest exporters of goods to the Serbian market for years. At the same time, Serbia's exports to China are much more modest and concentrated on a limited number of products with lower added value. This structure of trade has resulted in a pronounced and long-lasting deficit, which is a key starting point for understanding the potential effects of this FTA.

The foundations of trade agreements were laid in the work of Jacob Viner from 1950 (Viner 2014), who distinguished between the effects of trade creation and trade diversion. Subsequent contributions within the framework of the new trade theory (Helpman 1981; Krugman 1991) emphasised the importance of economies of scale, product differentiation, and market size in shaping trade patterns and the gains from integration. The empirical literature on the effects of free trade agreements, ranging from the seminal findings of Baier and Bergstrand (2007) to the most recent evidence provided by Larch and Yotov (2024), consistently shows that such agreements have a statistically significant positive impact on bilateral trade flows. However, these effects are heterogeneous and depend on the structure of the economies involved, their relative size, and the depth and scope of the agreement. Freund and Ornelas (2010) emphasise that modern trade agreements are often embedded in broader strategies of integration into global value chains. From an institutional perspective, FTAs operate within the framework of World Trade Organisation rules, which permit exceptions to the most-favoured-nation principle under specific conditions.

The specificity of the Serbian-Chinese agreement is reflected in the asymmetry of economic sizes, different levels of technological development, and the fact that Serbia is simultaneously implementing the process of accession to the EU. Thus, the issue of bilateral liberalisation cannot be viewed in isolation, but in the broader context of EU-China relations, strategic autonomy, and competitive pressures on the domestic industry. In the context of Serbia's European integration, an additional challenge is the harmonisation of trade policy with EU rules and practice, especially bearing in mind the high degree of dependence of the domestic economy on the EU market and the existing obligations within the accession process. Without

targeted industrial and export policies, the effects of FTAs may remain asymmetric. Therefore, it is necessary to direct the analytical framework and economic policy towards strengthening the export base, diversifying products, and better connecting the domestic economy with Chinese and global value chains.

The paper aims to analyse the implications of the FTA between Serbia and China on: (i) the scope and structure of trade, (ii) the competitiveness of the Serbian economy compared to the Chinese, and (iii) the strategic positioning of Serbia in the modern geo-economic environment. The paper uses current data and policy evaluation, relying on relevant theoretical and empirical literature on trade agreements, Chinese FTAs, and effects on small open economies. The identification of projected goals enables the construction of a framework for evaluating this case and other trade agreements to establish an optimal trade strategy. In conducting the research and preparing the manuscript, we benefited from the information and support from state agencies involved in the activities related to FTA with China.

The remainder of the paper is organised as follows. After the Introduction, Section 1 provides a literature review, with particular emphasis on the economic rationale and effects of trade agreements, situates the analysis within the broader EU–China context, and highlights the specific challenges faced by Serbia as a small open economy. Section 2 examines bilateral merchandise trade, with particular attention to sectoral dynamics and competitiveness effects. Section 3 discusses the main policy implications, while Section 4 concludes.

Literature Background and Problem Statement

The theoretical framework for understanding the effects of free trade agreements traditionally starts from Viner’s analysis of trade creation and trade diversion, which was originally presented in *The Customs Union Issue*, published in 1950 (Viner 2014), while contemporary literature emphasises the importance of deep integration agreements that go beyond customs liberalisation and include regulatory harmonisation, investments and technical barriers (Baldwin, 2012). A large amount of evidence in the literature takes different factors into account in assessing the impact of trade agreements, considering spatial and network effects (Morales, Sheu and Zahler, 2019), including the growth of trade (Anderson, Larch and Yotov 2020), or allowing for heterogeneous trade cost elasticities (Chen and Novy 2022). Summarising the empirical evidence from 60 years of literature in this area, Larch and Yotov (2024) show a positive, significant average effect of trade agreements on bilateral trade flows of about 22%, but understandably, with enormous heterogeneity.

China has developed an intensive network of bilateral and regional free trade agreements since the early 2000s (Sampson 2021). The literature indicates that China’s FTAs have a dual function: economic, through securing markets and raw materials, and strategic, through deepening political influence (Zhang 2019). Chinese FTAs are often linked to the broader geo-economic framework of the Belt and Road initiative, which further institutionalised this approach, combining trade

liberalisation with infrastructure investments (Rolland 2017), thereby acquiring the dimension of infrastructural, investment, trade, and political connectivity (Bugarčić, Jurevičienė and Janković 2020). Empirical studies show that China's trade agreements often generate significant growth in partner countries' exports in the raw materials and low-end industries sectors, while technology transfer is limited without a strong domestic industrial policy (Bown 2021).

Relations between the EU and China are characterised by simultaneous interdependence and competition (Meunier 2017). The EU seeks to preserve strategic autonomy and protect the internal market from unfair competition, while China expands its presence in Europe through investment and trade. For countries that are candidates for EU membership, including Serbia, an additional challenge is the harmonisation of trade policy with the legal *acquis* of the Union. The literature on small open economies (Alesina and Wacziarg 1998) shows that they benefit more from openness, but at the same time are more exposed to external shocks and asymmetric power relations. In recent years, European industry has been facing increasingly pronounced pressures due to the competition of the Chinese economy and the protectionist policies of the USA, in the context of the EU's record trade deficit with China of EUR 394 billion in 2024. In this context, the need for more balanced trade relations with China, including increasing Chinese investments in Europe and balancing the trade balance, is increasingly highlighted in the EU (European Commission 2026).

Such developments have direct implications for Serbia and the Western Balkans. A potential redirection of Chinese investment towards Europe may open new opportunities for the region, particularly in sectors linked to EU industrial supply chains. At the same time, the risk of the introduction of additional EU protective measures against Chinese imports could affect the prices and availability of industrial products and inputs, bearing in mind Serbia's high level of dependence on the import of industrial goods from China. The structure of Serbia's trade with China is asymmetric: imports are predominantly based on industrial and final products, while exports are concentrated on raw materials and products with a lower degree of processing. In this context, a possible change in Chinese strategy towards greater investment presence in Europe could contribute to deeper industrial cooperation, technological transfer, and growth of domestic value added for Serbia, but at the same time carries the risk of increased competition. For Serbia, current global and European trends additionally emphasise the need for strategic positioning between the EU and China, through attracting investments that strengthen the domestic industrial base and integration into European value chains, and careful risk management in trade imbalances.

Additionally, Serbia's economy is characterised by high trade openness, export concentration on a limited number of markets, and significant import dependence on capital and intermediate goods. In this regard, the need to diversify export markets and strengthen competitiveness through technological improvement was expressed. In the policy analysis of the Serbian Chamber of Commerce and Industry, the potential of the Chinese market for the placement of agricultural and food

products is emphasised. At the same time, liberalisation may entail the risk of a widening trade deficit, particularly if it stimulates increased imports of technologically more sophisticated industrial products. However, the academic literature still lacks a systematic analysis of the effects of the Serbian Chinese agreement in the wider geo-economic framework. Existing research is focused either on Chinese investments in Serbia (Dimitrijević and Jokanović 2016; Jelisavac Trošić, Stojanović-Višić and Petrović 2018) or on the overall trade dynamics between the two countries (Jovičić, Stevanović and Beraha 2020; Filipović 2024; Zakić 2025), without an integrated, policy-oriented analysis of competitiveness and strategic positioning in the context of international trade. Bugarčić, Filipović and Zakić (2026), using a Delphi approach, found that experts are optimistic about Serbian economic relations with China. At the same time, findings suggest that stronger economic ties with China are unlikely to diminish the EU's role. In this regard, the paper tries to point out the bilateral trade dynamics between Serbia and China, the structural competitiveness of the domestic economy expressed in new circumstances, as well as the geo-economic position of Serbia between China and the EU.

A comparative overview of macroeconomic indicators clearly indicates that Serbia and China operate on completely different economic scales, but with certain structural similarities that are important for understanding the trade relations of the two countries. China, with about 1.4 billion inhabitants, represents one of the world's largest economies, while Serbia, with 6.6 million inhabitants, belongs to small, open economies. That difference is directly reflected in the overall economic strength (Table 1).

Table 1: Macroeconomic Framework of Serbia and China, data for 2024

Indicator	Serbia	China
GDP (current EUR)	69.5 billion	16,317 billion
GDP per capita (EUR)	10,510	11,560
GDP growth	3.9%	5%
Employment rate	50.2%	63.0%
Unemployment rate	9.4%	5.2%
Merchandise trade balance (EUR)	-8.2 billion	767 billion
Trade in services (EUR)	3.0 billion	-39 billion
Openness of the economy (ratio of exports and imports to GDP)	127.5%	132.4%

Source: Chamber of Commerce and Industry of Serbia 2024; World Bank 2025.

Macroeconomic indicators show that the relations between Serbia and China take place between a small, import-dependent economy and a large, exporting and industrially dominant power. Such a structural difference is crucial for understanding the effects of FTAs between the two countries, as it shows that trade liberalisation does not operate symmetrically, but strongly depends on the size, productivity, and technological structure of the partners. The International Monetary Fund (IMF) expects China's economy to grow by 5% in 2025 and 4.5% in 2026, with recommendations for reforms to reduce reliance on exports and boost domestic consumption. The improved expectations are the result of the stimulating macroeconomic measures of the Chinese authorities, as well as the fact that tariffs on Chinese exports were lower than previously expected. The recommended reforms could increase China's GDP by about 2.5 percentage points by 2030. IMF projections for Serbia, after real GDP growth of around 2% in 2025, are an expected acceleration to 3% in 2026 and 4.6% in 2027 (European Commission 2026).

China's Trade Presence and Its Sectoral Effects

China is one of the leading sources of Serbia's imports. The structure of imports is dominated by: telecommunications equipment, electronic devices, machines, industrial equipment, and consumer electronics. Serbia's exports to China are concentrated on a small number of products (ores, copper, semi-finished products), mostly with low value added, with a small number of exporters. Thus, Serbia entered the FTA with China with an already existing structural deficit and an asymmetric trade position.

The FTA negotiations were conducted in a complex institutional and economic context, with significant differences in the initial positions of the two sides. Although the Chinese side in the initial phase insisted on a short transition period and a high degree of liberalisation (for 94% of tariff lines within five years and an additional 1% in the tenth year) with the recommendation that 5% of tariff lines be permanently exempted from liberalisation, the Serbian side did not accept the proposal. A maximum transition period of 15 years has been agreed upon, whereby even 90% of tariff lines are liberalised only in the final, fifteenth year of FTA application. At the same time, it was agreed to permanently exclude 10% of tariff lines from the liberalisation process. Such a solution provided additional time for adaptation of Serbian manufacturers to competition from China, especially in sensitive sectors (Ministry of Trade 2023; Chamber of Commerce and Industry of Serbia 2024).

When defining the list of products for liberalisation, Serbia applied several criteria, including the existing level of customs protection, the index of revealed comparative advantages (RCA), the participation of individual sectors in GDP, the opinion of the business community obtained through consultations with the associations of the Serbian Chamber of Commerce and Industry, the social dimension, the number of employees, the fiscal effects of liberalisation, as well as the sector's involvement in global supply chains. In the first step, the analysis was narrowed by applying the customs protection criteria. Considering that 3,251 tariff

lines had a tariff rate of 0% or 1%, the focus was placed on about 7,000 tariff lines that had a higher level of protection. Although in previous agreements of Serbia with other partners it was the practice to liberalise products with a customs rate below 5% already in the first year, in the case of China, Serbia insisted that part of the products with 3% protection should also be exempted from early liberalisation, which was partially accepted (Ministry of Trade 2023). Unlike earlier agreements, in which industry was almost completely liberalised after the end of the transition period, and agriculture remained exempt, a more differentiated approach was applied in the FTA with China, with a clear focus on sensitive industrial sectors. The Serbian side aspired to enable the cheaper import of raw materials and semi-finished products necessary for the development of the domestic industry with the aim of strengthening the competitiveness of domestic producers. Sectors in which domestic production does not exist or is of limited scope have also been liberalised, which enables lower prices for end consumers, especially for consumer products. The longest transition periods are foreseen for sectors in which there is competitive domestic production, while sectors with a high degree of sensitivity to Chinese competition are exempted from liberalisation.

Initial estimates indicated that in the first year of FTA implementation, there would not be a sharp increase in imports from China. The reason lies in the fact that around 50% of the tariff lines that are liberalised after the entry into force of the FTA refer to products with very low customs protection (0% or 1%). When products with rates of 3% and 5% are also included, the data show that as many as 75% of the liberalised tariff lines refer to goods with a low initial level of protection. Additionally, the initial liberalisation covered 39% of the value of total imports from China, which significantly reduces the risk of sudden disruptions in foreign trade flows. Most of these imports are consumer goods, the volume of which is naturally limited by the size of the domestic market, with expectations of lower prices for consumers.

The main focus of the FTA between Serbia and China is the liberalisation of trade in goods. Although it does not cover trade in services, public procurement, or the digital economy, it includes a development clause that allows for future expansion with the consent of both parties. The central part of the FTA concerns trade in goods and includes customs rates, rules of origin, technical, sanitary, and phytosanitary regulations, as well as protective measures. In practice, while tariff reductions may improve the price competitiveness of Serbian exports, the actual effects depend on whether domestic companies can meet Chinese quality, certification, and control standards. This is where the main limitation for most small and medium-sized enterprises lies. The FTA relies on existing WTO rules on the protection of intellectual property rights (TRIPS), which is especially important for the export of branded and higher-stage products. However, without strengthening domestic capacities for the protection and commercialisation of intellectual property, these provisions remain limited in scope. Institutional mechanisms, including the Joint Committee and dispute settlement under WTO rules, provide a framework for monitoring and interpreting the agreement. Overall, the FTA creates a more favourable legal framework, but it does not change the structure of trade between Serbia and China.

Without an active policy to support exports, raise standards, and direct production toward higher-value products, the benefits may be limited.

The greatest benefits for Serbian exporters from the FTA are expected in the food industry, especially the meat, beverage, and confectionery sectors, which will gain more favourable access to the Chinese market than they would under a non-preferential regime. Some products of the electro-metal, wood, and chemical industry, pet food, car parts, washing preparations, as well as products of the steel and non-ferrous metal industry, also have a growth perspective. It is estimated that the first significant effects on exports could be expected after five years of FTA application, when about 76% of the Chinese market will be liberalised for products from Serbia. At the same time, domestic companies get access to more favourable resources, raw materials, and equipment that are not produced in Serbia or are produced in insufficient quantities, while a wider range of products at lower prices opens up for consumers, which can have a positive effect on the standard. Also, a more stable and predictable trade framework can have a positive impact on both domestic and foreign investments. Graph 1 presents the structure of bilateral trade between Serbia and China over the last five years.

Graph 1: Serbia–China Merchandise Trade (2020–2024), EUR million

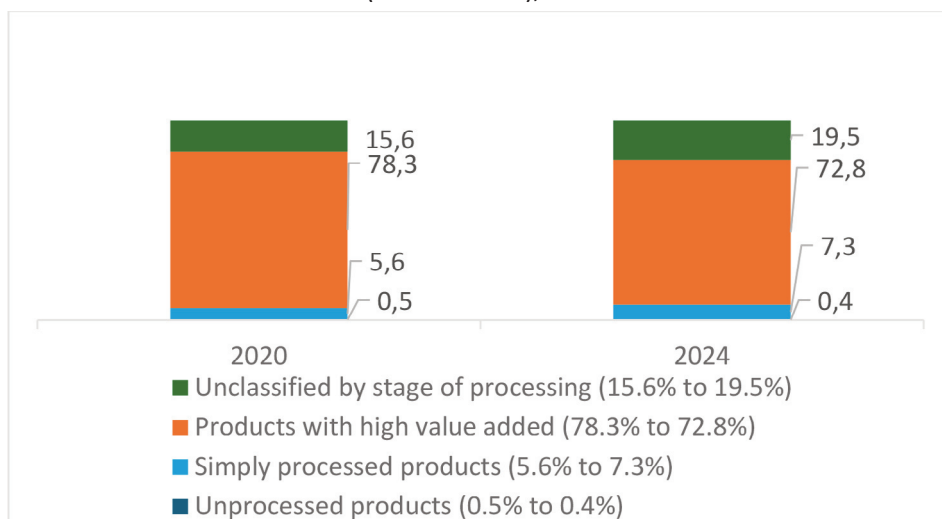


Source: Authors' calculation.

Regarding trade data in the observed period, 2020–2024, imports to Serbia from China recorded a marked increase, from EUR 2.8 billion in 2020 to more than EUR 5.1 billion in 2024. The import structure is strongly concentrated on industrial products (99% of total imports), which confirms the dependence of the domestic market on Chinese industrial goods. Imports of agricultural and food products from China are low-volume and variable (0.6% - 1.3% share in total imports). Imports are highly concentrated in several industrial commodity groups, primarily products

of higher stages of processing. The categories „Commodities not elsewhere specified” and “Electrical machines and equipment” have the largest share, continuously record growth, and represent the key carriers of imports. Imports of electrical machinery, electronic equipment, and parts are particularly noteworthy, reflecting the dependence of domestic consumption and industry on Chinese technological products. The import of machines and mechanical devices is also significant, as well as the continuous growth of metal products (iron and steel, aluminium, and their products). These categories indicate the connection of the Chinese industry with construction, infrastructure, and production activities in Serbia. Imports of plastics and plastic products, as well as vehicles and parts, have a growing trend. Also, the import of furniture recorded stable growth, which reflects the competitiveness of Chinese products in the segment of final consumption (Statistical Office of the Republic of Serbia 2026). Graph 2 presents the structure of Serbian imports from China by processing stage, indicating the dominant role of products with high value-added.

Graph 2: Structure of Serbian Imports from China by Stage of Processing (2020 vs 2024), in %

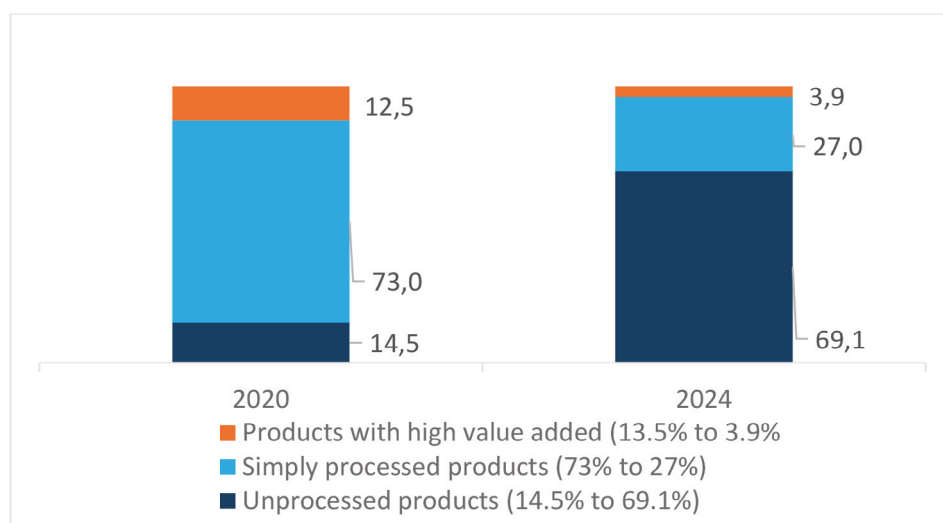


Source: Authors' calculation.

The growth of exports from Serbia to China, from EUR 329 million in 2020 to EUR 1.3 billion in 2024, is based on industrial raw materials, which make up more than 95% of total exports, while agricultural and food products have a marginal and unstable share. The structure of industrial exports is highly concentrated on ores and copper, whose share has increased from 75% to 93% of industrial exports, thus becoming the dominant carrier of trade. The share of other industrial products is continuously decreasing, which indicates insufficient diversification of the export

offer. Although current trends confirm Serbia's strong position as a supplier of raw materials. This export structure increases exposure to price and market risks and limits the long-term development of exports with higher domestic value-added. Also, it indicates a pronounced concentration on primary products, with a limited presence of products with a higher degree of finalisation (Statistical Office of the Republic of Serbia 2026). The structure of Serbian exports to China shows a high jump in unprocessed products and their dominant share in 2024 compared to 2020 (Graph 3).

Graph 3: Structure of Serbia's Exports to China by Stage of Processing (2020 vs 2024), in %



Source: Authors' calculation.

At the same time, current empirical evidence and firm-level experience point to a further concentration of imports from China, accompanied by the growing risk of de facto import dependence in the absence of adequate domestic productive capacities. In many sectors, domestic producers face significant difficulties in competing with Chinese firms in terms of price, scale, and reliability of supply. Such dynamics intensify competitive pressures on small and medium-sized enterprises, which often lack the financial, technological, and logistical resources necessary to adjust to heightened competition. Without a parallel expansion of exports in higher value-added segments, there is a substantial risk of a further widening of the trade deficit, potentially undermining the long-term developmental effects of the FTA.

Nevertheless, meaningful benefits from the agreement will depend on Serbia's capacity to pursue structural upgrading rather than passive trade expansion. This requires strengthening domestic processing capabilities, promoting strategic and

productivity-enhancing forms of import substitution, and systematically increasing the participation of intermediate and semi-processed goods in exports to China. Without deliberate industrial policy coordination, the agreement risks reinforcing existing asymmetries. The most pronounced structural imbalance is concentrated in the segment of highly processed and technology-intensive goods, where Serbia's export presence is marginal, while imports are substantial and persistently rising. In this configuration, Serbia is effectively positioned as a net importer of higher value-added industrial inputs, with limited embedding in upstream innovation-intensive segments of value chains.

A more sustainable competitive strategy would therefore rely on selective integration into regional and global value chains linked to Chinese production networks. This includes niche positioning in higher value-added agri-food products, specialised industrial goods, and components or semi-finished products incorporated into Chinese manufacturing operations in Europe. Simultaneously, Serbia can leverage its logistical position, re-export potential, and the presence of Chinese investment as instruments of strategic intermediation toward third markets. However, such positioning requires active upgrading policies aimed at increasing domestic value added, technological absorption, and supply-chain embeddedness.

The current trade structure is not sustainable for the Serbian economy. It (i) reinforces technological dependence, (ii) heightens balance-of-payments vulnerability, and (iii) constrains prospects for export-oriented industrial upgrading. At the same time, there is no observable shift toward more complex and higher value-added stages of production, which is essential for sustained productivity growth and long-term competitiveness. According to the International Trade Centre (ITC 2026), Serbia's greatest export potential to China lies in copper ores and concentrates, copper cathodes, and ignition wiring sets for vehicles. Among these, ignition wiring sets exhibit the largest absolute gap between potential and actual exports, indicating scope for an additional EUR 25 million in exports, or 3.9% of unrealised potential. Conversely, China's strongest export potential to Serbia is concentrated in mobile phones, portable automatic data-processing machines (up to 1 kg), and data reception, conversion, and transmission devices. Mobile phones show the largest absolute gap, suggesting additional export potential of EUR 298 million, corresponding to 9.8% of unrealised potential.

Graph 4 shows that, although China is one of the most important individual partners in terms of total share, the growth dynamics of trade with China appear to follow the overall trends in exports and imports with the rest of the world. This suggests that one effect of the agreement with China could be endogenous, primarily reflecting the general trajectory of global trade flows. While this does not point to a direct causal effect of the agreement itself, it highlights the strong influence of broader trade patterns on bilateral developments. Assessing the agreement's impact, therefore, requires careful consideration of these overarching trends, as deviations from them would offer clearer evidence of an independent effect. Monitoring whether trade with China consistently diverges from the global pattern over time can provide further insights into policy-specific outcomes.

Graph 4: Scatter plot for Serbian trade with the world and China, 2021–2025



Source: Authors' presentation.³

Furthermore, if we focus on the four product groups representing the highest value of Serbia's trade with the world during the observed period (PG5 – Mineral products, PG6 – Chemicals and related industries, PG15 – Base metals and related products, and PG16 – Machinery, mechanical and electrical equipment, parts, and related accessories), a strong correlation emerges between these groups and the overall trade level. This pattern may suggest a relatively low elasticity in the foreign trade structure of the Serbian economy, implying that significant changes in trade composition are not easily achieved. Adjusting this structure would likely require a coordinated industrial policy approach that goes beyond the framework of existing trade agreements (Table 2).

³ WIM – Serbian total import from the World; WEX – Serbian total export to the World; CIM – Serbian total import from China; CEX – Serbian total export to China, in selected years.

Table 2: Correlation matrix: Total trade with the world (TT) and Product groups (PG) with the highest trade values

	TT	PG5	PG6	PG15	PG16
TT	1.0000				
PG5	0.9153	1.0000			
PG6	0.9605	0.9438	1.0000		
PG15	0.9827	0.8675	0.9025	1.0000	
PG16	0.9709	0.8091	0.8794	0.9746	1.0000

Source: Authors' calculations.

Discussion and Implications

The effects of the FTA depend on Serbia's strategic approach and the way of integrating trade potential with other development strategies, primarily industrial policy. Also, without an active export policy, the benefits of the FTA will be asymmetric because the short-term effects favour imports, while the export benefits are long-term and uncertain, which is especially pronounced due to Serbia's high trade deficit. The greatest export potential lies in targeted sectors and activities, not in mass exports. The FTA also has broader implications for Serbia's trade policy and EU integration. The represented structure of trade flows indicates that the initial effects of the FTA are predominantly concentrated on the import side, while the potential positive effects on exports are conditioned by additional structural and institutional factors.

In the short term, tariff reduction leads to an increase in the competitiveness of Chinese goods on the domestic market, especially in the segments of industrial and final products. This effect is particularly pronounced in the areas of light industry, electronics, and consumer parts manufacturing. In those sectors, Chinese manufacturers realise economies of scale, technological advantage, and price competitiveness. As a consequence, domestic producers in these industries face increased competitive pressure, which can lead to a decrease in market share, a drop in profit margins, and increased challenges in maintaining production and employment. At the same time, the structure of imports from China shows the dominance of industrial and final products, especially in the fields of electrical engineering, mechanical engineering, and metal products. This pattern confirms the high degree of import dependence of the domestic economy in segments that are key to industrial development. However, it also points to potential directions for long-term import substitution, through the strengthening of domestic industrial capacities, with appropriate investment and technological incentives.

In the medium term, the FTA opens opportunities for increasing Serbian exports to the Chinese market, but these effects are not automatically or evenly distributed across industries. The most pronounced potential was identified in the field of

agricultural and food products, metallurgy, and products with protected geographical origin, where Serbia has comparative advantages in terms of quality, price, and specific production characteristics and quality. The Chinese market, with a large number of consumers and a growing demand for safe and quality food products, represents a significant export opportunity, but also a market with high demands. However, the realisation of this export potential depends on production capacities capable of responding to large and continuous orders. Insufficient serial production, fragmented supply, and limited processing capacities are key limitations for a stronger performance of domestic manufacturers on the Chinese market. In this context, the improvement of the processing industry and the strengthening of the links between primary production and final processing are necessary preconditions for increasing exports. In addition to production capacity, logistical support, appropriate certification, and institutional assistance to exporters are of crucial importance. The complexity of the Chinese regulatory framework, requirements regarding food safety, quality standards, and market access procedures, require coordinated support from state institutions, development of export services, and active involvement of chambers of commerce and development agencies. In this sense, international fairs, promotional activities, and business missions represent an important channel for positioning domestic products, establishing business contacts, and strengthening recognition on the Chinese market.

The structure of merchandise trade between the two countries shows a high concentration of Serbian exports in a limited number of commodity groups, primarily in the domain of mineral raw materials, while the participation of products with a higher degree of processing is still limited. This pattern confirms the need for more active measures aimed at diversifying exports and reducing import dependence. It is recommended to systematically monitor the structure of imports in order to identify products with real potential for substitution by domestic production, and with the parallel application of industrial policy aimed at strengthening domestic production capacities. Special emphasis should be placed on encouraging technological transfer and investments that enable local production of import-intensive products. On the export side, it is necessary to encourage the diversification of exports to the Chinese market, especially through the support of industrial and agricultural food products with higher added value. This requires strengthening institutional support for exporters, including certification, compliance with technical and phytosanitary requirements, and targeted promotional activities. In the long term, increasing the value-added exports and reducing dependence on primary products are key prerequisites for improving the development effects of trade cooperation with China.

For economic policy makers, it is necessary to (i) systematically identify sectors with real export potential to the Chinese market through the creation of a detailed sectoral export map, with the parallel (ii) establishment of institutional support for certification, alignment with the standards and regulatory requirements of the Chinese market. At the same time, it is recommended to introduce (iii) regular monitoring of FTA effects through quarterly analyses of trade, to detect structural changes and potential risks in a timely manner. For other institutions that support

the business community, the priority is (iv) continuous education of exporters about the specifics of the Chinese market, business culture, and regulatory procedures, as well as (v) the development of B2B platforms and the organisation of targeted business missions aimed at specific sectors. Special attention should be devoted to (vi) providing support to small and medium-sized enterprises in the process of inclusion in Chinese supply chains, both domestically and regionally. Within the framework of industrial policy, it is recommended to (vii) strengthen the connection of Chinese investors present in Serbia with domestic suppliers, to increase local added value, and to integrate the domestic industry into international value chains. The focus of industrial incentives should be directed towards the (viii) development of products with more domestic value-added and technological improvement, and not exclusively towards increasing the volume of production and trade.

Conclusion

Trade liberalisation, by itself, is not enough to lead to a structural improvement of countries' exports, without an active industrial policy, targeted support for sectors with higher added value, strengthening of domestic production and technological capacities, and strategic use of FTAs. The structure of trade represents an important challenge, especially for small open economies, and requires an adequate export strategy and more active inclusion in global value chains. The FTA between Serbia and China represents a structurally significant shift in Serbia's external economic policy. Its importance does not derive solely from tariff liberalisation, but from its broader developmental and geoeconomic implications. Positioned between its dominant trade partner, the EU, and an increasingly influential global economic actor, China, Serbia faces both opportunities and structural constraints in implementing and leveraging this agreement.

Current evidence presented in this paper confirms that the initial effects of the FTA are asymmetric. Liberalisation has more immediate and visible consequences on the import side, particularly in segments where Chinese producers enjoy strong economies of scale, technological advantages, and cost competitiveness. The dominance of industrial and high-value-added products in Serbia's imports from China reinforces existing patterns of technological dependence and input reliance. While lower tariffs may reduce production costs for domestic firms and expand consumer choice, they simultaneously intensify competitive pressures on sensitive sectors, especially small and medium-sized enterprises with limited adaptive capacity.

On the export side, although trade volumes have increased in recent years, Serbia's export structure remains highly concentrated and insufficiently diversified. The overwhelming dominance of mineral and semi-processed industrial products, particularly copper-related exports, exposes the economy to price volatility and cyclical risks. The FTA does create improved market access conditions, but preferential treatment alone does not automatically translate into structural upgrading. Export expansion toward products with higher value-added depends on production scale, certification capacity, logistics infrastructure and related services,

and coordinated institutional support. Without these complementary conditions, the benefits of liberalisation risk remaining narrow and sector specific.

From a strategic perspective, the FTA must be evaluated within the broader EU–China dynamic. As the EU reassesses its trade exposure to China and strengthens trade defence instruments, Serbia’s dual orientation creates both balancing space and policy complexity. The FTA may serve as a platform for attracting investment and integrating into selected value chains, yet it also requires careful management to ensure compatibility with EU accession commitments and long-term structural objectives. Trade policy, therefore, cannot be treated in isolation from industrial policy, investment policy, and broader development strategy.

The central finding in the paper is that the developmental impact of the Serbia–China Free Trade Agreement will not be determined by tariff schedules alone, but by Serbia’s capacity to align liberalisation with active industrial transformation. Without targeted export promotion, technological upgrading, and value chain integration, there is a tangible risk of reinforcing existing structural asymmetries, where Serbia exports raw materials and imports technology-intensive goods. Conversely, if strategically managed, the FTA may contribute to diversification, productivity growth, and more resilient integration into global trade networks.

Finally, due to insufficient data to support precise evaluations and forecasts, the analysis of this topic is constrained by a descriptive, policy-oriented methodology. While the paper provides structural insights from trade data and institutional evaluation, it does not employ econometric modelling to quantify trade creation, trade diversion, welfare effects, or sectoral adjustment dynamics. Future research should therefore develop a rigorous analytical framework, such as econometric estimation using gravity models, counterfactual simulations, or computable general equilibrium approaches, to systematically assess the FTA’s causal effects. Establishing a permanent project-based analytical platform for monitoring trade agreements would not only improve evidence-based policymaking but also enable Serbia to anticipate structural risks and strategically optimise the long-term effects of its trade liberalisation commitments.

МАЛА ЕКОНОМИЈА, ВЕЛИКИ ПАРТНЕР: СТРАТЕШКЕ И КОНКУРЕНТСКЕ ИМПЛИКАЦИЈЕ СПОРАЗУМА О СЛОБОДНОЈ ТРГОВИНИ ИЗМЕЂУ СРБИЈЕ И КИНЕ

Јелена ВАСИЋ¹, Филип Ж. БУГАРЧИЋ²

АПСТРАКТ:

Споразум о слободној трговини (ССТ) који је склопљен између Републике Србије и Народне Републике Кине, представља једну од најзначајнијих промена у трговинској политици Србије током последње деценије. Циљ овог рада јесте анализа импликација ССТ између Србије и Кине по обим и структуру трговине, конкурентност српске економије и стратешко позиционирање Србије у контексту односа Кине и Европске уније (ЕУ). Анализа се заснива на актуелним подацима о трговинским токовима и дескриптивно-аналитичком приступу, са теоријским утемељењем у литератури о регионалним трговинским споразумима, споразумима о слободној трговини саме Кине и малим отвореним економијама. Резултати указују на асиметричне почетне ефекте Споразума, који су претежно концентрисани на страни увоза, док су ефекти извоза условљени структурним и институционалним капацитетима Србије. Структура трговине остаје високо концентрисана, при чему се извоз Србије у највећој мери заснива на примарним индустријским производима, док се увоз из Кине састоји од производа виших фаза обраде и технолошки интензивне робе. Закључак је да либерализација по себи није довољна за унапређење конкурентности, те да су неопходне активне индустријске и извозне политике како би се постигли дугорочни ефекти у погледу развоја.

КЉУЧНЕ РЕЧИ:

Споразум о слободној трговини; Кина; Србија; извоз; конкурентност.

Цитирајте овај чланак као: Vasić, Jelena, and Filip Ž. Bugarčić. 2026. "Small Economy, Large Partner: Strategic and Competitive Implications of Serbia's FTA with China". *The Review of International Affairs* LXXVIII (1197): 291–326. https://doi.org/10.18485/iipe_ria.2026.77.1197.1

¹ Руководилац Центра за стратешке анализе, аналитику, планирање и публикације, Привредна комора Србије, Београд, Србија. Е-пошта: jelena.vasic@pks.rs

² Научни сарадник, Економски факултет, Универзитет у Крагујевцу, Крагујевац, Србија. Е-пошта: f.bugarcic@kg.ac.rs, <https://orcid.org/0000-0002-4573-9082>

Увод

У контексту интензивне фрагментације трговине на глобалном нивоу, растућих геоекономских тензија и преобликовања ланаца вредности, билатерални трговински споразуми постали су инструменти не само за либерализацију трговине, већ и за стратешко позиционирање држава у међународном систему (Baldwin, 2016). За малу отворену економију попут Србије, у којој извоз и увоз имају висок удео у БДП, трговинска политика има изражену развојну и структурну димензију. Према класификацијама Светске банке (2026), Србија се убраја у групу више средње развијених економија, код које је изражена зависност од спољних тржишта, док је њена трговинска структура чврсто заснована на тржишту ЕУ. У том контексту, продубљивање трговинских односа са Кином покреће питања диверсификације тржишта, промена у секторском саставу извоза, конкурентности домаће економије и дугорочног геоекономског балансирања између различитих интеграционих полова. У том контексту, Кина се већ годинама налази међу највећим извозницима робе на српско тржиште. С друге стране, извоз Србије у Кину је далеко скромнији и концентрисан на ограничен број производа са нижом додатом вредношћу. Оваква структура трговине резултирала је израженим и дуготрајним дефицитом, што је кључна полазна тачка за разумевање потенцијалних ефеката овог Споразума о слободној трговини.

Темељи трговинских споразума постављени су у раду Јакоба Винера из 1950. године (Viner 2014), који је направио разлику између ефеката успостављања и преусмеравања трговине. Следећи доприноси у оквиру нове теорије трговине (Helpman 1981; Krugman 1991) акценат стављају на значај економије обима, диференцијације производа и величине тржишта у обликовању трговинских образаца и добитака од интеграције. Емпиријска литература о ефектима споразума о слободној трговини, од фундаменталних налаза Бајера и Бергстранда (Baier and Bergstrand 2007) до најновијих доказа које су пружили Ларч и Јотов (Larch and Yotov 2024), консеквентно показује да такви споразуми имају статистички значајан позитиван утицај на билатералне трговинске токове. Ипак, ови ефекти су хетерогени и зависе од структуре економија о којима је реч, њихове релативне величине, као и дубине и обима самих споразума. Фројнд и Орнелас (Freund and Ornelas 2010) истичу да су модерни трговински споразуми често уграђени у шире стратегије интегрисања у глобалне ланце вредности. Са институционалне тачке гледишта, споразуми о слободној трговини функционишу у оквиру правила Светске трговинске организације, која дозвољавају изузетке од принципа најповлашћеније нације под одређеним условима.

Специфичност споразума између Србије и Кине огледа се у асиметрији величина њихових економија, различитом нивоу технолошког развоја и чињеници да Србија истовремено спроводи процес приступања ЕУ. Из тог разлога, питање билатералне либерализације не може да се посматри изоловано, већ у ширем контексту односа ЕУ и Кине, стратешке аутономије и

конкурентских притисака на домаћу индустрију. У контексту европских интеграција Србије, додатни изазов представља усклађивање трговинске политике са правилима и праксом ЕУ, посебно ако се узму у обзир висок степен зависности домаће економије од тржишта ЕУ и постојеће обавезе у оквиру процеса приступања. Без циљаних политика у области привреде и извоза, ефекти споразума о слободној трговини могу да остану асиметрични. Зато је неопходно да се аналитички оквир и економска политика усмере ка јачању извозне базе, диверсификацији производа и бољем повезивању домаће економије са кинеским и глобалним ланцима вредности.

Циљ овог рада је да анализира импликације Споразума о слободној трговини између Србије и Кине на: (i) обим и структуру трговине, (ii) конкурентност српске економије у поређењу са кинеском и (iii) стратешко позиционирање Србије у савременом геоекономском окружењу. Рад користи актуелне податке и процену политика, ослањајући се на релевантну теоријску и емпиријску литературу о трговинским споразумима, кинеским споразумима о слободној трговини и ефектима на мале отворене економије. Идентификовање пројектованих циљева омогућава изградњу оквира за процену како овог, тако и других трговинских споразума како би се успоставила оптимална трговинска стратегија. У вршењу истраживања и припреми рукописа, користили смо информације и подршку државних агенција које су укључене у активности везане за Споразум о слободној трговини са Кином.

Остатак рада организован је на следећи начин. Након увода, Одељак 1 даје преглед литературе, са посебним нагласком на економско образложење и ефекте трговинских споразума, ставља анализу у шири контекст ЕУ и Кине и истиче специфичне изазове са којима се суочава Србија као мала отворена економија. Одељак 2 бави се билатералном робном трговином, при чему је посебна пажња посвећена секторској динамици и ефектима конкурентности. Одељак 3 разматра главне импликације политике, док Одељак 4 даје закључак.

Теоријски оквир и формулисање проблема

Теоријски оквир за разумевање ефеката споразума о слободној трговини обично полази од Винерове анализе успостављања и преумеравања трговине, која је првобитно представљена у издању „*The Customs Union Issue*“ из 1950. године (Viner 2014), док савремена литература наглашава значај споразума у смислу дубоке интеграције, који превазилазе либерализацију царина и укључују регулаторно усклађивање, инвестиције и баријере техничке природе (Baldwin, 2012). Приликом процене утицаја трговинских споразума, велики број доказа у литератури узима у обзир различите факторе, при чему се разматрају просторни и ефекти умрежавања (Morales, Sheu and Zahler, 2019), укључујући раст трговине (Anderson, Larch and Yotov 2020), или се оставља простор за хетерогену еластичност трошкова трговине (Chen and Novy 2022). Сумирајући емпиријске доказе који су представљени током 60 година литературе у овој области, Larch и Yotov (2024) показују позитиван, значајан просечан ефекат

трговинских споразума на билатералне трговинске токове од око 22%, али, што је и разумљиво, са огромном хетерогеношћу.

Кина је од почетка 2000-их развила снажну мрежу билатералних и регионалних споразума о слободној трговини (Sampson 2021). Литература указује на то да кинески споразуми о слободној трговини имају двојаку функцију: економску, кроз обезбеђивање тржишта и сировина, и стратешку, кроз продубљивање политичког утицаја (Zhang 2019). Кинески споразуми о слободној трговини неретко су повезани са ширим геоекономским оквиром иницијативе „Појас и пут“, која је додатно институционализовала овај приступ, комбинујући либерализацију трговине са инфраструктурним инвестицијама (Rolland 2017), чиме је добила димензију инфраструктурне, инвестиционе, трговинске и политичке повезаности (Bugarčić, Jurevičienė and Janković 2020). Емпиријске студије показују да кинески трговински споразуми често генеришу значајан раст извоза партнерских земаља у секторима сировина и гранама привреде са нижим ценама, док је трансфер технологије ограничен када нема јаке домаће индустријске политике (Bown 2021).

Односе између ЕУ и Кине карактерише истовремена међузависност и конкуренција (Meunier 2017). ЕУ настоји да очува стратешку аутономију и заштити унутрашње тржиште од нелојалне конкуренције, док Кина шири присуство у Европи кроз инвестиције и трговину. За земље кандидате за чланство у ЕУ, укључујући и Србију, додатни изазов представља усклађивање трговинске политике са правним тековинама Уније. Литература о малим отвореним економијама (Alesina and Wacziarg 1998) показује да оне имају више користи од отворености, док су истовремено више изложене спољним шоковима и асиметричним односима снага. Последњих година, европска индустрија се у контексту рекордног трговинског дефицита са Кином од 394 милијарде евра у 2024. години суочава са све израженијим притисцима због конкуренције кинеске економије и протекционистичке политике САД. У том смислу, у ЕУ се све више истиче потреба за уравнотеженијим трговинским односима са Кином, укључујући повећање кинеских инвестиција у Европи и балансирање трговинског биланса, (Европска комисија 2026).

Такав развој догађаја има директне последице по Србију и Западни Балкан. Потенцијално преусмеравање кинеских инвестиција ка Европи може да отвори нове могућности за регион, посебно у секторима који су повезани са индустријским ланцима снабдевања ЕУ. С друге стране, ризик од увођења додатних заштитних мера ЕУ против кинеског увоза могао би да утиче на цене и доступност индустријских производа и улазних трошкова, имајући у виду висок ниво зависности Србије од увоза индустријске робе из Кине. Структура трговине Србије са Кином је асиметрична: увоз се претежно заснива на индустријским и финалним производима, док је извоз концентрисан на сировине и производе са нижим степеном обраде. У том контексту, могућа промена кинеске стратегије ка већем инвестиционом присуству у Европи могла би да допринесе продубљивању индустријске сарадње, трансферу технологија и расту домаће додате вредности за Србију, што истовремено носи ризик од

повећане конкуренције. За Србију, актуелни глобални и европски трендови додатно наглашавају потребу за стратешким позиционирањем између ЕУ и Кине, кроз привлачење инвестиција које јачају домаћу привредну базу и интеграцију у европске ланце вредности, уз пажљиво управљање ризицима у трговинским дисбалансима.

Исто тако, српску економију карактерише висока отвореност према трговини, концентрација извоза на ограничен број тржишта и значајна зависност од увоза капиталних и интермедијарних добара. У том смислу, изражена је потреба за диверсификацијом извозних тржишта и јачањем конкурентности кроз унапређење технологије. У анализи политике Привредне коморе Србије, наглашен је потенцијал кинеског тржишта за пласман пољопривредних и прехранбених производа. Истовремено, либерализација може да носи ризик од повећања трговинског дефицита, посебно уколико стимулише повећан увоз технолошки софистициранијих индустријских производа. Међутим, у академској литератури још увек недостаје систематска анализа ефеката кинеско-српског споразума у ширем геоекономском оквиру. Постојећа истраживања усмерена су или на кинеске инвестиције у Србију (Dimitrijević and Jokanović 2016; Jelisavac Trošić, Stojanović-Višić and Petrović 2018) или на укупну динамику трговине између две земље (Jovičić, Stevanović and Beraha 2020; Filipović 2024; Zakić 2025), без интегрисане, политички оријентисане анализе конкурентности и стратешког позиционирања у контексту међународне трговине. Користећи Делфи приступ, Бугарчић, Филиповић и Закић (Bugarčić, Filipović and Zakić 2026) указују на то да су стручњаци оптимистични у погледу економских односа Србије и Кине. Истовремено, закључци показују да снажније економске везе са Кином вероватно неће умањити улогу ЕУ. У том смислу, овај рад покушава да укаже на динамику билатералне трговине између Србије и Кине, структурну конкурентност домаће економије изражену у новим околностима, као и геоекономски положај Србије између Кине и ЕУ.

Упоредни преглед макроекономских показатеља јасно показује да Србија и Кина послују у потпуно различитим економским размерама, али са одређеним структурним сличностима које су од значаја за разумевање трговинских односа две земље. Кина, са око 1,4 милијарде становника, представља једну од највећих светских економија, док се Србија, са 6,6 милиона становника, убраја у мале, отворене економије. Та разлика се директно огледа у укупној економској снази (Табела 1).

Табела 1: Макроекономски оквир Србије и Кине, подаци за 2024. годину

Показатељ	Србија	Кина
БДП (текући у ЕУР)	69,5 милијарди	16.317 милијарди
БДП по глави становника (у ЕУР)	10.510	11.560
Раст БДП	3,9%	5%
Стопа запослености	50,2%	63,0%
Стопа незапослености	9,4%	5,2%
Биланс трговине робом (у ЕУР)	-8,2 милијарде	767 милијарди
Трговина услугама (у ЕУР)	3,0 милијарди	-39 милијарди
Отвореност економије (однос извоза и увоза према БДП)	127,5%	132,4%

Извор: Привредна комора Србије 2024.; Светска банка 2025.

Макроекономски показатељи показују да се односи између Србије и Кине одвијају између мале, од увоза зависне економије, и велике извозне и индустријски доминантне силе. Таква структурна разлика од кључног је значаја за схватање ефеката споразума о слободној трговини између две земље, јер показује да либерализација трговине не функционише симетрично, већ у великој мери зависи од величине, продуктивности и технолошке структуре партнера. Међународни монетарни фонд (ММФ) представио је очекивања да ће кинеска економија забележити раст од 5% у 2025. и 4,5% у 2026. години, са препорукама за реформе у погледу смањења зависности од извоза и подстицање домаће потрошње. Позитивнија очекивања резултат су стимулативних макроекономских мера кинеских власти, као и чињенице да су царине на кинески извоз биле ниже него што се раније очекивало. Препоручене реформе могле би да повећају БДП Кине за око 2,5 процентних поена до 2030. године. Пројекције ММФ за Србију, након раста реалног БДП-а од око 2% у 2025. години, показују очекивано повећање на 3% у 2026. и 4,6% у 2027. години (Европска комисија 2026).

Трговинско присуство Кине и секторски ефекти

Кина је за Србију један од водећих извора за увоз. У структури увоза доминирају: телекомуникациона опрема, електронски уређаји, машине, индустријска опрема и потрошачка електроника. Извоз Србије у Кину концентрисан је на мали број производа (руде, бакар, полупроизводи),

углавном са ниском додатом вредношћу и малим бројем извозника. Тако је Србија ушла у Споразум о слободној трговини са Кином са већ постојећим структурним дефицитом и асиметричном трговинском позицијом.

Преговори о Споразуму о слободној трговини вођени су у сложенем институционалном и економском контексту, са значајним разликама у почетним позицијама две стране. Иако је кинеска страна у почетној фази инсистирала на кратком прелазном периоду и високом степену либерализације (за 94% царинских линија у року од пет година и додатних 1% у десетој години) уз препоруку да се 5% царинских линија трајно изузме из либерализације, српска страна није прихватила овај предлог. Договорен је максимални прелазни период од 15 година, при чему се чак 90% царинских линија либерализује тек у последњој, петнаестој години примене споразума о слободној трговини. Истовремено, договорено је да се 10% царинских линија трајно искључи из процеса либерализације. Такво решење обезбедило је додатно време за прилагођавање српских произвођача конкуренцији из Кине, посебно у осетљивим секторима (Министарство трговине 2023; Привредна комора Србије 2024).

Приликом дефинисања листе производа за либерализацију, Србија је применила неколико критеријума, укључујући постојећи ниво царинске заштите, индекс откривених компаративних предности (RCA), учешће појединих сектора у БДП, мишљење пословне заједнице добијено путем консултација са удружењима Привредне коморе Србије, социјалну димензију, број запослених, фискалне ефекте либерализације, као и укљученост сектора у глобалне ланце снабдевања. У првом кораку, анализа је сужена применом критеријума царинске заштите. Имајући у виду да је 3.251 тарифна линија имала царинску стопу од 0% или 1%, акценат је стављен на око 7.000 тарифних линија које су имале виши ниво заштите. Иако је пракса у претходним споразумима Србије са другим партнерима била да се производи са царинском стопом испод 5% либерализују већ у првој години, у случају Кине, Србија је инсистирала да део производа са 3% заштите такође буде изузет од ране либерализације, што је делимично прихваћено (Министарство трговине 2023). За разлику од ранијих споразума, у којима је индустрија након завршетка прелазног периода скоро потпуно либерализована, док је пољопривреда остала изузета, у споразуму о слободној трговини са Кином примењен је више диференцирани приступ, са јасним фокусом на осетљиве секторе. Српска страна је тежила томе да омогући јефтинији увоз сировина и полупроизвода који су неопходни за развој домаће индустрије са циљем јачања конкурентности домаћих произвођача. Либерализовани су и сектори у којима домаћа производња не постоји или је ограниченог обима, што омогућава ниже цене за крајње потрошаче, посебно за производе широке потрошње. Најдужи прелазни периоди предвиђени су за секторе у којима постоји конкурентна домаћа производња, док су из либерализације изузети они сектори са високим степеном осетљивости на кинеску конкуренцију.

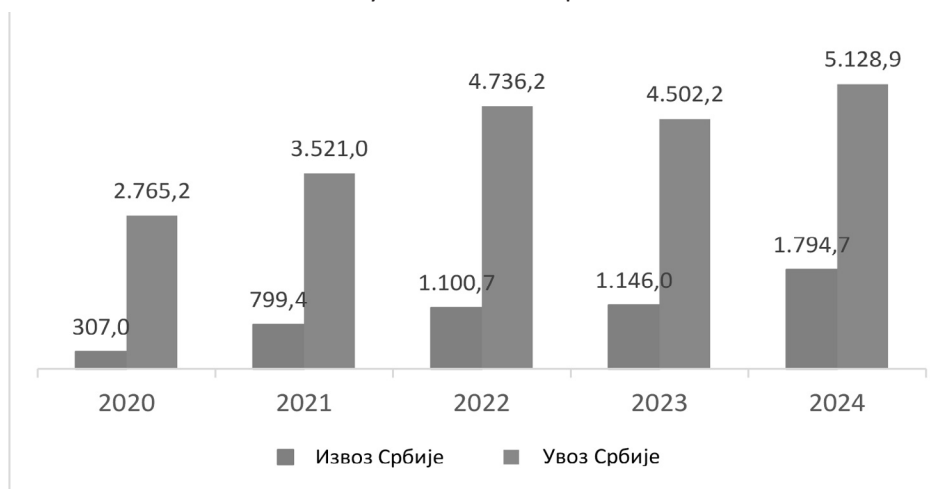
Прве процене су указивале на то да у првој години примене Споразума о слободној трговини неће доћи до наглог повећања увоза из Кине. Разлог лежи у чињеници да се око 50% тарифних линија које су либерализоване након ступања на снагу Споразума о слободној трговини односи на производе са веома ниском царинском заштитом (0% или 1%). Када се укључе и производи са стопама од 3% и 5%, подаци показују да се чак 75% либерализованих тарифних линија односи на робу са ниским почетним нивоом заштите. Осим тога, почетна либерализација обухватила је 39% вредности укупног увоза из Кине, што у знатној мери умањује ризик од изненадних поремећаја у токовима спољне трговине. Вежи део овог увоза чини робе широке потрошње, чији је обим природно ограничен величином домаћег тржишта, уз очекивања нижих цена за потрошаче.

Главни акценат Споразума о слободној трговини између Србије и Кине стављен је на либерализацију трговине робом. Иако не обухвата трговину услугама, јавне набавке или дигиталну економију, она укључује клаузулу о развоју која омогућава будуће проширење уз сагласност обе стране. Централни део Споразума о слободној трговини тиче се трговине робом и укључује царинске стопе, правила о пореклу робе, као и техничке, санитарне и фитосанитарне прописе и заштитне мере. Док смањење царина може да побољша ценовну конкурентност српског извоза, стварни ефекти у пракси зависе од тога да ли домаће компаније могу да испуне кинеске стандарде квалитета, сертификације и контроле. Управо ту лежи главно ограничење за већину малих и средњих предузећа. Споразум о слободној трговини ослања се на постојећа правила СТО о заштити права интелектуалне својине (TRIPS), што је посебно важно за извоз брендираних и производа вишег степена. Ипак, без јачања домаћих капацитета за заштиту и комерцијализацију интелектуалне својине, ове одредбе остају ограниченог обима. Институционални механизми, укључујући Мешовиту комисију и решавање спорова према правилима СТО, пружају оквир за праћење и тумачење самог споразума. Уопштено гледано, Споразум о слободној трговини креира повољнији правни оквир, али не мења структуру трговине између Србије и Кине. Без активне политике подршке извозу, подизања стандарда и усмеравања производње ка производима веће вредности, сама корист може да буде ограничена.

Очекује се да највеће користи од Споразума о слободној трговини за српске извознике леже у прехранбеној индустрији, посебно у секторима месних производа, пића и кондиторских производа, који ће добити повољнији приступ кинеском тржишту него што би то био случај под неповлашћеним режимом. Перспективу раста имају и неки производи електро-металне, дрвне и хемијске индустрије, храна за кућне љубимце, ауто делови, средства за прање, као и производи челичне и индустрије обојених метала. Процењује се да би први значајни ефекти на извоз могли да се очекују након пет година од почетка примене Споразума о слободној трговини, када ће око 76% кинеског тржишта бити либерализовано за производе из Србије. Истовремено, домаће компаније добијају приступ повољнијим ресурсима, сировинама и опреми која се не

производи у Србији или се производи у недовољним количинама, док се потрошачима отвара шири асортиман производа по нижим ценама, што може позитивно да утиче на стандард грађана. Такође, стабилнији и предвидивији трговински оквир може да има позитиван утицај како на домаће, тако и на стране инвестиције. Графикон 1 приказује структуру билатералне трговине између Србије и Кине у последњих пет година.

Графикон 1: Робна трговина између Србије и Кине (2020–2024), у милионима евра

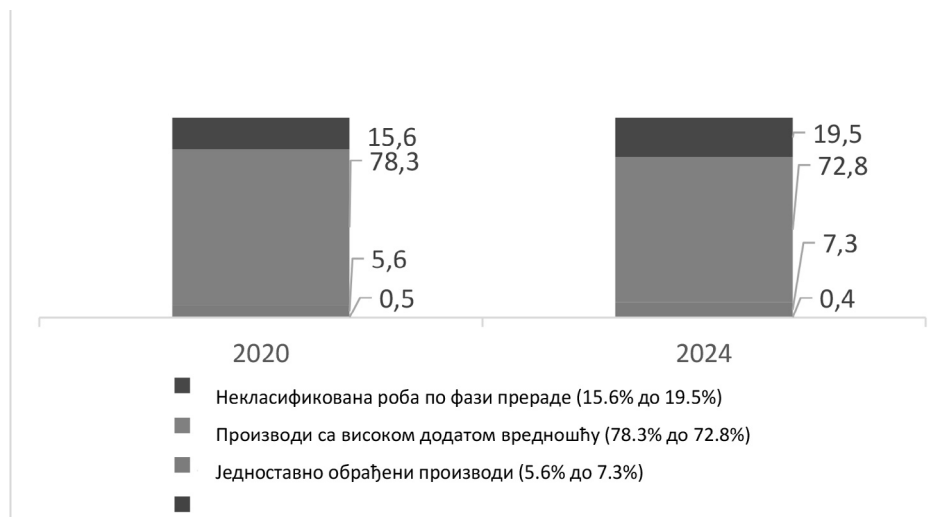


Извор: Прорачун аутора.

Када говоримо о подацима о трговини у посматраном периоду 2020–2024., увоз у Србију из Кине забележио је значајан раст, односно са 2,8 милијарди евра у 2020. години на више од 5,1 милијарди евра у 2024. години. Структура увоза је снажно концентрисана на индустријске производе (99% укупног увоза), што потврђује зависност домаћег тржишта од кинеске индустријске робе. Увоз пољопривредних и прехранбених производа из Кине је малог обима и варијабилан је (0,6% - 1,3% учешћа у укупном увозу). Увоз је у високом степену концентрисан у неколико група индустријске робе, првенствено производа виших фаза обраде. Категорије „Роба која није наведена на другом месту“ и „Електричне машине и опрема“ имају највећи удео, континуирано бележе раст и представљају кључне носиоце увоза. Посебну пажњу привлачи увоз електричних машина, електронске опреме и делова, што одражава зависност домаће потрошње и индустрије од кинеских технолошких производа. Значајан је и увоз машина и механичких уређаја, као и континуирани раст металних производа (гвожђе и челик, алуминијум и њихови производи). Ове категорије указују на повезаност кинеске индустрије са грађевинским, инфраструктурним и производним активностима у Србији. Тренд раста бележи и увоз пластике и пластичних производа, као и возила и делова. Исто тако, увоз намештаја је

забележио стабилан раст, што одражава конкурентност кинеских производа у сегменту финалне потрошње (Завод за статистику Републике Србије 2026). Графикон 2 приказује структуру српског увоза из Кине по фази обраде, што указује на доминантну улогу производа са високом додатом вредношћу.

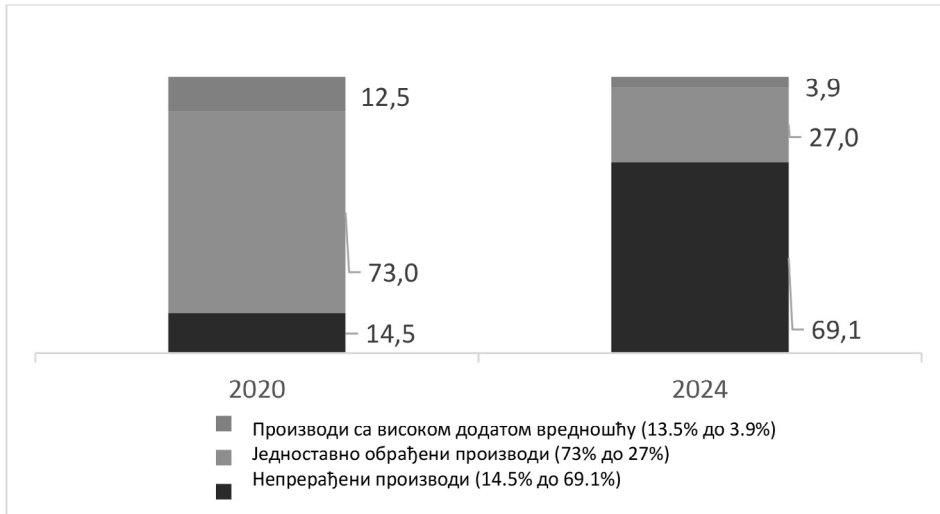
Графикон 2: Структура увоза из Кине по фази обраде
(2020. у односу на 2024. годину), у %



Извор: Прорачун аутора.

Раст извоза из Србије у Кину, са 329 милиона евра у 2020. на 1,3 милијарде евра у 2024. години, заснован је на индустријским сировинама које чине више од 95% укупног извоза, док пољопривредни и прехранбени производи имају маргиналан и нестабилан удео. Структура индустријског извоза у знатној мери је концентрисана на руде и бакар, чији је удео порастао са 75% на 93% индустријског извоза, чиме је постао доминантан носилац трговине. Удео осталих индустријских производа континуирано се смањује, што указује на недовољну диверсификацију извозне понуде. Иако актуелни трендови потврђују снажну позицију Србије као добављача сировина, оваква структура извоза повећава изложеност ценовним и тржишним ризицима и ограничава дугорочни развој извоза са вишом домаћом додатом вредношћу. Такође, указује на изражену концентрацију на примарне производе уз ограничено присуство производа са вишим степеном финализације (Завод за статистику Републике Србије 2026). Структура српског извоза у Кину показује висок скок непрерађених производа и њихов доминантан удео у 2024. години у поређењу са 2020. годином (графикон 3).

Графикон 3: Структура извоза Србије у Кину по фази обраде
(2020. у односу на 2024. годину), у %



Извор: Прорачун аутора.

Исто тако, тренутни емпиријски докази и искуство на нивоу фирми указују на даљу концентрацију увоза из Кине, коју прати растући ризик од *de facto* зависности од увоза у одсуству одговарајућих домаћих производних капацитета. У многим секторима, домаћи произвођачи се суочавају са значајним потешкоћама у конкуренцији са кинеским фирмама у погледу цене, обима и поузданости снабдевања. Таква динамика појачава конкурентски притисак на мала и средња предузећа, којима често недостају финансијски, технолошки и логистички ресурси који су неопходни за прилагођавање све већој конкуренцији. Без паралелног ширења извоза у сегментима са већом додатом вредношћу, јавља се значајан ризик од даљег раста трговинског дефицита, што потенцијално може да поткопа дугорочне развојне ефекте Споразума о слободној трговини.

Без обзира на то, значајне користи од споразума зависиће од капацитета Србије да ради на структурном унапређењу, уместо на пасивном ширењу трговине, што захтева јачање домаћих прерађивачких капацитета, промоцију стратешких и облика супституције увоза који јачају продуктивност, као и систематско повећање учешћа интермедијарне робе и полупроизвода у извозу у Кину. Без циљане координације политике унутар саме привреде, Споразум ризикује да појача постојеће асиметрије. Најизраженија структурна неравнотежа концентрисана је у сегменту високо прерађене и технолошки интензивне робе, где је извозно присуство Србије маргинално, док је увоз значајан и бележи сталан раст. У овој конфигурацији, Србија је ефикасно позиционирана као нето увозник индустријских производа са већом додатом

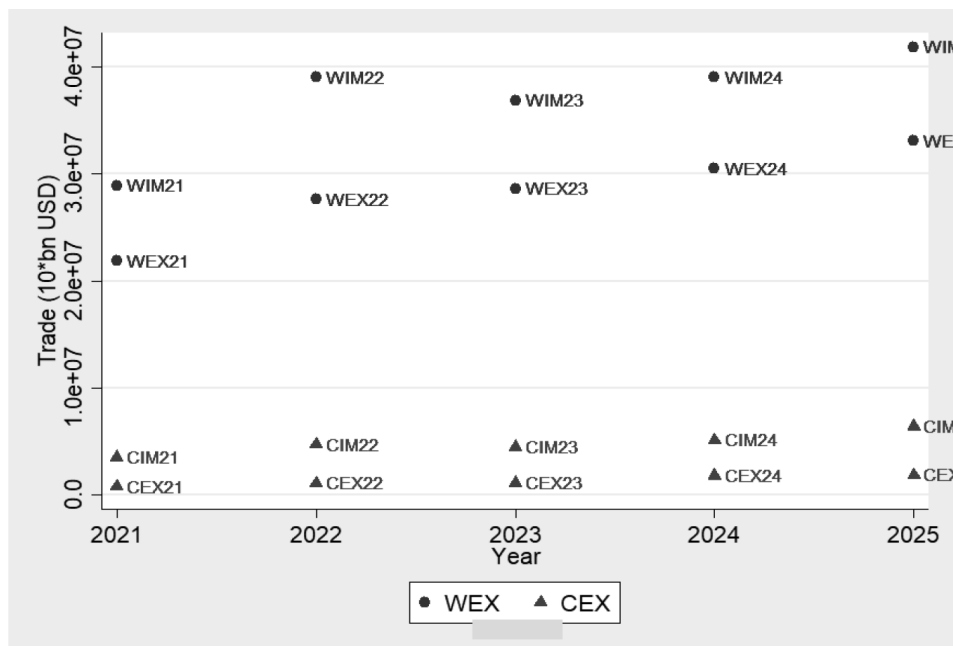
вредношћу, са ограниченим укључивањем у узводне сегменте ланаца вредности који интензивно користе иновације.

Из наведених разлога, одрживија конкурентска стратегија могла би да се ослања на селективну интеграцију у регионалне и глобалне ланце вредности који су повезани са кинеским производним мрежама. То укључује позиционирање у ниши која се односи на пољопривредно-прехрамбене производе са вишом додатом вредношћу, специјализовану индустријску робу и компоненте или полупроизводе који су укључени у кинеске производне операције у Европи. Истовремено, Србија може да искористи свој логистички положај, потенцијал за поновни извоз и присуство кинеских инвестиција као инструменте стратешког посредовања ка трећим тржиштима. Ипак, такво позиционирање захтева активне политике надоградње усмерене на повећање домаће додате вредности, технолошку апсорпцију и интеграцију у ланац снабдевања.

За српску економију, тренутна трговинска структура није одржива. Она (i) појачава технолошку зависност, (ii) повећава рањивост платног биланса и (iii) ограничава изгледе за извозно оријентисану индустријску надоградњу. Истовремено, нема видљивог померања ка сложенијим фазама производње са вишом додатом вредношћу, што је неопходно за одрживи раст продуктивности и дугорочну конкурентност. Према Међународном трговинском центру (ITC 2026), највећи потенцијал Србије када је реч о извозу у Кину, лежи у бакарним рудама и концентратима, бакарним катодама и комплетима ожичења за паљење возила, од којих управо ови последњи показују највећи апсолутни јаз између потенцијалног и стварног извоза, што указује на могућност извоза од додатних 25 милиона евра, или 3,9% нереализованог потенцијала. Насупрот томе, најјачи извозни потенцијал Кине у Србију налази се у мобилним телефонима, преносивим машинама за аутоматску обраду података (до 1 кг) и уређајима за пријем, конверзију и пренос података. Мобилни телефони показују највећи апсолутни јаз, што указује на додатни извозни потенцијал од 298 милиона евра, што одговара проценту од 9,8% нереализованог потенцијала.

Иако је Кина један од најважнијих појединачних партнера у смислу укупног удела, Графикон 4 показује да динамика раста трговине са Кином изгледа прати опште трендове извоза и увоза са остатком света. Ово сугерише да би један од ефеката споразума са Кином могао да буде ендogene природе, првенствено одражавајући општу путању глобалних трговинских токова. Иако ово не указује на директан узрочни ефекат самог споразума, он ипак наглашава снажан утицај ширих трговинских образаца на билатерални развој. Процена утицаја споразума, стога, захтева пажљиво разматрање ових свеобухватних трендова, будући да би одступања од њих понудила јасније доказе о независном ефекту. Праћење да ли се трговина са Кином доследно разликује од глобалног обрасца током времена, може да пружи даљи увид у исходе специфичне за ову политику.

Графикон 4: Тачкасти дијаграм за трговину Србије са светом и Кином, 2021–2025.



Извор: Презентација аутора.³

Исто тако, ако акценат ставимо на четири групе производа које представљају највећу вредност трговине Србије са светом током посматраног периода (ПГ5 – Минерални производи, ПГ6 – Хемикалије и сродне индустрије, ПГ15 – Основни метали и сродни производи и ПГ16 – Машине, механичка и електрична опрема, делови и пратећа опрема), уочљива је снажна корелација између ових група и укупног нивоа трговине. Овај образац указује на релативно низак степен еластичности у структури спољне трговине српске економије, што имплицира да значајне промене у саставу трговине није лако постићи. Прилагођавање ове структуре вероватно би захтевало координисан приступ политици у погледу индустрије, који превазилази оквир постојећих трговинских споразума (Табела 2).

³ WIM – Укупан увоз Србије из света; WEX – Укупан извоз Србије у свет; CIM – Укупан увоз Србије из Кине; CEX – Укупан извоз Србије у Кину у одабраним годинама

Табела 2: Образац корелације: Укупна трговина са светом (ТТ) и групе производа (ПГ) са највећим вредностима трговине

	ТТ	ПГ5	ПГ6	ПГ15	ПГ16
ТТ	1,0000				
ПГ5	0,9153	1,0000			
ПГ6	0,9605	0,9438	1,0000		
ПГ15	0,9827	0,8675	0,9025	1,0000	
ПГ16	0,9709	0,8091	0,8794	0,9746	1,0000

Извор: Прорачуни аутора.

Дискусија и импликације

Ефекти Споразума о слободној трговини зависе од стратешког приступа Србије и начина на који интегрише трговински потенцијал са другим развојним стратегијама, а пре свега са индустријском политиком. Такође, без активне политике у смислу извоза, користи од Споразума о слободној трговини биће асиметричне, зато што краткорочни ефекти фаворизују увоз, док су користи од извоза дугорочне и неизвесне, што је посебно изражено услед високог трговинског дефицита Србије. Највећи извозни потенцијал лежи у циљаним секторима и активностима, а не у масовном извозу. Исто тако, Споразум о слободној трговини има шире импликације на трговинску политику Србије и интеграцију у ЕУ. Заступљена структура трговинских токова указује на то да су почетни ефекти Споразума о слободној трговини претежно концентрисани на страни увоза, док су потенцијални позитивни ефекти на извоз условљени додатним структурним и институционалним факторима.

Краткорочно гледано, смањење царина доводи до повећања конкурентности кинеске робе на домаћем тржишту, посебно у сегментима индустријских и финалних производа. Овај ефекат је посебно изражен у областима лаке индустрије, електронике и производње делова широке потрошње. У овим секторима, кинески произвођачи остварују економију обима, технолошку предност и конкурентност у погледу цена. Следствено томе, домаћи произвођачи у овим индустријама суочавају се са повећаним притиском конкуренције, што може довести до смањења тржишног удела, пада профитних маржи и већих изазова у одржавању производње и запослености. Истовремено, структура увоза из Кине показује превагу индустријских и финалних производа, посебно у областима електротехнике, машинства и металних производа. Овај образац потврђује висок степен зависности домаће економије од увоза у сегментима који су од кључног значаја за индустријски развој. С друге стране, он указује и на потенцијалне правце за

дугорочну супституцију увоза кроз јачање домаћих индустријских капацитета, уз одговарајуће инвестиционе и технолошке подстицаје.

Гледано на средњи рок, Споразум о слободној трговини отвара могућности за повећање извоза Србије на тржиште Кине, али ти ефекти нису аутоматски нити равномерно распоређени по гранама индустрије. Најизраженији потенцијал уочава се у области пољопривредних и прехранбених производа, металургије и производа са заштићеним географским пореклом, где Србија има компаративне предности у погледу квалитета, цене и специфичних производних карактеристика и квалитета. Кинеско тржиште, са великим бројем потрошача и растућом потражњом за безбедним и квалитетним прехранбеним производима, представља значајну извозну прилику, али и тржиште са високим захтевима. Међутим, реализација овог извозног потенцијала зависи од производних капацитета који могу да одговоре на велике и континуиране поруџбине. Недовољна серијска производња, фрагментирана понуда и ограничени прерађивачки капацитети представљају кључна ограничења за снажнији наступ домаћих произвођача на кинеском тржишту. У том контексту, неопходни предуслови за повећање извоза јесу унапређење прерађивачке индустрије и јачање веза између примарне производње и финалне обраде. Поред производних капацитета, логистичка подршка, одговарајућа сертификација и институционална помоћ извозницима такође су од кључног значаја. Сложеност кинеског регулаторног оквира, захтеви у вези са безбедношћу хране, стандардима квалитета и процедурама приступа тржишту, захтевају координисану подршку државних институција, развој услуга у области извоза и активно учешће привредних комора и развојних агенција. У том смислу, међународни сајмови, промотивне активности и пословне мисије представљају важан канал за позиционирање домаћих производа, успостављање пословних контаката и јачање препознатљивости на кинеском тржишту.

Структура робне размене између две земље показује високу концентрацију српског извоза у ограниченом броју робних група, пре свега у домену минералних сировина, док је учешће производа са вишим степеном обраде и даље ограничено. Овај образац потврђује потребу за активнијим мерама које треба да буду усмерене на диверсификацију извоза и смањење зависности од увоза. Препоручује се систематско праћење структуре увоза како би се идентификовали производи са реалним потенцијалом за супституцију домаћом производњом, уз паралелну примену индустријске политике усмерене на јачање домаћих производних капацитета. Посебан акценат треба ставити на подстицање трансфера технологија и инвестиција које омогућавају локалну производњу увозно интензивних производа. Када је реч о извозу, потребно је подстицати диверсификацију извоза на кинеско тржиште, посебно кроз подршку индустријским и пољопривредно-прехранбеним производима са већом додатом вредношћу, што захтева јачање институционалне подршке извозницима, укључујући сертификацију, усклађеност са техничким и фито-санитарним захтевима и циљане промотивне активности. Дугорочно гледано,

повећање извоза са додатом вредношћу и смањење зависности од примарних производа представљају кључне предуслове за унапређење развојних ефеката трговинске сарадње са Кином.

Када говоримо о креаторима економске политике, неопходно је (i) да систематски идентификују секторе са реалним извозним потенцијалом на кинеско тржиште кроз креирање детаљне секторске мапе извоза, уз паралелно (ii) успостављање институционалне подршке за сертификацију, усклађивање са стандардима и регулаторним захтевима кинеског тржишта. Истовремено, препоручује се увођење (iii) редовног праћења ефеката Споразума о слободној трговини кроз кварталне анализе трговине, како би се благовремено откриле структурне промене и потенцијални ризици. За остале институције које подржавају пословну заједницу, приоритет је (iv) континуирана едукација извозника о специфичностима кинеског тржишта, пословној култури и регулаторним процедурама, као и (v) развој B2B платформи и организовање циљаних пословних мисија са акцентом на одређене секторе. Посебну пажњу треба посветити (vi) пружању подршке малим и средњим предузећима у процесу укључивања у кинеске ланце снабдевања, како на домаћем тако и на регионалном нивоу. У оквиру индустријске политике, препоручује се (vii) јачање везе кинеских инвеститора који су већ присутни у Србији са домаћим добављачима, повећање локалне додате вредности и интеграција домаће индустрије у међународне ланце вредности. Фокус индустријских подстицаја треба да буде усмерен на (viii) развој производа са већом домаћом додатом вредношћу и технолошким унапређењем, а не искључиво на повећање обима производње и трговине.

Закључак

Либерализација трговине по себи није довољна да доведе до структурног побољшања извоза земаља, без активне индустријске политике, циљане подршке секторима са вишом додатом вредношћу, јачања домаће производње и технолошких капацитета и стратешког коришћења споразума о слободној трговини. Структура трговине представља важан изазов, посебно за мале отворене економије, те стога захтева адекватну извозну стратегију и активније укључивање у глобалне ланце вредности. Споразум о слободној трговини између Србије и Кине у структурном смислу представља значајан помак у спољној економској политици Србије. Његов значај не произилази искључиво из либерализације царина, већ из широких развојних и геоекономских импликација. Позиционирана између ЕУ, као доминантног трговинског партнера и Кине, као све утицајнијег глобалног економског актера, Србија се у реализацији и коришћењу овог споразума суочава како са могућностима, тако и са структурним ограничењима.

Актуелни докази који су представљени у овом раду, потврђују да су почетни ефекти Споразума о слободној трговини асиметрични. Либерализација има непосредније и видљивије последице по увоз, посебно у сегментима у којима

кинески произвођачи уживају у предностима снажне економије обима, као и у технолошким предностима и конкурентности у погледу трошкова. Доминација индустријских и производа са високом додатом вредношћу у српском увозу из Кине појачава постојеће обрасце технолошке зависности и ослањања на увезену робу. Иако ниже царине могу да смање трошкове производње за домаће фирме и прошире избор потрошача, оне истовремено интензивирају притисак конкуренције на осетљиве секторе, посебно када су у питању мала и средња предузећа са ограниченим адаптивним капацитетом.

Када је реч о извозу, иако је обим трговине порастао последњих година, структура извоза Србије остаје високо концентрисана и недовољно диверсификована. Свеобухватна доминација минералних и полу-прерађених индустријских производа, посебно код извоза производа везаних за бакар, излаже економију волатилности цена и цикличним ризицима. Споразум о слободној трговини ствара боље услове за приступ тржишту, али сам по себи, преференцијални третман се не преводи аутоматски у структурно унапређење. Ширење извоза ка производима са већом додатом вредношћу зависи од обима производње, капацитета сертификације, логистичке инфраструктуре и са тиме повезаних услуга, као и од координисане институционалне подршке. Без ових комплементарних услова, користи од либерализације носе ризик да остану уске и специфичне за дати сектор.

Из стратешке перспективе, процена Споразума о слободној трговини мора да се врши у оквиру шире динамике која се одвија између ЕУ и Кине. Имајући у виду да ЕУ поново процењује своју трговинску изложеност Кини и јача инструменте трговинске заштите, двострука оријентација Србије отвара простор за успостављање равнотеже, али и указује на сложеност овакве политике. Споразум о слободној трговини може да послужи као платформа за привлачење инвестиција и интеграцију у одабране ланце вредности, али исто тако захтева пажљиво управљање како би се обезбедила компатибилност са обавезама у смислу приступања ЕУ и дугорочним структурним циљевима. Трговинска политика стога не може да се третира изоловано од индустријске и инвестиционе политике, као и шире стратегије развоја.

Главни закључак овог рада је да се утицај Споразума о слободној трговини између Србије и Кине у погледу развоја, не одређује само преко царинских распореда, већ и у смислу капацитета Србије да усклади либерализацију са активном индустријском трансформацијом. Без циљане промоције извоза, технолошке надоградње и интеграције ланца вредности, постоји опипљив ризик од јачања постојећих структурних асиметрија, у којима Србија извози сировине, а увози технолошки интензивну робу. С друге стране, ако се стратешки управља, Споразум о слободној трговини може да допринесе диверсификацији, расту продуктивности и отпорнијој интеграцији у глобалне трговинске мреже.

На крају, због недовољног броја података којима би могле да се поткрепе прецизне процене и прогнозе, анализа ове теме ограничена је на дескриптивну, политички оријентисану методологију. Иако рад пружа

структурне увиде добијене из трговинских података и институционалне евалуације, он не користи економетријско моделовање за квантификацију успостављања и преусмеравања трговине, те ефеката благостања или динамике секторског прилагођавања. Из наведених разлога, будућа истраживања би требало да развију ригорозан аналитички оквир, као што је економетријска процена, коришћењем гравитационих модела, контрафактуалних симулација или израчунатих приступа опште равнотеже, како би се извршила систематска процена узрочних ефеката Споразума о слободној трговини. Успостављање сталне аналитичке платформе засноване на пројектима за праћење трговинских споразума, не само да би унапредило креирање политика заснованих на доказима, већ би и омогућило Србији да предвиди структурне ризике и стратешки оптимизује дугорочне ефекте својих обавеза у погледу либерализације трговине.

References

- Alesina, Alberto, and Romain Wacziarg. 1998. "Openness, Country Size and Government". *Journal of Public Economics* 69 (3): 305–321. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(98\)00010-3](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(98)00010-3)
- Anderson, James E., Mario Larch, and Yoto V. Yotov. 2020. "Transitional Growth and Trade with Frictions: A Structural Estimation Framework". *The Economic Journal* 130 (630): 1583–1607. <https://doi.org/10.1093/ej/ueaa020>
- Baier, Scott L., and Jeffrey H. Bergstrand. 2007. "Do Free Trade Agreements Actually Increase Members' International Trade?". *Journal of International Economics* 71 (1): 72–95. <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2006.02.005>
- Baldwin, Richard. 2012. "WTO 2.0: Global Governance of Supply-Chain Trade". Geneva: Graduate Institute, University of Oxford, and CEPR.
- Baldwin, Richard. 2016. "The World Trade Organization and the Future of Multilateralism". *Journal of Economic Perspectives* 30 (1): 95–116. <https://doi.org/10.1257/jep.30.1.95>
- Bown, Chad P. 2021. "The US–China Trade War and Phase One Agreement". *Journal of Policy Modeling* 43 (4): 805–843. <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2021.02.009>
- Bugarčić, Filip Ž., Daiva Jurevičienė, and Nenad Janković. 2020. "The New 'Silk Road': Global Aspect, EU Position and Economic Role of Serbia". In *11th International Scientific Conference 'Business and Management 2020'*, Vilnius, VGTU. <https://doi.org/10.3846/bm.2020.676>
- Bugarčić, Filip Ž., Sanja Filipović, and Katarina Zakić. 2026. "EU vs. China: battle for trade and investments within a small open economy". *Business, Management and Economics Engineering*, 24 (1): 208–225. <https://doi.org/10.3846/bmee.2026.25457>

- Chamber of Commerce and Industry of Serbia. 2024. *Serbian Economy - Macroeconomic Overview*. <https://pks.rs/strana/macroeconomic-overview>
- Chen, Natalie, and Dennis Novy. 2022. "Gravity and Heterogeneous Trade Cost Elasticities". *The Economic Journal* 132 (644): 1349–1377. <https://doi.org/10.1093/ej/ueab067>
- Dimitrijević, Duško, and Nikola Jokanović. 2016. *Chinese Investments in Serbia and the New Silk Road*. Belgrade: Institute for International Politics and Economics.
- European Commission. 2026. "Trade and Economic Security, EU trade relations with China. Facts, figures and latest developments" *European Commission*, https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/china_en
- Filipović, Sanja. 2024. "Serbia between China and the EU: Analysis of Foreign Trade Commodity Exchange". In *International Scientific Conference Dialogues on China: Harvesting the Winds of Change: China and the Global Actors*, edited by Aleksandar Mitić and Katarina Zakić, 469–490. Belgrade: Institute of International Politics and Economics.
- Freund, Caroline, and Emanuel Ornelas. 2010. "Regional Trade Agreements". *Annual Review of Economics* 2 (1): 139–166. <https://doi.org/10.1146/annurev.economics.102308.124455>
- Helpman, Elhanan. 1981. "International Trade in the Presence of Product Differentiation, Economies of Scale and Monopolistic Competition: A Chamberlin-Heckscher-Ohlin Approach". *Journal of International Economics* 11 (3): 305–340. [https://doi.org/10.1016/0022-1996\(81\)90001-5](https://doi.org/10.1016/0022-1996(81)90001-5)
- ITC. 2026. "International Trade Centre", *United Nations*. <https://www.un.org/ldcportal/content/international-trade-centre-itc>
- Jelisavac Trošić, Sanja, Biljana Stojanović-Višić, and Vladeta Petrović. 2018. "New Opportunities for Further Improvement of Economic Cooperation between Serbia and China". *The Review of International Affairs* LXIX (1169): 21–35.
- Jovičić, Elena, Slavica Stevanović, and Isidora Beraha. 2020. "Serbia–China Bilateral Trade Relations: Major Challenges and Opportunities". *Economic Analysis* 53 (2): 133–144.
- Krugman, Paul. 1991. "The Move Toward Free Trade Zones". *Economic Review* 76 (6): 5–25.
- Larch, Mario, and Yoto V. Yotov. 2024. "Estimating the Effects of Trade Agreements: Lessons from 60 Years of Methods and Data". *The World Economy* 47 (5): 1771–1799. <https://doi.org/10.1111/twec.13569>
- Meunier, Sophie. 2017. "Divide and Conquer? China and the Cacophony of Foreign Investment Rules in the EU". In *Speaking with a Single Voice: The EU as an effective actor in global governance?*, edited by Eugénia da Conceição-Heldt, Sophie Meunier, 36–56. London: Routledge.
- Ministry of Trade. 2023. "Free Trade Agreement between the Government of the Republic of Serbia and the Government of the People's Republic of China",

- Ministry of Trade, <https://must.gov.rs/extfile/sr/8964/4%20Serbia%20copy%20in%20English-Final%2020231003.pdf>
- Morales, Eduardo, Gloria Sheu, and Andrés Zahler. 2019. "Extended Gravity". *The Review of Economic Studies* 86 (6): 2668–2712. <https://doi.org/10.1093/restud/rdz007>
- Rolland, Nadège. 2017. "China's 'Belt and Road Initiative': Underwhelming or Game-Changer?". *The Washington Quarterly* 40 (1): 127–142. <https://doi.org/10.1080/0163660X.2017.1302743>
- Sampson, Michael. 2021. "The Evolution of China's Regional Trade Agreements: Power Dynamics and the Future of the Asia-Pacific". *The Pacific Review* 34 (2): 259–289. <https://doi.org/10.1080/09512748.2019.1660397>
- Statistical Office of the Republic of Serbia. 2026. "Homepage", *Statistical Office of the Republic of Serbia*, <https://www.stat.gov.rs/en-US/>
- Viner, Jacob. 2014. *The Customs Union Issue*. Oxford: Oxford University Press.
- World Bank. 2025. "World Economic Outlook, Data and Resources", *World Bank Group*, https://data360.worldbank.org/en/dataset/IMF_WEO
- World Bank. 2026. "How does the World Bank classify countries?", *World Bank Group*, <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/378834-how-does-the-world-bank-classify-countries>
- Zakić, Katarina. 2025. "From Agreement to Implementation: The Future of the Sino-Serbian Free Trade Deal". In *Risks for Serbian Foreign Policy in the Fragmentation of the International Order – Actors, Processes, and Outcomes*, edited by Toni Mileski, 178–202. Belgrade: Institute of International Politics and Economics.
- Zhang, Muhui. 2019. "The China–Japan–Korea Trilateral Free Trade Agreement: Why Did Trade Negotiations Stall?". *Pacific Focus* 34 (2): 204–229. <https://doi.org/10.1111/pafo.12142>

CHINA'S RUSSIA POLICY AFTER 2022: STRATEGIC ADAPTATION IN THE WAKE OF THE WAR IN UKRAINE

Aleksa PAUNOVIĆ¹

ABSTRACT

This paper analyses China's strategy toward Russia since the beginning of the war in Ukraine in February 2022 by adopting the theory of predation. It argues that, although China is a rising power and Russia a declining one, Beijing has chosen to tacitly support Moscow's war effort in order to preserve its relationship with Russia, its only available great-power ally in a hypothetical confrontation with the United States. China has done so by expanding economic and military cooperation with Russia while simultaneously assisting Moscow in mitigating the effects of Western-imposed sanctions. This behaviour reflects a calculated strategy aimed at maximising long-term strategic gains while minimising immediate political and economic costs. However, Beijing's support for Moscow remained limited due to Russia's military capacity, which remains potent despite losses in Ukraine, as well as the Chinese reluctance to provoke a broader conflict with the leading Western powers, most notably the United States.

ARTICLE HISTORY

Received:
31/1/2026
Revised:
31/5/2026
Accepted:
11/6/2026

KEYWORDS

China; Russia;
predation theory;
War in Ukraine;
great powers.

Cite this article as: Paunović, Aleksa. 2026. „China's Russia Policy after 2022: Strategic Adaptation in the Wake of the War in Ukraine“. *The Review of International Affairs* LXXVII (1197): 327–363. https://doi.org/10.18485/iipe_ria.2026.77.1197.2

Introduction

Following the escalation of the war in Ukraine in February 2022, the People's Republic of China faced a critical decision. Its long-standing political, economic, and military partner, the Russian Federation, was heavily criticised and subjected to widespread Western sanctions in response to Moscow's actions in Ukraine. Beijing had to decide whether to align with Western criticism of Russia, remain neutral, or

¹ PhD Student, International and European Studies, Faculty of Political Sciences, University of Belgrade, Serbia. E-mail: aleksapaunovichouse@gmail.com; paunov501024@student.fpn.bg.ac.rs, <https://orcid.org/0009-0004-0369-2361>.

openly back Moscow. Beijing adopted a position that can be described as concealed pro-Russian neutrality – in other words, although China did not openly support Russia's actions in Ukraine, it did not criticise them either, while continuing to develop cooperation with Moscow. This was done despite attempts by some Western leaders to persuade China to put pressure on Russia (Chrisafis and Hawkins 2023). In fact, economic relations between China and Russia flourished after the outbreak of the war in Ukraine, and trade between the two countries reached record levels in 2024.

Despite differing views on the conflict in Ukraine within China (Wei 2025), relations between Beijing and Moscow continue to deepen in other areas. The presidents of China and Russia, Vladimir Putin and Xi Jinping, met several times between 2022 and 2026: Xi visited Russia three times, and Putin visited China five times. Russian and Chinese officials repeatedly emphasised the close relationship between the two countries and the importance of cooperation in building a “new system of global governance based on mutual respect and opposition to Western hegemony and power politics” (RT 2025a). Both countries continue to expand military-technical cooperation, including more frequent joint military exercises (Standish 2025).

This paper uses predation theory to explain China's strategy toward Russia after the outbreak of all-out war in Ukraine in February 2022. It seeks to explain why it is in China's interest to prevent the weakening of Russia and its potential defeat in a proxy conflict with the West, but not to fully side with Moscow or become more actively involved in the confrontation. The first chapter sets out the theoretical framework, defines the concept of great power in international relations, and presents some theoretical explanations of state behaviour during the time of changes in power relations. It also discusses the predation theory, with an emphasis on the strategy of bolstering, which will be applied to Sino-Russian relations after the outbreak of the crisis in Ukraine. The second chapter examines the power held by China and Russia, along with their respective roles within the global distribution of power. This paper seeks to demonstrate that China can be regarded as an emerging power, whereas Russia can be characterised as a declining one. To assess both countries' power and position in the great-power hierarchy, the paper uses indicators such as GDP, share of global GDP, and military spending. Although imperfect, these measures offer a useful basis for estimating overall national power and comparing the two countries.

Finally, the third chapter analyses China's strategy towards Russia since the beginning of the conflict in Ukraine by tracking changes in military, economic, and diplomatic cooperation between Beijing and Moscow from 2014 to the present, with an emphasis on the period after the start of the war in Ukraine in February 2022. The final chapter also considers competing theoretical interpretations of the China–Russia relationship, including the conceptual challenges involved in defining it. Through qualitative and quantitative analysis, this chapter will show that both military and economic cooperation between China and Russia continued to expand after the outbreak of the crisis in Ukraine. At the same time, the analysis of Chinese

policy towards Russia and the Ukraine conflict will demonstrate that Beijing showed a degree of restraint, which is why its strategy can be considered bolstering, rather than strengthening.

Great Powers in International Relations and the Predation Theory: Between Conflict and Cooperation

The concept of great powers is particularly significant in the realist school of international relations, as they see the world as an anarchic place where power prevails over rules. As Hans Morgenthau (1948, 13) points out, “international politics, like all politics, is a power struggle.” Since, for realists, the amount of power that countries possess is the most important characteristic, it is natural that countries with the most power – great powers – are at the centre of realism, because these states, as Mearsheimer (2001, 17) puts it, “dominate and shape international politics and they also cause the deadliest wars.” He argues that states possess two forms of power: military power and latent power, the latter rooted in socio-economic factors such as national wealth and population size. Mearsheimer (2001, 55) notes that, since great powers need money, technology, and personnel to build military forces and to fight wars, a state’s latent power refers to the raw potential it can draw on when competing with rival states. Thus, states with the most military and latent power can be considered great powers. Kenneth Waltz (1979, 131) listed six criteria that determine the position of states in the international system: population and territory size, resource endowment, economic capabilities, military strength, political stability, and competence. States cannot be at the top of the power pyramid if they rank highly in only one or a few categories – to become great powers, they must excel in all criteria (Waltz 1979, 131).

However, the status of a great power is not permanent – it is conditioned by changes in power relations. Paul Kennedy (1988, xv-xvi) notes in his study of the rise and fall of great powers that economic factors, particularly economic growth, are crucial to understanding changes in power relations among great powers. Kennedy (1988, xxii-xxiii) emphasises that changes in relative, not absolute, amounts of power over a long period, as well as technological progress, are key to understanding the rise and fall of great powers throughout history. Other theorists, such as Fareed Zakaria (1999, 38), highlight the importance of internal factors, especially the attitudes of decision-makers, in the process of “creating” great powers. He notes that states will seek to strengthen their influence abroad – and thus become great powers – when key decision-makers notice a relative change in the state’s power. Analysing the rise of American power during the second half of the 19th century, Zakaria (1999, Chapters Four, Five, and Six) concludes that the United States became a great power only after a strong state apparatus was developed that could “convert” economic power into military power. Another element that a state aspiring to be a great power must have is what Manjari Chatterjee Miller (2021, 10) calls “global authority,” i.e., recognition by other great powers, which is acquired through respect for current international norms. Miller (2021, 11) notes that rising powers, in

addition to strengthening economic and military capacities, must develop national narratives – in other words, begin to perceive themselves as a great power within the existing international system and behave in accordance with current international “trends.”

Defensive realists like Waltz (1988, 616) argue that states primarily seek survival, not hegemony, and that their primary goal is security, not power. In other words, defensive realism emphasises the importance of maintaining the *status quo* in international relations. On the other hand, offensive realists such as Mearsheimer (2001) believe that states, and thus great powers, want to maximise the amount of power they possess, and are primarily driven by fear and distrust of other states. Therefore, competition and conflict are key characteristics of international relations. Realism, therefore, emphasises conflict rather than cooperation, and the possibility of great power conflict is particularly pronounced during periods of power transition, when relations among leading actors are not clearly defined, and rising powers seek to challenge the existing order and change it in their favour. The relative strengthening of one power compared to its rivals can cause fear among declining powers, leading to a security dilemma and increasing the risk of conflict. Thucydides ([1910] 1950, 16), writing about the history of the Peloponnesian War more than two thousand years ago, pointed out that “the growth of the power of Athens, and the alarm which this inspired in Lacedaemon, made war inevitable.” The relative rise of Germany and the relative decline of France and Russia at the end of the 19th and beginning of the 20th century led to increased tensions in Europe and the escalation of relations between Berlin, Paris, and Moscow, which culminated in open war in 1914.

However, changes in power relations do not necessarily lead to great power conflict – on the contrary, rising and declining powers can develop close relations and even become allies if certain conditions are met. Joshua Itzkowitz Shiffrin analysed this phenomenon in his predation theory. He believes that the strategies of rising powers differ in two dimensions: what the goal of the rising power is *vis-à-vis* the declining power, and what actions it will take to achieve that goal. With respect to strategic objectives, a rising power may seek either to weaken the position of a declining power and remove it from the group of leading states – a process Shiffrin (2018, 17) refers to as relegation – or to support the declining power and mitigate its further loss of influence. To determine whether the declining power should be helped or removed from the ranks of great powers, rising powers must assess its strategic value. The author lists four factors that determine the strategic value of the declining power from the perspective of the rising power: whether there are other great powers present in the system, whether the declining power is geographically positioned to help in a conflict with other powers, whether the declining power has the potential to assist against other threats, and whether it is politically available for cooperation (Shiffrin 2018, 25). If the declining power has high strategic value, i.e., if it meets all four conditions, the rising power will support it. However, if this is not the case, the rising power will pursue an aggressive policy and try to undermine its position. As for the actions the rising power can take to

achieve its goal, Shiffrinson (2018, 19-20) notes they differ in assertiveness and can be either intense or limited. In other words, the rising power can choose to invest vast resources to actively achieve its goal or try to do so using limited means. The degree of assertiveness of the rising power will depend on the military posture of the declining power, which can be strong or weak. Put simply, if the declining power is still militarily powerful and could still conceivably present a threat, the rising power will use limited resources to achieve its goals. If the declining power lacks military strength and cannot effectively protect its interests, the rising power will devote additional resources either to assist the weakened state or to eliminate it from the ranks of great powers. By combining these two dimensions, Shiffrinson identifies four ideal-type strategies that rising powers can apply towards declining powers: relegation, weakening, bolstering, and strengthening (Shiffrinson 2018, 21-23).

This paper focuses on the strategy of bolstering. It is a strategy whose goal is “to prevent a declining state from slipping further down the great power ranks, but to do so without incurring large costs or exposing oneself to others’ ire” (Shiffrinson 2018, 23). In this case, the declining power has high strategic value for the rising power because it can be a potential ally in a conflict with other great powers, but still possesses a significant amount of power, especially in the military sphere, so the rising power is cautious in assisting and does so in a limited capacity. As Shiffrinson (2018, 35) points out: “Bolstering avoids making life harder for a declining state and may even involve moderate efforts to stabilise its relative position. The focus here is on keeping the decliner capable of countering other threats, while also ensuring that relations are sufficiently warm that the decliner focuses its energies on states other than the riser in ways that are acceptable to the riser.” As an example of bolstering, the author (2018, 63-98) cites the strategy of two rising powers, the USA and the USSR, towards the declining power, Great Britain, in the immediate aftermath of World War II. Because Great Britain was strategically important to both and remained militarily strong, Washington and Moscow both sought to secure it as an ally in 1945 and 1946, though the United States ultimately proved more successful.

This paper argues that China adopted a strategy of bolstering towards Russia since the beginning of the war in Ukraine in early 2022. When analysing China’s bolstering strategy towards Russia, this paper will use both quantitative and qualitative methods. It will use quantifiable data such as the volume of bilateral trade, its share of each country’s total external trade, and the number of joint military exercises to illustrate growing cooperation between China and Russia in the post-2022 era. In addition, the paper will analyse official statements made by Chinese authorities, China’s voting behaviour in international organisations such as the UN, and its responses to key Ukraine-related events to better understand the scope and limitations of China–Russia relations. Through this analysis, the paper seeks to provide a clearer understanding of the evolving dynamics between China and Russia in the context of the ongoing conflict in Ukraine.

China and Russia as Great Powers

During most of the Cold War, and especially after the split with the Soviet Union in the early 1960s, the People's Republic of China sought to position itself as an independent great power, a kind of „third force” that would challenge the bipolar structure of international relations of that era. As Radchenko (2024, 202) points out, the Sino-Soviet split from the early 1960s was less a result of ideological disagreement and more a consequence of the leadership in Beijing striving to be recognised as, at the very least, an equal partner to the Soviets. By the mid-1970s, China possessed some attributes of a great power: the largest population in the world, nuclear weapons, significant natural resources, and a permanent seat on the UN Security Council. China also took a more prominent role on the global stage by backing different liberation movements and leftist guerrilla groups throughout the Third World. Additionally, China built ties with communist nations like Albania and Romania that were wary of Moscow's dominant influence. After President Nixon's 1972 visit to China, Beijing began forging closer relations with Washington. However, it still lagged significantly behind the United States, the Soviet Union, European countries, and Japan in terms of economic development, which prevented China from establishing itself as a great power during the Cold War.

Following the economic reforms initiated in the late 1970s, China experienced a marked acceleration in economic growth, which reached its highest levels during the final decade of the twentieth century and the initial decade of the twenty-first century. In just three decades, China went from a large but underdeveloped, predominantly agricultural country to an economic and industrial giant. China's gross domestic product (GDP) rose from \$384 billion in 1991 to \$18.74 trillion in 2024, while GDP per capita in the same period increased from \$334 to \$13,303 (World Bank Group 2026a). China's share of global GDP also rose from 1.6 per cent in 1991 to about 16.8 per cent in 2023 (WITS 1991). Measured by nominal GDP, China is now the world's second-largest economy, behind the United States. Measured by gross domestic product based on purchasing power parity, China holds the leading position globally, with a GDP of \$38.1 trillion, representing nearly 20 per cent of total worldwide GDP (World Bank Group 2026b). China is currently the world's top industrial and trading nation and holds substantial natural resources, particularly rare earth elements (Kynicky, Smith, and Xu 2012).

China's rapid economic growth has also strengthened its military through increased defence spending. China's defence spending estimates are often considered unreliable, partly because of government secrecy and the country's unique classification methods (Wang 1996). For example, as Wang (1996, 910) notes, the official Chinese defence budget in 1993 was about 43.2 billion yuan (\$7.5 billion), while actual defence spending was about 66.5 billion yuan (\$11.5 billion), or 1.5 times more than the official figure. China's military budget has grown in parallel with its economy over the past three decades, making China the second-largest spender in the world by that metric. Nevertheless, accurately assessing China's defence budget remains challenging. Some authors believe that China's military budget is

already roughly equal to that of the United States when “hidden” defence expenditures and differences in purchasing power are taken into account, exceeding \$700 billion annually (Eaglen 2024). These figures are likely exaggerated, and other analyses estimate China’s defence spending to be about \$470 billion in 2024 (Fravel, Gilboy, and Heginbotham 2024, 51). According to an even more conservative assessment by the Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI 2025), China allocates \$314 billion for defence, ranking second globally, behind the United States and considerably ahead of third-placed Russia. China’s defence budget grew by about 60 per cent between 2015 and 2024 and now accounts for roughly 12 per cent of global military spending (SIPRI 2025). However, China allocates only 1.8 per cent of its GDP to defence, compared to 3.4 per cent in the United States, indicating that the country still has room to boost its military spending. In addition to its increasingly powerful conventional military, China possesses about 600 nuclear warheads, making it the third-largest nuclear power in the world, behind Russia and the United States (Kristensen et al. 2025, 135). China also has the fastest-growing nuclear arsenal in the world, and according to US estimates, it could reach 1,000 nuclear warheads by 2030 (Kristensen et al. 2025, 135).

China’s growing economic power has raised the ambitions of its leadership. Immediately after the end of the Cold War, when relations between Beijing and Washington were strained due to events in Tiananmen Square in June 1989, the Chinese leadership followed a strategy of “hiding its strength and biding its time”. However, as China’s economic power grew, so did its geopolitical ambitions. China began to develop closer economic relations with countries across Asia, Africa, and Europe, especially after launching the ‘New Silk Road’ strategy in 2013, which later became known as the Belt and Road Initiative. Beijing also became more assertive in defending its claimed maritime borders in the South China Sea. China’s growing assertiveness was shaped not just by its own economic rise, but also by challenges encountered by the United States following the 2008 global financial crisis and setbacks during the wars in Iraq and Afghanistan. As Doshi (2021, 270–271) points out, many in China today see the institutional crisis in the West as insurmountable. He also points out that China’s leaders aim to overtake the United States as the top global power but seek to do so without engaging in direct military conflict. One commonly referenced instance of heightened Chinese assertiveness in international relations is the direct communication style adopted by certain Ministry of Foreign Affairs officials, which has been described in Western contexts as “wolf warrior diplomacy” (Yuan 2023). Other authors see the strengthening of Chinese influence and its aspirations to become a great power in Beijing’s growing diplomatic engagement over the past thirty years, as well as in China’s positioning as the world’s leading trading power (Miller 2021, 98–118). Today, China can be considered not only a great power but also the second most powerful country in the world, behind the United States. The significance of China’s rise is best illustrated by the American National Security Strategy adopted by the administration of President Joseph R. Biden (2022), where China is described as “the only competitor with both the intent to reshape the international order and, increasingly, the economic, diplomatic, military,

and technological power to do it.” While the most recent National Security Strategy published by the administration of President Donald J. Trump (2025) uses somewhat less bellicose language and focuses more on trade, it notes that China “got rich and powerful, and used its wealth and power to its considerable advantage.”

On the other hand, Russia’s position as a great power is not as clear. During the Cold War, the then Union of Soviet Socialist Republics (USSR) was one of two superpowers in the bipolar international order established after World War II, alongside the United States. For most of the Cold War, the USSR was the world’s second-largest economy. It was also a formidable military power, as it accounted for about 20 per cent of global defence spending, second only to the United States and significantly more than any other country (Omitoogun and Sköns 2006, 272). In addition to its powerful conventional army, Moscow possessed the largest nuclear arsenal in the world, which at its peak in 1986 numbered about 45,000 nuclear warheads (De Andreis and Calogero 1995, 3-4). However, the collapse of the Soviet empire in Eastern Europe dealt a major blow to the USSR, which ceased to exist as a geopolitical entity in December 1991 amid mounting political and economic crises. The Russian Federation formally succeeded the USSR, most notably its vast nuclear arsenal and a permanent seat in the UN Security Council. Nonetheless, Russia was much smaller and therefore weaker than the Soviet Union, with 25 per cent less territory and half its population. The transition from a planned to a market economy in the 1990s had a significant adverse impact on the Russian economy. Between 1989 and 1998, Russia’s economy contracted by 42 per cent, with industrial production declining by up to 58 per cent (Sakwa 2020, 396). Russian defence spending fell from \$60 billion in 1992 to just \$19 billion in 1998 (Wezeman 2017). This not only prevented Moscow from projecting power beyond its borders but also from establishing effective control over its entire territory – as became clear after defeat in the first Chechen war (1994–96). While these developments cast doubt on Russia’s status as a great power, its considerable nuclear arsenal, vast territory, large population, and abundant natural resources still made it an important factor in international politics. As a result, scholars such as Kenneth Waltz (1993, 52) continued to view Russia as a great power, though mainly from a defensive standpoint.

Economic and military data indicate that, while Russia may not be comparable to the Soviet Union during the Cold War, it was able to reestablish itself as a major world power in the early 21st century. The Russian economy recorded robust growth in the early years of the new millennium, largely benefiting from elevated oil prices. However, this growth lost momentum due to the global economic crisis and the introduction of Western sanctions after Crimea was annexed in 2014 (World Bank Group 2026c). Nevertheless, Russia’s nominal GDP rose from \$195 billion in 1999 to about \$2.17 trillion in 2024, placing Russia 11th in the world and fifth in Europe (World Bank Group 2026d). When looking at GDP adjusted for purchasing power parity, Russia’s GDP is just under \$7 trillion, making it the fourth-largest economy in the world behind China, the United States, and India, and the largest in Europe (World Bank Group 2026e). From an economic perspective, Russia trails behind the United States and China, the two foremost global powers; however, it continues to

be a significant force with substantial economic potential. Economic growth enabled Russia to transform its growing latent power into military power through increased defence spending. The growth of Russia's military budget has been particularly significant since the outbreak of the Ukraine crisis in 2014 and the beginning of an all-out war in early 2022. Russian defence spending reached \$149 billion in 2024, an increase of 38 per cent compared to the previous year, and 100 per cent compared to 2015, according to SIPRI (2025). This means that Russia has the third-largest military budget in the world, behind the United States and China, and covers about 5.5 per cent of global defence spending (SIPRI 2025). Although this wartime budget is exceptionally high, increasing defence expenditures will undoubtedly strengthen Russia's military capabilities. However, because Russia produces most of its weapons domestically and the ruble's value fluctuates sharply, estimating its true military spending is often difficult (Korolev 2022, 102). Thus, although Russia's official military budget was about \$65 billion in 2019, when adjusted for purchasing power parity, it reached \$166 billion (Wezeman 2020).

Since the 1990s, Russia has shifted from relative passivity to a more assertive foreign policy, including military interventions beyond its borders. This was evident during the war in South Ossetia (2008), the annexation of Crimea (2014), the military intervention in Syria (2015), and especially after the breakout of war in Ukraine in early 2022. Although some authors, like O'Brien (2023), tried to question Russia's status as a great power after the poor performance of the Russian army on the battlefield during the first year of the war in Ukraine, such assessments proved premature. According to estimates by the American Council on Foreign Relations, despite unexpectedly high losses in Ukraine, Russia still has about 1.1 million soldiers, over 15,000 tanks, 6,200 artillery systems, and nearly 1,500 combat aircraft (Carlough and Harris 2025). In addition to a large nuclear arsenal, conventional weapons, and the third-largest military budget in the world, Russia also has a large population of over 140 million people and significant natural resources (Danilov-Danilyan, Klyuev, and Kotlyakov 2023). Russia is also much more politically stable today than in the years after the collapse of the USSR, when the authorities in Moscow had problems establishing control over the entire territory, most notably during the wars in Chechnya. At the same time, crime and street violence were widespread (Andrienko and Shelley 2005).

While Russia's power has grown since the final decade of the twentieth century, it remains, over the long term, a declining force. This is particularly evident when contrasted with the Soviet Union's influence during the Cold War, as well as in comparison to emerging powers such as China and established global actors like the United States. While the USSR was, by most measures, one of the two dominant powers of the Cold War, second only to the United States, modern Russia lags behind both the US and China, especially in economic terms and, to a lesser extent, in military power. Currently, Russia's GDP accounts for just 7.4 per cent of the United States' GDP and 11.6 per cent of China's GDP (World Bank Group 2026f). The gap is smaller, but still noticeable when it comes to defence spending: Russia's military budget covers about 15 per cent of the American and 47.4 per cent of the Chinese

budget, but with a higher share of military spending in total GDP, which is a consequence of the war in Ukraine (SIPRI 2025). Russia is anticipated to lower its defence spending after the conflict concludes, gradually bringing expenditures back to peacetime levels. Its long-term outlook is also constrained by an ageing and shrinking population and uneven economic growth, which averaged about 2 per cent annually between 2010 and 2024 (World Bank Group 2026c). Taken together, these factors suggest that, although Russia unquestionably remains a major power in global politics, it is more accurately understood as a declining power when compared with a rising power such as China and an established one such as the United States.

China's Strategy towards Russia

Although China is considered an emerging power and Russia is often viewed as a nation in relative decline, bilateral relations between the two countries have consistently strengthened over the past thirty years. This relationship has attracted considerable scholarly attention (Bellacqua 2010; Kaczmarek 2015; Wilson 2015). However, scholars still disagree on how best to define the China–Russia relationship. As Korolev (2022, 16) points out, “there has been a striking lack of progress in understanding China–Russia relations and the degree to which they have developed over time.” He notes that the bilateral relationship was variously described as a “partnership”, an “axis”, an “alignment,” or even as a full-fledged alliance (Korolev 2022, 17). This partnership is, in no small part, a product of both countries’ distrust of the hegemonic power in the international system – the United States. As Lee and Lukin (2015, 239) put it, the Sino-Russian partnership is “cemented by the shared perception of the United States as the main threat to both of their geopolitical interests, civilizational identities, and domestic political regimes.” Korolev (2022, 108) further notes that China and Russia share views on several threats related to the US, including “the US National Missile Defense (NMD) agenda in Eastern Europe, Washington’s attempts to strengthen its political and military influence in the Asia Pacific, the eastward expansion of NATO, the “color revolutions,” issues of territorial integrity, and other issues of global and regional politics.” China and Russia increasingly share many common views on the future of the world order (Trenin 2026). These factors help explain why China continued to deepen ties with Russia even after Moscow was ostracised by the West following the outbreak of the war in Ukraine.

For China, Russia has high strategic value because it meets all four conditions set by the predation theory. It is geographically well-positioned and sufficiently militarily potent to be an ally in a hypothetical conflict with the United States. Since relations between Russia and the leading Western countries have been strained due to the crisis in Ukraine, Russia is also politically available for cooperation with China. Russia’s so-called pivot to Asia, however, predates the current crisis, and bilateral ties have steadily deepened since the end of the Cold War. It began with an “equal and reliable partnership” in 1996, followed by the 2001 Treaty of Good-Neighbourliness and Friendly Cooperation. More recently, when Presidents Vladimir

Putin and Xi Jinping met in February 2022, just before the start of the war in Ukraine, they described ties between Russia and China as a “friendship without limits” (President of Russia 2022). Some authors argue that China and Russia have a tacit spheres-of-influence arrangement in which Moscow yields East Asia to Beijing, while China acknowledges Russia’s primacy in the post-Soviet space (Lukin 2020, 371). Others highlight that Moscow and Beijing successfully cooperate in the deeper integration of Central Asia into the so-called Greater Eurasia, through formats such as the Shanghai Cooperation Organisation and the Belt and Road Initiative (Kazantsev, Medvedeva, and Safranchuk 2021). Cooperation between the two countries is also on the rise in the Arctic, which China views as an increasingly important region, both for its resources and as a potential future trade route (Suslov and Kashin 2022, 8-10). In recent decades, the two powers have launched several initiatives for cooperation among non-Western countries, the most significant of which is the BRICS format. These developments unfolded amid worsening relations between Russia and China, on the one hand, and the United States, on the other. Russia has been subject to American sanctions since its annexation of Crimea in 2014, while China’s continued economic growth and more assertive posture in East Asia have raised concerns among policymakers in Washington.

Several constructivist explanations of Sino-Russian cooperation focus on shared identities and values between the two countries (Wishnick 2017). Although China and the former USSR had a heated ideological rivalry since the early 1960s, Moscow and Beijing grew closer in terms of shared values and identity since their differences peaked in the early 1990s (Rozman 2014). Both countries view themselves as “civilizational” states rather than nation-states (Mjør and Turoma 2020; Xia 2014) and advocate a world composed of multiple civilisations rather than a single universal one (Khoros 2017). Leaders of both countries often point to their shared commitment to the principles of multipolarity, non-alignment, non-confrontation, and non-targeting of other countries (President of Russia 2026). These formulations are often used as a criticism of the West and the Western-led “rules-based” international order. Russia’s opposition to NATO enlargement and its advocacy of concepts such as “indivisible security” (Kvartalnov 2021) have also been supported in Beijing (Xinhua 2022). China’s opposition to “colour” revolutions and NATO involvement in former Soviet states suggests that Beijing and Moscow share a common view of international relations and that China is willing to look past Russia’s role in Ukraine in favour of the broader goal of resisting the Western-led international order. Constructivist approaches, however, fail to properly consider occasionally conflicting material interests of both countries and are unable to make solid predictions of future behaviour.

The explanation for China’s support for Russia can also be found in structural realism. Kenneth Waltz (1988, 621) points out that “if competing blocs are seen to be closely balanced, and if competition turns on important matters, then to let one’s side down risks one’s own destruction.” He notes that, in times of crisis, it is more likely that the weaker or more adventurous ally will determine the policy of its side, and its partners, since they cannot afford or allow it to be defeated, will support it

even if they see potential risks. Waltz cites the beginning of World War I as an example: Germany could not allow the defeat of Austria-Hungary, because it would be left alone in the heart of Europe; on the other hand, Russia, for the same reason, could not allow the defeat of France. The situation is similar today: it is not in China's interest for Russia to be defeated in the proxy war in Ukraine against Western allies, because Russia's fall from the ranks of great powers would leave China alone in a potential conflict with the United States and its allies. However, the predation theory offers a better explanation of Chinese policy towards Russia because it introduces nuance, especially regarding the intensity of China's support for its partner.

The Ukrainian crisis is key to understanding China's bolstering strategy towards Russia. Russia's actions in Ukraine in 2014, including the annexation of Crimea, were met with sharp criticism from the United States and its European allies, who imposed sanctions on Russia and intensified their support of Ukraine. Russia's all-out war in Ukraine, which began in February 2022, encountered even broader international criticism. For instance, 141 countries voted in favour of a UN General Assembly resolution condemning "in the strongest terms the aggression by the Russian Federation against Ukraine" and demanding that "the Russian Federation immediately cease its use of force against Ukraine" (Borger 2022). Chinese position, however, remained reserved, and its response to the escalation of the conflict in Ukraine was much more measured: Beijing showed support for Ukraine's territorial integrity, while acknowledging that "Russia's legitimate security interests, namely Moscow's opposition to NATO's eastern expansion, must also be considered" (Reuters 2022). Chinese officials continued to make statements consistent with a "neutral-pro-Russian position", highlighting NATO's role in the Ukrainian crisis (Greitens 2022, 755-760). As Greitens points out, Russia's relative isolation during the first months of the war in Ukraine did not affect diplomatic cooperation between Russia and China, which continued to develop unhindered.

China's strategy of bolstering Russia is particularly evident in the economic sphere. While Western countries sought to isolate and weaken Russia through sanctions, China declined to join them and instead continued expanding its economic ties with Moscow. There is certainly economic logic behind that decision, since the economies of the two countries are mutually compatible: China needs reliable sources of natural resources that Russia can offer, while Russia needs economic cooperation with China due to the loss of Western, primarily European, markets (Lukin 2020, 365). By 2024, China received nearly one-third of Russian exports—about twice as much as India, Russia's next largest export market (ITS 2024). Total trade between Russia and China rose from \$146.8 billion in 2021 to \$240 billion in 2023, while trade between Russia and the EU fell from \$281 billion to just \$97 billion in the same period (Jayaprakash 2025). Russia became China's leading energy supplier, exporting over \$62 billion worth of crude oil in 2024, covering about 20 per cent of China's total oil imports (Economist Intelligence Unit 2025; Trading Economics 2026a). Russian exports to China totalled about \$130 billion in 2024, nearly three-quarters of which were energy products (Trading Economics 2026b). The announcement by Russian officials that Moscow and Beijing finally

reached an agreement on the construction of the “Power of Siberia 2” gas pipeline in early September 2025, with a capacity of 50 billion cubic metres of gas per year, signals that Russia plans to redirect its energy exports from European to Asian markets in the long term (RT 2025b). On the other hand, China has become a key source of a wide range of commodities that Russia can no longer import from the West, such as cars, machinery, and electronic products. The trade relationship, however, remains structurally uneven: Russia accounts for only 3.6 per cent of China’s total trade, while China makes up about one-third of Russia’s overall trade (Astrov 2025; Neufeld 2026). As some authors note, Chinese support—especially economic support—has become a key factor enabling Russia to pursue its objectives in Ukraine without giving excessive weight to Western actions (Ponomarenko 2025).

Military cooperation between China and Russia also continued to develop after the war in Ukraine began in 2022. Although the two countries don’t have a formal military alliance, their cooperation has developed substantially over the past 30 years. Military cooperation deepened after Russia annexed Crimea in 2014 and the introduction of Western sanctions, as Russia lost access to much of the Western-produced technology (Rácz and Hrytsenko 2025). China, therefore, became an increasingly important partner for Russia’s military-industrial complex, as Russian arms producers could no longer import components from Western companies. As Korolev (2022, 90) notes, “the current scale of China–Russia cooperation goes beyond what some existing bilateral alliances represent.” This trend continued after the outbreak of the war in Ukraine, especially when it comes to joint military exercises. The two countries held 39 joint military exercises between 2022 and 2025, including a record 14 in 2024 alone (Hart et al. 2026).

Chinese support for Russia, however, is not strong enough to constitute a direct strengthening. This is largely because there is no immediate indication that Russia will lose its great-power status. Given Russia’s continued military strength, Beijing has reason to act cautiously and avoid overcommitting its support for Moscow. Unlike Ukraine, which has benefited from significant direct military support from Western allies, resulting in notable operational achievements, Russia has largely depended on its domestic defence industry and existing stockpiles. Although Russia is believed to source so-called dual-use goods from China for its military industry, Beijing has not armed Russia on a scale comparable to the support Western countries have provided to Kyiv (Balazs 2025). At the same time, Beijing sought to avoid a deeper rupture with the United States and the European Union, both key economic partners, that would likely have followed any direct military support for Russia. Economically, although trade between the two countries has grown significantly, some major Chinese companies and banks have curtailed cooperation with Russian entities for fear of secondary sanctions (Lukonin 2023). In the energy sector, despite Russia’s plan to redirect gas exports to China and the global energy crisis triggered by the US–Israeli war against Iran in early 2026, the two countries made no major progress on the “Power of Siberia 2” project during President Putin’s visit to Beijing in May 2026. Although Russian officials said there was a “shared understanding of the main parameters” of the pipeline, they announced no official

timeline for its implementation, suggesting that China is setting the pace of the negotiations (Reuters 2026). China's decision to move slowly also suggests that, despite Moscow's interest, it is not willing to rush into costly long-term projects and instead wants to secure better terms.

Chinese restraint and limitations in support for Russia are also visible in the diplomatic sphere. Although Chinese officials joined their Russian counterparts in criticising NATO and its role in escalating the crisis in Ukraine, they maintained contact with the authorities in Kyiv, as well as with European countries that had imposed sanctions on Russia (Moritsugu 2024). China did not recognise Russia's annexation of four Ukrainian regions in September 2022, although it did not condemn Moscow's actions (United Nations 2022). Unlike Syria, Eritrea, and North Korea, which fully aligned with Russia, China adopted a position of "strategic ambiguity" by largely abstaining from Ukraine-related resolutions in both the UN General Assembly and the UN Security Council (Fillion 2023). More broadly, although China and Russia still vote together most of the time, their voting alignment in the UN General Assembly fell from about 77 per cent to 67 per cent between 2018 and 2024 (Andersson 2025). Beijing has also repeatedly tried to reduce tensions by launching various peace initiatives, including its own 12-point peace plan for Ukraine in early 2023, which was praised by Moscow and criticised by Washington (Sauer and Davidson 2023). China also initiated the formation of the "Friends of Peace" grouping in the United Nations, alongside Brazil, in 2024 (MFA PRC 2024). Moreover, Beijing appointed its special representative for Eurasian affairs and former ambassador to Moscow, Li Hui, to a new position of special envoy for resolving the conflict between Russia and Ukraine in early 2023. However, since Beijing has thus far not invested significant resources in actively resolving the conflict in Ukraine and has largely taken a passive diplomatic position, it seems that the aim of these initiatives is primarily to preserve China's image as a neutral actor in the conflict, as well as to maintain direct communication with Kyiv. China remains one of Ukraine's leading trading partners; in 2023, China was Ukraine's largest single import partner, accounting for almost 16 per cent of Ukraine's total imports (OEC 2026). Chinese firms are still reportedly supplying dual-use products, including components utilised in Ukraine's military sector, particularly those involved in manufacturing drones (Clover et al. 2026).

The current trajectory of Russian-Chinese relations, as well as the current trajectory of the war in Ukraine, suggests that China's strategy of bolstering is here to stay. Although Russian advancements on the battlefield have slowed down significantly over recent years, Moscow has thus far remained committed to its war goals, meaning that the conflict will likely continue for the foreseeable future. However, if Ukraine were to make a breakthrough on the battlefield with the support of its Western allies, and if the government in Moscow were to show cracks, China would likely ramp up the level of support for Russia and turn to the strategy of strengthening. Conversely, if Ukraine's position collapsed and Russia emerged victorious, Beijing would likely scale back its support for Moscow.

Conclusion

China's strategy towards Russia after the escalation of the crisis in Ukraine in February 2022 can best be explained by the predation theory. Since Russia could be an ally in a potential conflict with the United States, and due to the worsening of relations with the West, it is also politically available; it has high strategic value for China, so Beijing seeks to establish good relations with Moscow and prevent its potential fall from the ranks of great powers. This explains why China, despite being a rising power and Russia a declining one, did not try to exploit Russia's "preoccupation" in Ukraine to weaken Moscow's position, nor did it join the United States and other Western countries in condemning Russia's actions. On the contrary, China has applied a bolstering strategy. It has taken an officially neutral but latently pro-Russian stance regarding the conflict in Eastern Europe. China quickly positioned itself as the leading alternative market for Russian energy resources that are no longer welcome in Europe, and the increase in Chinese imports from Russia greatly helped to stabilise the Russian economy after the initial shock caused by the war in Ukraine and Western sanctions. Economic cooperation, however, is not one-way, as Chinese exports to Russia also increased significantly after 2022, especially in high-tech products. China has also provided diplomatic support to Russia, primarily through cooperation in formats such as BRICS and the Shanghai Cooperation Organisation, as well as through frequent and well-publicised meetings of high-ranking officials from both countries.

However, China has maintained a certain distance from Russia, especially regarding its actions in Ukraine. Beijing refused to openly support Russian military intervention, as well as its annexation of four regions in September 2022, preferring to call for a diplomatic solution to the crisis. China also took up a nuanced position of "strategic ambiguity" by mostly abstaining from voting on Ukraine-related resolutions in the UN. While reports indicate that it has sold a limited quantity of products categorised as dual-use items, China has not provided Russia with advanced weapons. Meanwhile, some Chinese companies have set limits on their cooperation with Russian entities to avoid the risk of secondary sanctions. Beijing has also continued to maintain and develop relations with Ukraine, as well as with European countries that have imposed sanctions on Russia. This shows that Beijing is still pursuing a relatively passive bolstering strategy, rather than actively strengthening Russia, because Russia remains a militarily potent power that Chinese decision-makers must approach with caution. Beijing seeks to avoid direct conflict with Western countries while maintaining neutrality and expanding its economic ties with both them and Russia.

ПОЛИТИКА КИНЕ ПРЕМА РУСИЈИ ПОСЛЕ 2022. ГОДИНЕ: СТРАТЕШКО ПРИЛАГОЂАВАЊЕ У СВЕТЛУ РАТА У УКРАЈИНИ

Алекса ПАУНОВИЋ¹

АПСТРАКТ:

Овај рад бави се анализом стратегија Кине према Русији од почетка рата у Украјини фебруара 2022. године, при чему усваја теорију предаторства. Иако је Кина сила у усропи, а Русија сила у опадању, поставља се теза да ће Пекинг одлучио да прећутно подржи ратне напоре Москве како би сачувао односе са Русијом, својим јединим доступним савезником међу великим силама у хипотетичком сукобу са Сједињеним Државама. Кина је то учинила тако што је проширила економску и војну сарадњу са Русијом, док истовремено помаже Москви у ублажавању ефеката санкција које јој је наметнуо Запад. Овакво понашање одражава прорачунату стратегију усмерену на максимизовање дугорочних стратешких користи уз минимизовање непосредних политичких и економских трошкова. Међутим, подршка Пекинга Москви остаје ограничена због руских војних капацитета, који су и даље снажни упркос губицима у Украјини, као и због недостатка воље код саме Кине да изазове шири сукоб са водећим Западним силама, а посебно са Сједињеним Државама.

КЉУЧНЕ РЕЧИ:

Кина; Русија;
теорија
предаторства;
рат у Украјини;
велике силе.

Цитирајте овај чланак као: Paunović, Aleksa. 2026. „China’s Russia Policy after 2022: Strategic Adaptation in the Wake of the War in Ukraine“. *The Review of International Affairs* LXXVII (1197): 327–363. https://doi.org/10.18485/iipe_ria.2026.77.1197.2

Увод

Након ескалације рата у Украјини у фебруару 2022. године, Народна Република Кина суочила се са кључном одлуком. Руска Федерација, дугогодишњи политички, економски и војни партнер Кине, била је жестоко критикована и подвргнута свеобухватним санкцијама Запада као одговор на акције Москве у Украјини. Пекинг је морао да одлучи да ли да се сагласи са критикама Русије од стране Запада, да остане неутралан или да отворено подржи Москву. Пекинг је усвојио став који се може описати као прикривена проруска неутралност. Другим речима, иако Кина није отворено подржала

¹ Докторанд, Међународне и европске студије, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду, Србија. Е-пошта: aleksapaunovichouse@gmail.com; paunov501024@student.fpn.bg.ac.rs <https://orcid.org/0009-0004-0369-2361>.

руске акције у Украјини, није их ни критиковала, док је настављала да развија сарадњу са Москвом. То је учињено упркос покушајима неких Западних лидера да убеди Кину да изврши притисак на Русију (Chrisafis and Hawkins 2023). Тачније, економски односи између Кине и Русије доживели су процват након избијања рата у Украјини, а трговина између две земље достигла је рекордне нивое 2024. године.

Упркос различитим ставовима о сукобу у Украјини унутар Кине (Wei 2025), односи између Пекинга и Москве настављају да се продубљују у другим областима. Председници Кине и Русије, Владимир Путин и Си Ђинпинг, састали су се неколико пута у периоду од 2022. до 2026. године: Си је посетио Русију три пута, а Путин Кину пет пута. Руски и кинески званичници су у више наврата истицали блиске односе између две земље и важност сарадње у изградњи „новог система глобалног управљања заснованог на међусобном поштовању и противљењу Западној хегемонији и политици моћи“ (RT 2025a). Обе земље настављају да проширују војно-техничку сарадњу, укључујући чешће заједничке војне вежбе (Standish 2025).

Овај рад користи теорију предаторства да објасни стратегију Кине према Русији након избијања тоталног рата у Украјини који је почео фебруара 2022. године. Рад настоји да објасни зашто је у интересу Кине да спречи слабљење Русије и њен потенцијални пораз у посредничком сукобу са Западом, али не и да се у потпуности стави на страну Москве или да се активније укључи у конфронтацију. Прво поглавље поставља теоријски оквир, дефинише појам велике силе у међународним односима и нуди нека теоријска објашњења понашања држава током времена промена у односима снага. Такође, разматра се и теорија предаторства, са акцентом на стратегији јачања, која ће бити примењена на кинеско-руске односе након избијања кризе у Украјини. Друго поглавље испитује моћ коју поседују Кина и Русија, заједно са њиховим одговарајућим улогама у глобалној расподели моћи. Овај рад настоји да покаже да Кина може да се сматра силом у успону, док Русија може да се окарактерише као сила у опадању. Како би се проценила моћ обе земље и њихов положај у хијерархији великих сила, рад користи показатеље као што су БДП, удео у глобалном БДП-у и војна потрошња. Иако несавршени, ови показатељи нуде корисну основу за процену укупне националне моћи и поређење две земље.

На крају, треће поглавље анализира стратегију Кине према Русији од почетка сукоба у Украјини, пратећи промене у војној, економској и дипломатској сарадњи између Пекинга и Москве од 2014. године до данас, са акцентом на период након почетка рата у Украјини у фебруару 2022. године. Последње поглавље такође разматра супротстављена теоријска тумачења односа Кине и Русије, укључујући концептуалне изазове укључене у њихово дефинисање. Кроз квалитативну и квантитативну анализу, ово поглавље ће показати да су и војна и економска сарадња између Кине и Русије наставиле да се шире по избијању кризе у Украјини. Истовремено, анализа кинеске политике према Русији и украјинском сукобу показаће да је Пекинг показао

одређену уздржаност, због чега се његова стратегија може сматрати пружањем потпоре, а не директним јачањем (руске позиције).

Велике силе у међународним односима и теорија предаторства: између сукоба и сарадње

Појам великих сила посебно је значајан у реалистичкој школи међународних односа, јер они свет виде као место анархије у којем моћ превладава над правилима. Како истиче Ханс Моргентау (Hans Morgenthau 1948, 13), „међународна политика, као и свака политика, јесте борба за моћ“. Пошто је за реалисте количина моћи коју земље поседују најважнија карактеристика, природно је да земље са највећом моћи, односно велике силе, буду у центру реализма, зато што те државе, како наводи Миршајмер (Mearsheimer 2001, 17), „доминирају и обликују међународну политику, а изазивају и најсмртоносније ратове“. Он тврди да државе поседују два облика моћи: војну и латентну, при чему је ова друга утемељена у социо-економским факторима као што су национално богатство и величина становништва. Будући да великим силама требају новац, технологија и људство за изградњу војних снага и вођење ратова, Миршајмер (Mearsheimer 2001, 55) напомиње да се латентна моћ државе односи на сирови потенцијал на који може да се ослони када се такмичи са ривалским државама. Стога државе са највише војне и латентне моћи могу да се сматрају великим силама. Кенет Волц (Kenneth Waltz 1979, 131) је навео шест критеријума који одређују положај држава у међународном систему: број становника и територије, расположивост ресурса, економске могућности, војна снага, политичка стабилност и компетентност. Државе не могу да буду на врху пирамиде моћи ако се високо рангирају само у једној или неколико категорија. Да би постале велике силе, морају да се истакну по свим критеријумима (Waltz 1979, 131).

Међутим, статус велике силе није трајан, већ је условљен променама у односима моћи. Пол Кенеди (Paul Kennedy 1988, xv-xvi) у својој студији о успону и паду великих сила напомиње да су економски фактори, а посебно економски раст, кључни за разумевање промена у односима моћи међу великим силама. Кенеди (Kennedy 1988, xxii-xxiii) наглашава да су промене у релативним, а не апсолутним количинама моћи током дужег периода, као и технолошки напредак, од кључног значаја за разумевање успона и пада великих сила кроз историју. Други теоретичари, попут Фарида Закарије (Fareed Zakaria 1999, 38), истичу важност унутрашњих фактора, а посебно ставова доносилаца одлука у процесу „стварања“ великих сила. Он напомиње да ће државе настојати да ојачају свој утицај у иностранству и тако постану велике силе када кључни доносиоци одлука примете релативну промену у моћи државе. Анализирајући успон америчке моћи током друге половине 19. века, Закарија (Zakaria 1999, четврто, пето и шесто поглавље) закључује да су Сједињене Државе постале велика сила тек након што је развијен снажан државни апарат који је могао да „претвори“ економску у војну моћ. Још један елемент који држава која тежи

да буде велика сила мора да поседује, јесте оно што Манџари Чатерџи Милер (Manjari Chatterjee Miller 2021, 10) назива „глобалним ауторитетом“, тј. признањем од стране других великих сила, а које се стиче поштовањем важећих међународних норми. Милер (Miller 2021, 11) напомиње да силе у успону, поред јачања економских и војних капацитета, морају да развију националне наративе. Другим речима, морају да почну да доживљавају себе као велику силу унутар постојећег међународног система и да се понашају у складу са актуелним међународним „трендовима“.

Дефанзивни реалисти попут Волца (Waltz 1988, 616) тврде да државе превасходно теже ка опстанку, а не хегемонији, те да је њихов примарни циљ безбедност, а не моћ. Другим речима, дефанзивни реализам наглашава значај одржавања статуса кво у међународним односима. С друге стране, офанзивни реалисти попут Миршајмера (Mearsheimer 2001) верују да државе, а самим тим и велике силе, желе да максимизују количину моћи коју поседују и да су првенствено вођене страхом и неповерењем према другим државама. Стога су кључне карактеристике међународних односа конкуренција и сукоб. Реализам, дакле, наглашава сукоб, а не сарадњу, а могућност сукоба великих сила је посебно изражена током периода транзиције моћи, када односи међу водећим актерима нису јасно дефинисани, а силе у успону настоје да оспоре постојећи поредак и промене га у своју корист. Релативно јачање једне силе у поређењу са њеним ривалима може да изазове страх међу силама у опадању, што доводи до безбедносне дилеме и повећава ризик од сукоба. Пишући о историји Пелопонеског рата пре више од две хиљаде година, Тукидид (Thucydides [1910] 1950, 16) је истакао да су „раст моћи Атине и узбуна коју је то изазвало у Лакедемону учинили рат неизбежним“. Релативни успон Немачке и релативни пад Француске и Русије крајем 19. и почетком 20. века, довели су до повећања тензија у Европи и ескалације односа између Берлина, Париза и Москве, што је кулминирало отвореним ратом 1914. године.

Међутим, промене у односима снага не морају нужно да доведу до сукоба великих сила. Напротив, силе у успону и силе у опадању могу да развију блиске односе, па чак и да постану савезници ако су испуњени одређени услови. Џошуа Ицковиц Шифринсон (Joshua Itzkowitz Shiffrinson) анализирао је овај феномен у својој теорији предаторства. Он сматра да се стратегије сила у успону разликују у две димензије: шта је циљ силе у успону у односу на силу у опадању и које акције ће предузети да би постигла тај циљ. Што се тиче стратешких циљева, сила у успону може настојати или да ослаби позицију силе у опадању и уклони је из групе водећих држава, што је процес који Шифринсон (Shiffrinson 2018, 17) назива испадањем или да подржи силу у опадању и ублажи њен даљи губитак утицаја. Како би се утврдило да ли опадајућој сили треба помоћ или је треба уклонити из редова великих сила, силе у успону морају да процене њену стратешку вредност. Аутор наводи четири фактора која одређују стратешку вредност опадајуће силе из перспективе силе у успону: да ли у систему постоје друге велике силе, да ли је сила у опадању географски позиционирана тако да може да помогне у сукобу са другим силама, да ли сила

у опадању има потенцијал да помогне против других претњи и да ли је политички доступна за сарадњу (Shiffrinson 2018, 25). Ако сила у опадању има високу стратешку вредност, тј. ако испуњава сва четири услова, сила у успону ће је подржати. Међутим, ако то није случај, сила у успону ће водити агресивну политику и покушати да поткопа њен положај. Што се тиче акција које сила у успону може да предузме да би постигла свој циљ, Шифринсон (Shiffrinson 2018, 19-20) напомиње да се оне разликују по асертивности и да могу да буду интензивне или ограничене. Другим речима, сила у успону може да изабере да уложи огромне ресурсе како би активно постигла свој циљ или да покуша да то учини користећи ограничена средства. Степен асертивности силе у успону зависиће од војног става силе у опадању, који може бити јак или слаб. Једноставно речено, ако је сила у опадању и даље војно моћна и ако би још увек могла да представља претњу, сила у успону ће користити ограничене ресурсе да би остварила своје циљеве. Ако сила у опадању нема војну снагу и не може ефикасно да заштити своје интересе, сила у успону ће посветити додатне ресурсе или да помогне ослабљеној држави или да је елиминише из редова великих сила. Комбиновањем ове две димензије, Шифринсон идентификује четири идеалне стратегије које силе у успону могу да примене према силама у опадању: деградација, слабљење, подржавање и јачање (Shiffrinson 2018, 21-23).

Овај рад се фокусира на стратегију јачања. То је стратегија чији је циљ „да спречи државу у опадању да склизне даље на ранг листи великих сила, али да то учини без великих трошкова или излагања туђем гневу“ (Shiffrinson 2018, 23). У овом случају, сила у опадању има велику стратешку вредност за силу у успону јер може да буде потенцијални савезник у сукобу са другим великим силама, док и даље поседује значајну количину моћи, посебно у војној сфери, па је сила у успону опрезна у пружању помоћи и то чини у ограниченом капацитету. Као што Шифринсон (Shiffrinson 2018, 35) истиче: „Јачање избегава да отежава живот држави у опадању и може чак да укључује умерене напоре да се стабилизује њен релативни положај. Овде је фокус на одржавању државе у опадању способном да се супротстави другим претњама, а истовремено осигурава да су односи довољно топли да држава у опадању усмери своју енергију на државе које нису држава у успону на начине који су прихватљиви за државу у успону.“ Као пример јачања, аутор (2018, 63-98) наводи стратегију две силе у успону, САД и СССР-а, према опадајућој сили, Великој Британији, непосредно након Другог светског рата. Пошто је Велика Британија била стратешки важна за обе стране и остала војно јака, Вашингтон и Москва су настојали да је обезбеде као савезника 1945. и 1946. године, иако су се Сједињене Државе на крају показале успешнијима.

Овај рад тврди да је Кина усвојила стратегију јачања односа са Русијом од почетка рата у Украјини почетком 2022. године. Приликом анализе стратегије јачања односа Кине са Русијом, овај рад ће користити и квантитативне и квалитативне методе. Како би се илустровала растућа сарадња између Кине и Русије у ери после 2022. године, рад ће користити квантитативне податке као

што су обим билатералне трговине, њен удео у укупној спољној трговини сваке земље и број заједничких војних вежби. Поред тога, рад ће анализирати званичне изјаве кинеских власти, понашање Кине приликом гласања у међународним организацијама као што су УН и њене одговоре на кључне догађаје везане за Украјину, како би се боље разумели обим и ограничења односа Кине и Русије. Кроз ову анализу, рад настоји да пружи јасније разумевање динамике која се развија између Кине и Русије у контексту текућег сукоба у Украјини.

Кина и Русија као велике силе

Током већег дела Хладног рата, а посебно након разлаза са Совјетским Савезом почетком 1960-их, Народна Република Кина је настојала да се позиционира као независна велика сила, нека врста „треће силе“ која би оспорила биполарну структуру међународних односа тог доба. Како истиче Радченко (Radchenko 2024, 202), кинеско-совјетски раскол од почетка 1960-их био је мање резултат идеолошког неслагања, а више последица тежње руководства у Пекингу да буде признато као, барем, равноправни партнер Совјетима. До средине 1970-их, Кина је поседовала неке атрибуте велике силе: највећу популацију на свету, нуклеарно оружје, значајне природне ресурсе и стално место у Савету безбедности УН. Кина је такође преузела истакнутију улогу на глобалној сцени путем подршке различитим ослободилачким покретима и левичарским герилским групама широм Трећег света. Поврх тога, Кина је изградила везе са комунистичким земљама попут Албаније и Румуније које су биле опрезне због доминантног утицаја Москве. Након посете председника Никсона Кини 1972. године, Пекинг је почео да успоставља ближе односе са Вашингтоном. Међутим, и даље је значајно заостајала за Сједињеним Државама, Совјетским Савезом, европским земљама и Јапаном у погледу економског развоја, што је спречило Кину да се етаблира као велика сила током Хладног рата.

Након спроведених економских реформи које су започеле крајем 1970-их, Кина је забележила значајно убрзање економског раста, који је достигао највиши ниво током последње деценије двадесетог и прве деценије двадесетог века. За само три деценије, Кина је од велике, али неразвијене, претежно пољопривредне земље, постала економски и индустријски гигант. Бруто домаћи производ (БДП) Кине порастао је са 384 милијарде долара 1991. на 18,74 билиона долара 2024. године, док је БДП по глави становника у истом периоду порастао са 334 долара на 13.303 долара (Светска банка, 2026а). Удео Кине у глобалном БДП-у такође је порастао са 1,6 процената 1991. године на око 16,8 процената 2023. године (WITS 1991). Мерено номиналним БДП-ом, Кина је сада друга највећа економија на свету, иза Сједињених Држава. Мерено бруто домаћим производом на основу паритета куповне моћи, Кина држи водећу позицију на глобалном нивоу, са БДП-ом од 38,1 билиона долара, што представља скоро 20 процената укупног светског БДП-а (Светска банка, 2026б). Кина је тренутно

водећа индустријска и трговинска нација на свету и поседује значајне природне ресурсе, посебно ретке земне елементе (Kynicky, Smith и Xu 2012).

Брзи економски раст Кине довео је и до снажења њене војске кроз повећање издатака за одбрану. Процене кинеских војних издатака често се сматрају непоузданим, делом због тога што их власти чувају у тајности, као и због јединствених метода класификације земље (Wang 1996). На пример, како Ванг (Wang 1996, 910) примећује, званични кинески одбрамбени буџет 1993. године износио је око 43,2 милијарде јуана (7,5 милијарди долара), док су стварни издаци за одбрану износили око 66,5 милијарди јуана (11,5 милијарди долара), односно 1,5 пута више од званичне цифре. Током протекле три деценије, кинески војни буџет растао је упоредо са њеном економијом, што Кину чини другим највећим улагачем у одбрану на свету по том показатељу. Ипак, тачна процена кинеског одбрамбеног буџета остаје изазов. Неки аутори сматрају да је војни буџет Кине већ приближно једнак војном буџету Сједињених Држава када се узму у обзир „скривени“ издаци за одбрану и разлике у куповној моћи, те да прелази износ од 700 милијарди долара годишње (Eaglen 2024). Ове бројке су вероватно преувеличане, а друге анализе процењују да ће кинески издаци за одбрану бити око 470 милијарди долара у 2024. години (Fravel, Gilboy, and Heginbotham 2024, 51). Према још конзервативнијој процени Стокхолмског међународног института за истраживање мира (SIPRI 2025), Кина издваја 314 милијарди долара за одбрану, што је друго место у свету, иза Сједињених Држава и знатно испред трећепласиране Русије. Кинески буџет за одбрану порастао је за око 60 процената између 2015. и 2024. године и сада чини отприлике 12 процената глобалне војне потрошње (SIPRI 2025). Међутим, Кина издваја само 1,8 процената свог БДП-а за одбрану, у поређењу са 3,4 процента у Сједињеним Државама, што указује да земља и даље има простора за повећање војне потрошње. Поред све моћније конвенционалне војске, Кина поседује око 600 нуклеарних бојевих глава, што је чини трећом највећом нуклеарном силом на свету, иза Русије и Сједињених Држава (Kristensen et al. 2025, 135). Кина такође има најбрже растући нуклеарни арсенал на свету, а према проценама САД, тај арсенал би могао да достигне 1.000 нуклеарних бојевих глава до 2030. године (Kristensen et al. 2025, 135).

Растућа економска моћ Кине подигла је и амбиције њеног руководства. Одмах по завршетку Хладног рата, када су односи између Пекинга и Вашингтона били затегнути због догађаја на Тргу Тјенанмен у јуну 1989. године, кинеско руководство је следило стратегију „скривања своје снаге и чекања свог времена“. Међутим, како је економска моћ Кине расла, тако су расле и њене геополитичке амбиције. Кина је почела да развија ближе економске односе са земљама широм Азије, Африке и Европе, посебно након покретања стратегије „Нови пут свиле“ 2013. године, која је касније постала позната као иницијатива „Појас и пут“. Пекинг је такође постао одлучнији у одбрани својих поморских граница у Јужном кинеском мору. Растућа асертивност Кине није обликована само њеним економским успоном, већ и изазовима са којима су се Сједињене

Државе суочиле након глобалне финансијске кризе 2008. године и неуспеха током ратова у Ираку и Авганистану. Као што истиче Доши (Doshi 2021, 270-271), многи у Кини данас виде институционалну кризу на Западу као непремостиву. Он такође истиче да кинески лидери имају за циљ да претекну Сједињене Државе као водећу глобалну силу, али да то настоје да ураде без упуштања у директан војни сукоб. Један често пример повећане кинеске асертивности у међународним односима који се често наводи, јесте стил директне комуникације који су усвојили одређени званичници Министарства спољних послова, а који је у Западном контексту описан као „дипломатија вучјег ратника“ (Yuan 2023). Други аутори виде јачање кинеског утицаја и тежње Кине да постане велика сила у растућем дипломатском ангажману Пекинга током последњих тридесет година, као и у позиционирању земље као водеће светске трговинске силе (Miller 2021, 98-118). Данас се Кина може сматрати не само великом силом, већ и другом најмоћнијом земљом на свету, иза Сједињених Држава. Значај успона Кине најбоље је илустрован Америчком стратегијом националне безбедности коју је усвојила администрација председника Џозефа Р. Бајдена (Joseph R. Biden 2022), у којој је Кина описана као „једини конкурент са намером да преобликује међународни поредак и, све више, економском, дипломатском, војном и технолошком моћи да то учини“. Док најновија Стратегија националне безбедности коју је објавила администрација председника Доналда Џ. Трампа (Donald J. Trump 2025) користи нешто мање ратоборан језик и више се фокусира на трговину, она напомиње да је Кина „постала богата и моћна земља која је искористила своје богатство и моћ у своју значајну корист“.

С друге стране, позиција Русије као велике силе није толико јасна. Током Хладног рата, тадашњи Савез Совјетских Социјалистичких Република (СССР) био је једна од две суперсиле у биполарном међународном поретку који је успостављен након Другог светског рата, уз Сједињене Америчке Државе. Током већег дела Хладног рата, СССР је био друга највећа светска економија. Такође је био импозантна војна сила, јер је чинио око 20 процената глобалних издатака за одбрану, одмах после Сједињених Држава и знатно више од било које друге земље (Omitoogun and Sköns 2006, 272). Поред моћне конвенционалне војске, Москва је поседовала највећи нуклеарни арсенал на свету, који је на свом врхунцу 1986. године бројао око 45.000 нуклеарних бојевих глава (De Andreis and Calogero 1995, 3-4). Међутим, распад Совјетског царства у Источној Европи нанео је велики ударац СССР-у, који је престао да постоји као геополитички ентитет у децембру 1991. усред растућих политичких и економских криза. Руска Федерација је формално наследила СССР, а најзначајнији су били њен огроман нуклеарни арсенал и стално место у Савету безбедности УН. Ипак, Русија је била много мања и стога слабија од Совјетског Савеза, са 25 процената мање територије и половином становништва. Прелазак са планске на тржишну економију 1990-их година имао је значајан негативан утицај на руску економију. Између 1989. и 1998. године, руска економија се смањила за 42 процента, а индустријска производња је опала и до 58

процената (Sakwa 2020, 396). Руски војни издаци пали су са 60 милијарди долара 1992. на само 19 милијарди долара 1998. (Wezeman 2017). Ово је не само спречило Москву да пројектује моћ ван својих граница, већ и да успостави ефикасну контролу над целом својом територијом, што је постало јасно након пораза у првом чеченском рату (1994–96). Иако су ови догађаји довели у питање статус Русије као велике силе, њен значајан нуклеарни арсенал, огромна територија, велика популација и обилни природни ресурси и даље су је чинили важним фактором у међународној политици. Као резултат тога, научници попут Кенета Волца (Kenneth Waltz 1993, 52) наставили су да посматрају Русију као велику силу, иако углавном са одбрамбеног становишта.

Иако Русија можда не може да се упореди са Совјетским Савезом током Хладног рата, економски и војни подаци указују на то да је успела да се поново етаблира као велика светска сила почетком 21. века. Руска економија је забележила снажан раст у раним годинама новог миленијума, углавном захваљујући повишеним ценама нафте. Међутим, овај раст је изгубио замаха због глобалне економске кризе и увођења Западних санкција након анексије Крима 2014. године (Светска банка 2026с). Ипак, номинални БДП Русије порастао је са 195 милијарди долара 1999. године на око 2,17 билиона долара 2024. године, што Русију ставља на 11. место у свету и пето у Европи (Светска банка, 2026д). Када се погледа БДП прилагођен паритету куповне моћи, руски БДП је нешто мање од 7 билиона долара, што је чини четвртом највећом економијом на свету, иза Кине, Сједињених Држава и Индије, те највећом у Европи (Светска банка, 2026е). Са економске тачке гледишта, Русија заостаје за Сједињеним Државама и Кином, двома водећим светским силама. С друге стране, она и даље представља важну силу са значајним економским потенцијалом. Економски раст је омогућио Русији да кроз повећање издатака за одбрану своју растућу латентну моћ трансформише у војну. Раст руског војног буџета био је посебно значајан од избијања кризе у Украјини 2014. године и почетка тоталног рата почетком 2022. године. Руски издаци за одбрану достигли су 149 милијарди долара у 2024. години, што је повећање од 38 процената у односу на претходну годину и 100 процената у односу на 2015. годину, према подацима SIPRI-ја (2025). То значи да Русија има трећи највећи војни буџет на свету, иза Сједињених Држава и Кине, што покрива око 5,5 процената глобалних издатака за одбрану (SIPRI 2025). Иако је овај ратни буџет изузетно висок, повећање издатака за одбрану ће несумњиво ојачати војне способности Русије. Међутим, будући да Русија производи већину свог оружја у земљи, а вредност рубље нагло варира, процена њених стварних војних расхода је често тешка (Korolev 2022, 102). Стога, иако је званични руски војни буџет у 2019. години износио око 65 милијарди долара, када се прилагоди паритету куповне моћи, достигао је 166 милијарди долара (Wezeman 2020).

Од 1990-их, Русија је прешла са релативне пасивности на одлучнију спољну политику, укључујући војне интервенције ван својих граница. То је било очигледно током рата у Јужној Осетији (2008), анексије Крима (2014), војне интервенције у Сирији (2015), а посебно након избијања рата у Украјини

почетком 2022. године. Иако су неки аутори, попут О'Брајена (O'Brien 2023), покушали да доведу у питање статус Русије као велике силе након лошег учинка руске војске на бојном пољу током прве године рата у Украјини, такве процене су се показале преурањеним. Упркос неочекивано високим губицима у Украјини, према проценама Америчког савета за спољне односе Русија и даље има око 1,1 милион војника, преко 15.000 тенкова, 6.200 артиљеријских система и скоро 1.500 борбених авиона (Carlough and Harris 2025). Поред великог нуклеарног арсенала, конвенционалног оружја и трећег највећег војног буџета на свету, Русија такође има велику популацију од преко 140 милиона људи и значајне природне ресурсе (Danilov-Danilyan, Klyuev, and Kotlyakov 2023). Русија је данас такође много политички стабилнија него у годинама након распада СССР-а, када су власти у Москви имале проблема са успостављањем контроле над целом територијом, а у највећој мери током ратова у Чеченији. Истовремено, криминал и улично насиље били су широко распрострањени (Andrienko and Shelley 2005).

Иако је моћ Русије порасла од последње деценије двадесетог века, она остаје, дугорочно гледано, сила у опадању. Ово је посебно очигледно у поређењу са утицајем Совјетског Савеза током Хладног рата, као и у поређењу са силама у развоју попут Кине и већ етаблираним глобалним актерима попут Сједињених Држава. Док је СССР, по већини мерила, био једна од две доминантне силе Хладног рата, одмах после Сједињених Држава, модерна Русија заостаје и за САД и за Кином, посебно у економском смислу и, у мањој мери, у војној моћи. Тренутно, БДП Русије чини само 7,4 процента БДП-а Сједињених Држава и 11,6 процената БДП-а Кине (Светска банка 2026ф). Разлика је мања, али и даље приметна када је реч о расходима за одбрану: руски војни буџет покрива око 15 процената америчког и 47,4 процента кинеског буџета, али са већим уделом војних расхода у укупном БДП-у, што је последица рата у Украјини (SIPRI 2025). Очекује се да ће Русија смањити своје војне издатке по завршетку сукоба, постепено враћајући расходе на мирнодопски ниво. Њене дугорочне изгледе такође ограничава старење и смањење броја становника и неравномерни економски раст, који је у просеку износио око 2 процента годишње између 2010. и 2024. године (Светска банка, 2026ц). Узети заједно, ови фактори сугеришу да, иако Русија несумњиво остаје главна сила у глобалној политици, она се тачније може схватити као сила у опадању у поређењу са силом у успону попут Кине и већ етаблираном силом попут Сједињених Држава.

Стратегија Кине према Русији

Иако се Кина сматра силом у успону, а Русија се често посматра као нација у релативном паду, билатерални односи између две земље су константно јачали током протеклих тридесет година. Овај однос привукао је значајну пажњу научника (Bellacqua 2010; Kaczmarek 2015; Wilson 2015). Међутим, стручњаци и даље нису сагласни око тога како најбоље дефинисати однос Кине

и Русије. Како Корољов (Korolev 2022, 16) истиче, „дошло је до упадљивог недостатка напретка у схватању односа Кине и Русије и степена у којем су се они развијали током времена“. Он напомиње да су билатерални односи различито описивани као „партнерство“, „оса“, „сврставање“ или чак као пуноправни савез (Korolev 2022, 17). Ово партнерство је, у не малом делу, производ неповерења обе земље према хегемонистичкој сили у међународном систему, односно према Сједињеним Државама. Како наводе Ли и Лукин (Lee and Lukin 2015, 239), кинеско-руско партнерство је „учвршћено заједничком перцепцијом Сједињених Држава као главне претње њиховим геополитичким интересима, цивилизацијским идентитетима и домаћим политичким режимима“. Корољов (Korolev 2022, 108) даље напомиње да Кина и Русија деле ставове о неколико претњи везаних за САД, укључујући „америчку агенду Националне противракетне одбране (НВО) у Источној Европи, покушаје Вашингтона да ојача свој политички и војни утицај у Азијско-пацифичком региону, ширење НАТО-а на исток, „обојене револуције“, питања територијалног интегритета и друга питања глобалне и регионалне политике“. Кина и Русија све више деле многе заједничке ставове о будућности светског поретка (Trenin Тренин 2026). Ови фактори помажу да се објасни разлоге због којих је Кина наставила да продубљује везе са Русијом, чак и након што је Москва била изопштена од стране Запада након избијања рата у Украјини.

За Кину, Русија има високу стратешку вредност јер испуњава сва четири услова које поставља теорија предаторства. Географски је добро позиционирана и довољно војно моћна да буде савезник у хипотетичком сукобу са Сједињеним Државама. Пошто су односи између Русије и водећих Западних земаља затегнути због кризе у Украјини, Русија је такође политички доступна за сарадњу са Кином. Међутим, такозвани заокрет Русије ка Азији претходио је тренутној кризи, а билатералне везе се стално продубљују од краја Хладног рата. Почало је „равноправним и поузданим партнерством“ 1996. године, након чега је уследио Уговор о добросуседству и пријатељској сарадњи из 2001. године. Недавно, када су се председници Владимир Путин и Си Ђинпинг састали у фебруару 2022. године, непосредно пре почетка рата у Украјини, описали су везе између Русије и Кине као „пријатељство без граница“ (председник Русије 2022). Неки аутори тврде да Кина и Русија имају прећутни аранжман о сферама утицаја у којем Москва препушта Источну Азију Пекингу, док Кина признаје примат Русије на постсовјетском простору (Lukin 2020, 371). Други истичу да Москва и Пекинг успешно сарађују на дубљој интеграцији Централне Азије у такозвану Велику Евроазију, кроз формате као што су Шангајска организација за сарадњу и Иницијатива „Појас и пут“ (Kazantsev, Medvedeva, and Safranchuk 2021). Сарадња између две земље такође бележи успон на Арктику, који Кина сматра све важнијим регионом, како због својих ресурса, тако и као потенцијалну будућу трговинску руту (Suslov and Kashin 2022, 8-10). У последњим деценијама, две силе су покренуле неколико иницијатива за сарадњу међу земљама које не припадају Западном блоку земаља, од којих је најзначајнији формат БРИКС. Ови догађаји су се одвијали усред погоршања

односа између Русије и Кине са једне и Сједињених Држава са друге стране. Русија је под америчким санкцијама од анексије Крима 2014. године, док су континуирани економски раст Кине и њен агресивнији став у Источној Азији изазвали забринутост међу креаторима политике у Вашингтону.

Неколико конструктивистичких објашњења кинеско-руске сарадње акценат ставља на заједничке идентитете и вредности између две земље (Wishnick 2017). Иако су Кина и бивши СССР имали жестоко идеолошко ривалство од раних 1960-их, Москва и Пекинг су се зближили у смислу заједничких вредности и идентитета откако су њихове разлике достигле врхунац почетком 1990-их (Rozman 2014). Обе земље себе виде као „цивилизацијске“, а не као националне државе (Mjör and Turoma 2020; Xia 2014) и залажу се за свет који је састављен од неколико, а не од једне универзалне цивилизације (Khoros 2017). Лидери обе земље често указују на заједничку посвећеност принципима мултиполарности, несврстаности, неконфронтиције и нетаргетирања других земаља (председник Русије 2026). Ове формулације се често користе као критика Запада и међународног поретка „заснованог на правилима“ који предводи Запад. Руско противљење проширењу НАТО-а и њено заговарање концепата попут „недељиве безбедности“ (Kvartalnov 2021) такође је подржано у Пекингу (Xinhua 2022). Кинеско противљење „обојеним“ револуцијама и учешћу НАТО-а у бившим совјетским државама, сугерише да Пекинг и Москва деле заједнички поглед на међународне односе и да је Кина спремна да занемари улогу Русије у Украјини у корист ширег циља отпора међународном поретку којим управља Запад. Конструктивистички приступи, међутим, не успевају да правилно размотре повремено супротстављене материјалне интересе обе земље и нису у стању да дају чврста предвиђања будућег понашања.

Објашњење за кинеску подршку Русији може се наћи и у структурном реализму. Кенет Волц (Kenneth Waltz 1988, 621) истиче да „ако се конкурентски блокови виде као уско уравнотежени и ако се конкуренција окреће важним питањима, тада попуштање ризикује да доведе до сопственог уништења“. Он напомиње да је у временима кризе вероватније да ће слабији или савезник који више нагиње авантуризму одређивати политику своје стране, а његови партнери ће га, пошто не могу себи да приуште или дозволе да буде поражен, подржавати чак и ако виде потенцијалне ризике. Волц као пример наводи почетак Првог светског рата, када Немачка није могла да дозволи пораз Аустро-Угарске, јер би остала сама у срцу Европе. Са друге стране, Русија из истог разлога није могла да дозволи пораз Француске. Ситуација је слична и данас: није у интересу Кине да Русија буде поражена у посредничком рату у Украјини против Западних савезника, јер би пад Русије из редова великих сила оставио Кину саму у потенцијалном сукобу са Сједињеним Државама и њиховим савезницима. Међутим, теорија предаторства нуди боље објашњење кинеске политике према Русији јер уноси нијансе, посебно у погледу интензитета кинеске подршке свом партнеру.

Украјинска криза је кључна за разумевање кинеске стратегије јачања према Русији. Руске акције у Украјини 2014. године, укључујући анексију Крима,

наишле су на оштре критике Сједињених Држава и њихових европских савезника, који су увели санкције Русији и интензивирали подршку Украјини. Свеопшти рат Русије у Украјини, који је почео у фебруару 2022. године, наишао је на још шире међународне критике. На пример, 141 земља гласала је за резолуцију Генералне скупштине УН којом се „најоштрије осуђује агресија Руске Федерације против Украјине“ и захтева да „Руска Федерација одмах прекине употребу силе против Украјине“ (Borger 2022). Кинески став је, међутим, остао резервисан, а њен одговор на ескалацију сукоба у Украјини био је много умеренији: Пекинг је показао подршку територијалном интегритету Украјине, признајући да се „морају узети у обзир и легитимни безбедносни интереси Русије, наиме противљење Москве источном ширењу НАТО-а“ (Reuters 2022). Кинески званичници наставили су да дају изјаве у складу са „неутралним-проруским ставом“, истичући улогу НАТО-а у украјинској кризи (Greitens 2022, 755-760). Како Грајтенс истиче, релативна изолација Русије током првих месеци рата у Украјини није утицала на дипломатску сарадњу између Русије и Кине, која је наставила несметано да се развија.

Кинеска стратегија пружања подршке Русији посебно је очигледна у економској сфери. Док су Западне земље настојале да изолују и ослабе Русију санкцијама, Кина је одбила да им се придружи и уместо тога је наставила да шири своје економске везе са Москвом. Економска логика иза те одлуке свакако постоји, будући да су економије две земље међусобно компатибилне: Кини су потребни поуздани извори природних ресурса које Русија може да понуди, док је Русији потребна економска сарадња са Кином због губитка Западних, пре свега европских, тржишта (Lukin 2020, 365). До 2024. године, Кина је прихватила скоро једну трећину руског извоза, што је око двоструко више него Индија, која је следеће највеће извозно тржиште Русије (ITS 2024). Укупна трговина између Русије и Кине порасла је са 146,8 милијарди долара у 2021. на 240 милијарди долара у 2023. години, док је трговина између Русије и ЕУ пала са 281 милијарде долара на само 97 милијарди долара у истом периоду (Jayarakash 2025). Русија је за Кину постала водећи добављач енергије, тако што је извезла сирову нафту у вредности од преко 62 милијарде долара у 2024. години, што је покрило око 20 процената укупног увоза нафте у Кину (Economist Intelligence Unit 2025; Trading Economics 2026a). Руски извоз у Кину износио је око 130 милијарди долара у 2024. години, од чега су скоро три четвртине били енергетски производи (Trading Economics 2026b). Саопштење руских званичника да су Москва и Пекинг коначно постигли споразум о изградњи гасовода „Снага Сибира 2“ почетком септембра 2025. године, капацитета 50 милијарди кубних метара гаса годишње, сигнализира да Русија планира да дугорочно преусмери свој извоз енергије са европских на азијска тржишта (RT 2025b). Са друге стране, Кина је постала кључни извор широког спектра робе коју Русија више не може да увози са Запада, као што су аутомобили, машине и електронски производи. Међутим, трговински односи остају структурно неуједначени: Русија у укупној трговини са Кином учествује са само 3,6%, док Кина учествује са око једном трећином укупне трговине

Русије (Astrov 2025; Neufeld 2026). Како неки аутори примећују да је кинеска подршка, а посебно економска, постала кључни фактор који омогућава Русији да оствари своје циљеве у Украјини без давања претеране тежине Западним акцијама (Ponomarenko 2025).

Војна сарадња између Кине и Русије наставила је да се развија и након што је рат у Украјини почео 2022. године. Иако две земље немају формални војни савез, њихова сарадња се у значајној мери развила током протеклих 30 година. Војна сарадња се продубила након руске анексије Крима 2014. године и увођења Западних санкција, зато што је Русија изгубила приступ великом делу технологије произведене на Западу (Rácz and Hrytsenko 2025). Кина је стога постајала све важнији партнер за руски војно-индустријски комплекс, будући да руски произвођачи оружја више нису могли да увозе компоненте од Западних компанија. Како Корољов (Korolev 2022, 90) примећује, „тренутни обим сарадње Кине и Русије превазилази оно што представљају неки постојећи билатерални савези“. Овај тренд се наставио и након избијања рата у Украјини, посебно када је реч о заједничким војним вежбама. Две земље одржале су 39 заједничких војних вежби између 2022. и 2025. године, укључујући рекордних 14 само у 2024. години (Hart et al. 2026).

Међутим, кинеска подршка Русији није довољно јака да би на директан начин представљала јачање. То је углавном зато што нема непосредних назнака да ће Русија изгубити свој статус велике силе. Узимајући у обзир континуирану војну снагу Русије, Пекинг има разлога да поступа опрезно и да избегава претерану подршку Москви. За разлику од Украјине која је имала користи од значајне директне војне подршке Западних савезника, што је резултирало значајним оперативним достигнућима, Русија је у великој мери зависила од домаће одбрамбене индустрије и постојећих залиха. Иако се сматра да Русија набавља такозвану робу двоструке намене из Кине за своју војну индустрију, Пекинг није наоружао Русију у обиму који може да се упоређи са подршком коју су Западне земље пружиле Кијеву (Balazs 2025). Истовремено, Пекинг је настојао да избегне дубљи јаз са Сједињеним Државама и Европском унијом, као два кључна економска партнера, који би вероватно уследио након било какве директне војне подршке Русији. Економски гледано, иако је трговина између две земље значајно порасла, неке велике кинеске компаније и банке ограничиле су сарадњу са руским ентитетима из страха од секундарних санкција (Lukonin 2023). У енергетском сектору, упркос руском плану да преусмери извоз гаса у Кину и глобалној енергетској кризи коју је изазвало америчко-израелски рат против Ирана почетком 2026. године, две земље нису постигле значајнији напредак у пројекту „Снага Сибира 2“ током посете председника Путина Пекингу у мају 2026. године. Иако су руски званичници рекли да постоји „заједничко разумевање главних параметара“ гасовода, нису објавили званичан временски оквир за његову реализацију, што сугерише да Кина одређује темпо преговора (Reuters 2026). Кинеска одлука да се креће полако такође сугерише да, упркос интересовању Москве, она није спремна

да жури са скупим дугорочним пројектима и уместо тога жели да обезбеди боље услове.

Кинеска уздржаност и ограничења у подршци Русији видљиви су и у дипломатској сфери. Иако су се кинески званичници придружили својим руским колегама у критикама НАТО-а и његове улоге у ескалацији кризе у Украјини, одржавали су контакт са властима у Кијеву, као и са европским земљама које су увеле санкције Русији (Moritsugu 2024). Кина није признала руску анексију четири украјинска региона у септембру 2022. године, иако није осудила акције Москве (United Nations 2022). За разлику од Сирије, Еритреје и Северне Кореје, које су се у потпуности сагласиле са Русијом, Кина је усвојила став „стратешке двосмислености“ углавном се уздржавајући од резолуција везаних за Украјину како у Генералној скупштини УН, тако и у Савету безбедности УН (Fillion 2023). У ширем смислу, иако Кина и Русија и даље већину времена гласају заједно, њихова усклађеност гласова у Генералној скупштини УН пала је са око 77 процената на 67 процената између 2018. и 2024. године (Andersson 2025). Пекинг је такође више пута покушавао да смањи тензије покретањем разних мировних иницијатива, укључујући и сопствени мировни план за Украјину од 12 тачака почетком 2023. године, који је Москва похвалила, а Вашингтон критиковао (Sauer and Davidson 2023). Кина је 2024. године, заједно са Бразилом, у Уједињеним нацијама такође иницирала формирање групе „Пријатељи мира“ (MFA PRC 2024). Осим тога, Пекинг је почетком 2023. године именовао свог специјалног представника за евроазијске послове и бившег амбасадора у Москви, Ли Хуија (Li Hui), на нову позицију специјалног изасланика за решавање сукоба између Русије и Украјине. Међутим, пошто Пекинг до сада није уложио значајне ресурсе у активно решавање сукоба у Украјини и углавном је заузео пасивну дипломатску позицију, чини се да је циљ ових иницијатива првенствено очување имиџа Кине као неутралног актера у сукобу, као и одржавање директне комуникације са Кијевом. Кина остаје један од водећих трговинских партнера Украјине, а 2023. године била је највећи појединачни увозни партнер Украјине, са учешћем у скоро 16 процената укупног увоза Украјине (ОЕС 2026). Кинеске фирме наводно и даље испоручују производе двоструке намене, укључујући компоненте које се користе у војном сектору Украјине, посебно оне које се баве производњом дронова (Clover et al. 2026).

Тренутна путања руско-кинеских односа, као и тренутна путања рата у Украјини, сугерише да ће кинеска стратегија јачања да остане на снази. Иако се руски напредак на бојном пољу последњих година у знатној мери успорио, Москва је до сада остала посвећена својим ратним циљевима, што значи да ће се сукоб вероватно наставити у догледној будућности. Ипак, ако би Украјина направила пробој на бојном пољу уз подршку својих Западних савезника и ако би влада у Москви показала пукотине, Кина би вероватно повећала ниво подршке Русији и окренула се стратегији јачања. С друге стране, ако би позиција Украјине попустила и Русија изашла као победник, Пекинг би вероватно смањио своју подршку Москви.

Закључак

Кинеска стратегија према Русији након ескалације кризе у Украјини у фебруару 2022. године, најбоље се може објаснити теоријом предаторства. Будући да би Русија могла да буде савезник у потенцијалном сукобу са Сједињеним Државама, а услед погоршања односа са Западом, она је и политички доступна, односно има високу стратешку вредност за Кину, те стога Пекинг настоји да успостави добре односе са Москвом и спречи своје потенцијално испадање из редова великих сила. То објашњава зашто Кина, упркос томе што је сила у успону, а Русија у опадању, није покушала да искористи руску „преокупацију“ Украјином како би ослабила позицију Москве, нити се придружила Сједињеним Државама и другим Западним земљама у осуди руских поступака. Напротив, Кина је применила стратегију подршке. Заузела је званично неутралан, али латентно проруски став у вези са сукобом у Источној Европи. Кина се брзо позиционирала као водеће алтернативно тржиште за руске енергетске ресурсе који више нису добродошли у Европи, а повећање кинеског увоза из Русије у великој мери је помогло стабилизацији руске привреде након почетног шока изазваног ратом у Украјини и санкцијама Запада. Економска сарадња, ипак, није једносмерна, јер је кинески извоз у Русију такође значајно порастао након 2022. године, посебно у области производње високе технологије. Кина је такође пружила дипломатску подршку Русији, пре свега кроз сарадњу у форматима као што су БРИКС и Шангајска организација за сарадњу, као и кроз честе и добро пропраћене састанке високих званичника обе земље.

С друге стране, Кина је задржала извесну дистанцу од Русије, посебно у вези са њеним акцијама у Украјини. Пекинг је одбио да отворено подржи руску војну интервенцију, као и анексију четири региона у септембру 2022. године, уместо чега је радије позвала на дипломатско решење кризе. Кина је такође заузела нијансирани став „стратешке двосмислености“, при чему се углавном уздржавала од гласања у УН о резолуцијама везаним за Украјину. Док извештаји указују да је продала ограничену количину производа који се категоришу као роба двоструке намене, Кина није Русију снабдела напредним оружјем. У међувремену, неке кинеске компаније поставиле су ограничења на сарадњу са руским субјектима како би избегле ризик од секундарних санкција. Исто тако, Пекинг је наставио да одржава и развија односе са Украјином, као и са европским земљама које су увеле санкције Русији. Ово показује да Пекинг и даље следи релативно пасивну стратегију подршке, уместо активног јачања Русије, јер Русија остаје војно моћна сила према којој кинески доносиоци одлука морају да приступају са опрезом. Пекинг настоји да избегне директан сукоб са Западним земљама, док истовремено одржава позицију неутралности и проширује своје економске везе како са њима, тако и са Русијом.

References

- Andersson, Patrik. 2025. "Friends moving apart? China and Russia at the United Nations", *MERICs*, November 6. <https://merics.org/en/comment/friends-moving-apart-china-and-russia-united-nations>.
- Andrienko, Yuri and Louise Shelley. 2005. "Crime, Violence, and Political Conflict in Russia". In: *Understanding Civil War: Evidence and Analysis*, edited by Paul Collier and Nicholas Sambanis, 87-118. Washington, DC: World Bank.
- Astrov, Vasily. 2025. "Russia is shifting its foreign trade massively towards China", *The Vienna Institute for International Economic Studies*, October 2. <https://wiiw.ac.at/russia-is-shifting-its-foreign-trade-massively-towards-china-n-695.html>.
- Balazs, Daniel. 2025. "China-Russia dual-use cooperation stays resilient amid sanctions". *RSIS Commentaries*, August 23. <https://rsis.edu.sg/rsis-publication/rsis/china-russia-dual-use-cooperation-stays-resilient-amid-sanctions/>.
- Bellacqua, James, ed. 2010. *The Future of China-Russia Relations*. Lexington: University Press of Kentucky.
- Biden, Joseph R. 2022. "Biden-Harris White House National Security Strategy, October 2022." *The White House*, October 12. <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.
- Borger, Julian. 2022. "UN votes to condemn Russia's invasion of Ukraine and calls for withdrawal", *The Guardian*, March 2. <https://www.theguardian.com/world/2022/mar/02/united-nations-russia-ukraine-vote>
- Carlough, Molly and Benjamin Harris. 2025. "Comparing the Size and Capabilities of the Russian and Ukrainian Militaries", *Council for Foreign Relations*, June 3. <https://www.cfr.org/in-brief/comparing-size-and-capabilities-russian-and-ukrainian-militaries>.
- Chrisafis, Angelique and Amy Hawkins. 2023. "Macron arrives in China hoping to talk Xi into changing stance on Ukraine", *The Guardian*, April 5. <https://www.theguardian.com/world/2023/apr/05/macron-heads-china-hoping-talk-xi-jinping-changing-stance-ukraine>
- Clover, Charles. William Langley, Chris Cook and Christopher Miller. 2026. "Russia, Ukraine and the race for Chinese drone components", *Financial Times*, January 21. <https://www.ft.com/content/58416bf8-97d0-4d99-8152-cff9ec2dd3ef>.
- Danilov-Danilyan, Viktor Ivanovich, Nikolay Nikolaevich Klyuev, and Vladimir Mikhaylovich Kotlyakov. 2023. "Russia in the global natural and ecological space". *Regional Research of Russia* 13 (1): 34-57.
- De Andreis, Marco, and Francesco Calogero. 1995. *The Soviet nuclear weapon legacy*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Doshi, Rush. 2021. *The Long Game: China's Grand Strategy to Displace American Order*. Oxford: Oxford University Press.

- Eaglen, Mackenzie. 2024. "Keeping Up with the Pacing Threat: Unveiling the True Size of Beijing's Military Spending", *American Enterprise Institute*, April. <https://www.aei.org/wp-content/uploads/2024/04/Keeping-Up-with-the-Pacing-Threat-Unveiling-the-True-Size-of-Beijings-Military-Spending.pdf>.
- Economist Intelligence Unit. 2025. "Teapots and ghosts: the economics behind China's Russian oil imports", *Economist Intelligence Unit*, May 16. <https://www.eiu.com/n/the-economics-behind-chinas-russian-oil-imports/>.
- Fillion, Stéphanie. 2023. "With caution and tact: How Asian countries voted on Ukraine at the UN", *The Interpreter*, February 9, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/caution-tact-how-asian-countries-voted-ukraine-un>.
- Greitens, Sheena Chestnut. 2022. „China's response to war in Ukraine". *Asian Survey* 62 (5-6): 751-781.
- Hart, Brian, Bonny Lin, Matthew P. Funaiolo, Samantha Lu, Leon Li, Hannah Price, Nicholas Kaufman, Gavril Torrijos. 2026. "How Deep Are China-Russia Military Ties?", *China Power*, May 15. <https://chinapower.csis.org/china-russia-military-cooperation-arms-sales-exercises/>
- [ITS] International Trade Center. 2024. "Top trade partners of the Russian Federation", *International Trade Center*. <https://www.intracen.org/our-work/regions-and-countries/eastern-europe-and-central-asia/russian-federation>.
- Jayaprakash, Rajoli Siddharth. 2025. „A Decadal Review of Russia-China Economic Relations", *Observer Research Foundation*, February 3. <https://www.orfonline.org/research/a-decadal-review-of-russia-china-economic-relations>.
- Kaczmarek, Marcin. 2015. *Russia-China relations in the post-crisis international order*. London: Routledge.
- Kazantsev, Andrei, Svetlana Medvedeva, and Ivan Safranchuk. 2021. „Between Russia and China: Central Asia in Greater Eurasia". *Journal of Eurasian Studies* 12 (1): 57-71.
- Kennedy, Paul. 1988. *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. London: Unwin Hyman.
- Khoros, Vladimir. 2017. "Cluster of Civilizations", *Russia in Global Affairs*, June 6. <https://eng.globalaffairs.ru/articles/cluster-of-civilizations/>.
- Korolev, Alexander. 2022. *China-Russia Strategic Alignment in International Politics*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Kristensen, Hans M, Matt Korda, Eliana Johns, and Mackenzie Knight. 2025. "Chinese Nuclear Weapons 2025". *Bulletin of the Atomic Scientists* 81 (2): 135-160.
- Kvartalnov, Artem. 2021. „Indivisible Security and Collective Security Concepts: Implications for Russia's Relations with the West". *Central European Journal of International & Security Studies* 15 (3): 4-29.
- Kynicky, Jindrich, Martin P. Smith, and Cheng Xu. 2012. „Diversity of rare earth deposits: the key example of China". *Elements* 8 (5): 361-367.

- Lee, Rensselaer, and Artyom Lukin. 2015. *Russia's Far East: New Dynamics in Asia Pacific and Beyond*. Boulder: Lynne Rienner Publishers
- Lukin, Artyom. 2020. "The Russia–China entente and its future". *International Politics (The Hague)* 58 (3): 363-380.
- Lukonin, Sergei. 2023. „Russia-China Relations: An Asymmetrical Partnership?”. *Вестник МГИМО Университета* 16 (2): 65-86.
- Mearsheimer, John. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton & Company.
- Miller, Manjari Chatterjee. 2021. *Why nations rise: Narratives and the path to great power*. Oxford: Oxford University Press.
- M. Taylor Fravel, George J. Gilboy, and Eric Heginbotham. 2024. „Estimating China's Defense Spending: How to Get It Wrong (and Right)". *Texas National Security Review* 7 (3): 40-54.
- [MFA PRC] Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. 2024. "Friends for Peace" Group on the Ukraine Crisis Set up in the United Nations", *Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China*, September 28, https://www.mfa.gov.cn/eng/wjbzhd/202409/t20240929_11500459.html.
- Mjør, Kåre Johan and Sanna Turoma (Eds.). (2020). *Russia as Civilization: Ideological Discourses in Politics, Media and Academia* (1st ed.). London: Routledge.
- Morgenthau, Hans J. 1948. *Politics among nations*, New York: Knopf.
- Moritsugu, Ken. 2024. "Ukraine's Foreign Minister Seeks 'Common Ground' With China in Talks on Ending War With Russia", *Diplomat*, July 25. <https://thediplomat.com/2024/07/ukraines-foreign-minister-seeks-common-ground-with-china-in-talks-on-ending-war-with-russia/>.
- Neufeld, Dorothy. 2026. "Ranked: China's Largest Trading Partners in 2025", *Visual Capitalist*, February 28. <https://www.visualcapitalist.com/chinas-largest-trading-partners-in-2025/>.
- O'Brien, Phillips P. 2023. "There's No Such Thing as a Great Power", *Foreign Affairs*, June 29. <https://www.foreignaffairs.com/ukraine/theres-no-such-thing-great-power>.
- [OEC] Observatory of Economic Complexity. 2026. "Where does Ukraine import from?", *Observatory of Economic Complexity*. https://oec.world/en/visualize/tree_map/hs92/import/ukr/show/all/2023.
- Omitoogun, Wuyi, and Elisabeth Sköns. 2006. „Military expenditure data: a 40-year overview". *Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI Yearbook*.
- Ponomarenko, Anton. 2025. "The China Factor Dooming Russia-Ukraine Peace Talks", *Diplomat*, September 17. <https://thediplomat.com/2025/09/the-china-factor-dooming-russia-ukraine-peace-talks/>.
- President of Russia. 2022. "Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era

- and the Global Sustainable Development", *President of Russia*, February 4. <http://en.kremlin.ru/supplement/5770>.
- President of Russia. 2026. "Press statements following Russia-China talks", *President of Russia*, May 20. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/79787>.
- Rácz, András and Alina Hrytsenko. 2025. "Partnership Short of Alliance: Military Cooperation Between Russia and China", *CEPA*, June 16. <https://cepa.org/comprehensive-reports/partnership-short-of-alliance-military-cooperation-between-russia-and-china/>.
- Radchenko, Sergey. 2024. *To Run the World: The Kremlin's Cold War Bid for Global Power*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Reuters. 2022. "China says it respects Ukraine's sovereignty and Russia's security concerns", *Reuters*, February 25. <https://www.reuters.com/world/europe/china-says-it-respects-ukraines-sovereignty-russias-security-concerns-2022-02-25/>.
- Reuters. 2025. "Kremlin says understanding reached on Power of Siberia 2 gas link to China, but no details yet", *Reuters*, May 20. <https://www.reuters.com/business/energy/kremlin-says-understanding-reached-power-siberia-2-gas-link-china-no-details-yet-2026-05-20/>.
- Rozman, Gilbert. 2014. *The Sino-Russian Challenge to the World Order: National Identities, Bilateral Relations, and East versus West in the 2010s*, Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.
- RT. 2025a. "China ready to build 'more just global order' with Russia", *RT*, September 4. <https://www.rt.com/russia/624111-china-russia-global-order/>.
- RT. 2025b. "Gazprom seals agreement on 'world's biggest project' with China", *RT*, September 2. <https://www.rt.com/russia/623917-gazprom-pipeline-mongolia-china/>.
- Sakwa, Richard. 2020. *Russian politics and society*, London: Routledge.
- Sauer, Pjotr and Helen Davidson. 2023. "Putin welcomes China's controversial proposals for peace in Ukraine", *The Guardian*, March 21. <https://www.theguardian.com/world/2023/mar/21/putin-welcomes-chinas-controversial-proposals-for-peace-in-ukraine>.
- Shiffrinson, Joshua R. Itzkowitz. 2018. *Rising Titans, Falling Giants: How Great Powers Exploit Power Shifts*. Ithaca: Cornell University Press.
- [SIPRI] SIPRI Fact Sheet. 2025. "Trends in World Military Expenditure, 2024", SIPRI, April. https://www.sipri.org/sites/default/files/2025-04/2504_fs_milex_2024.pdf.
- Standish, Reid. 2025. "China, Russia Launch Joint Naval Drills In Pacific Amid Strengthening Military Ties", *Radio Free Europe/Radio Liberty*, August 3. <https://www.rferl.org/a/military-exercise-japan-taiwan-navy-china-russia-partnership/33491860.html>.
- Suslov, Dmitry, and Vassily Kashin. 2022. "Arctic as a new playground for great power competition: The Russia–China–United States triangle". In: *Arctic fever: Political*,

- economic & environmental aspects*, edited by Anastasia Likhacheva, 3-30. Singapore: Springer Nature Singapore.
- Thucydides. (1910) 1950. *History of the Peloponnesian War*, transl. Richard Crawley, New York: E. P. Dutton and Co.
- Trading Economics. 2026a. "China Imports from Russia of Crude Oil", *Trading Economics*. <https://tradingeconomics.com/china/imports/russia/crude-oil-petroleum-bituminous-minerals>.
- Trading Economics. 2026b. "China Imports from Russia", *Trading Economics*. <https://tradingeconomics.com/china/imports/russia>.
- Trenin, Dmitry. 2026. "Russia-China Strategic Partnership Requires a New Level of Quality", *Russian International Affairs Council*, April 24. <https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/russia-china-strategic-partnership-requires-a-new-level-of-quality/>.
- Trump, Donald J. 2025. "National Security Strategy of the United States of America", *The White House*, November. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>.
- United Nations. 2022. "With 143 Votes in Favour, 5 Against, General Assembly Adopts Resolution Condemning Russian Federation's Annexation of Four Eastern Ukraine Regions", *United Nations*, October 12. <https://press.un.org/en/2022/ga12458.doc.htm>.
- Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley.
- Waltz, Kenneth N. 1988. "The origins of war in neorealist theory". *Journal of Interdisciplinary History* 18 (4): 615-628.
- Waltz, Kenneth N. 1993. "The emerging structure of international politics". *International security* 18 (2): 44-79.
- Wang, Shaoguang. 1996. "Estimating China's defence expenditure: some evidence from Chinese sources". *The China Quarterly* 147: 889-911.
- Wei, Da. 2025. "What Does China Want in Ukraine?", *Foreign Affairs*, July 29. <https://www.foreignaffairs.com/china/what-does-china-want-ukraine>.
- Wezeman, Siemon T. 2017. "China, Russia and the shifting landscape of arms sales", *SIPRI*, July 5. <https://www.sipri.org/commentary/topical-backgrounder/2017/china-russia-and-shifting-landscape-arms-sales?utm>.
- Wezeman, Siemon T. 2020. "Russia's military spending: Frequently asked questions", *SIPRI*, April 27. <https://www.sipri.org/commentary/topical-backgrounder/2020/russias-military-spending-frequently-asked-questions#>.
- Wilson, Jeanne. 2015. *Strategic partners: Russian-Chinese relations in the post-Soviet era*. London: Routledge.
- [WITS] World Integrated Trade Solutions. 1991. "World Trade Summary", *World Integrated Trade Solutions*. <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/WLD/Year/1991/Summarytext?utm>.

- Wishnick, Elizabeth. 2017. "In Search of the 'Other' in Asia: Russia–China Relations Revisited". *The Pacific Review* 30 (1): 114–32.
- World Bank Group. 2026a. "China", *World Bank Group*. <https://data.worldbank.org/country/china>.
- World Bank Group. 2026b. "GDP, PPP (current international \$)", *World Bank Group*, https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.CD?most_recent_value_desc=true.
- World Bank Group. 2026c. "GDP growth (annual %) – Russian Federation", *World Bank Group*. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=RU>.
- World Bank Group. 2026d. "GDP (current US\$) - Russian Federation", *World Bank Group*. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=RU>.
- World Bank Group. 2026e. "GDP, PPP (current international \$) - Russian Federation", *World Bank Group*. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.CD?locations=RU&utm=null>.
- World Bank Group. 2026f. "GDP Current US\$", *World Bank Group*, https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2024&most_recent_value_desc=true&start=1960&type=shaded&view=chart&year=1985.
- Xia, Guang. 2014. „China as a “civilization-state”: A historical and comparative interpretation". *Procedia-Social and Behavioral Sciences* 140: 43–47.
- Xinhua. 2022. "Indivisible security" endorsed by international community: Chinese FM", *Xinhua*, April 25. <https://english.news.cn/20220425/0cf8218d7c124ece8ddd0d2c52f64c2d/c.html>.
- Yuan, Shaoyu. 2023. „Tracing China's diplomatic transition to wolf warrior diplomacy and its implications". *Humanities and Social Sciences Communications* 10 (1). <https://www.nature.com/articles/s41599-023-02367-6.pdf>.
- Zakaria, Fareed. 1999. *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role*. Princeton: Princeton University Press.

EUROPEAN UNION AND THE NUCLEAR WEAPONS PROLIFERATION

Marina KOSTIĆ ŠULEJIĆ¹, Mira ŠOROVIĆ², Miad NAKHAVALI³

ABSTRACT

The authors explore the driving forces behind the EU's non-proliferation policies toward existing proliferation cases and crises (India, Pakistan, North Korea, and the Middle East) and answer the question of why the EU's non-proliferation policy diverges in these cases. The main hypothesis is that there are inconsistencies in the EU's approach to the proliferation crisis, mainly because its policy is three-layered rather than purely normative or regime-type-dependent. The authors claim that it depends first on the preservation of the NPT regime and the UN SC resolution on the issue. But, secondly, in the absence of such a resolution, the regional and internal EU dimensions that matter. The article is based on the document analysis of the EU strategies, resolutions, cooperation agreements, joint declarations and actions. Then the authors use the qualitative comparative analysis of EU policies and measures toward the specific cases of countries that proliferated nuclear weapons or are accused of violating the NPT. The authors conclude that the EU approach prefers the multilateral UN-centred solutions, diplomacy and financial support, where it can act as a preventive actor, but that, in the cases of its absence and military counter-proliferation efforts, the EU stance becomes more divided and pragmatic depending on the regional security dynamics and the impacts the countries involved in crisis have on the EU.

ARTICLE HISTORY

Received:

5/2/2026

Revised:

23/3/2026

Accepted:

7/5/2026

KEYWORDS

European Union;
non-proliferation;
nuclear weapons;
proliferation crises;
NPT.

Cite this article as: Kostić Šulejić, Marina, Mira Šorović, and Miad Nakhavali. 2026. "European Union and the Nuclear Weapons Proliferation". *The Review of International Affairs* LXXVII (1197): 365–412. https://doi.org/10.18485/iipe_ria.2026.77.1197.3

¹ Senior Research Fellow, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, Serbia. E-mail: marina@diplomacy.bg.ac.rs, <https://orcid.org/0000-0002-1342-7332>

² Teaching Assistant, Humanistic Studies, University of Donja Gorica, Podgorica, Montenegro. E-mail: mira.sorovic@udg.edu.me, <https://orcid.org/0009-0000-3685-1454>.

³ Middle East Analitika, Belgrade, Serbia. E-mail: miadnakhavali@gmail.com

Introduction

The European Union (EU) places the prevention of the use and proliferation of nuclear weapons as its highest priorities. However, while having a significant role in some cases of proliferation crisis, the EU has a minimal one in some other (Stojanović 2020, 39). This paper analyses and compares the different cases of nuclear weapons proliferation and crises such as in India, Pakistan, North Korea and Iran and assesses the EU policy, measures and successfulness in each of them. In order to answer the main research question of why the EU non-proliferation policy is inconsistent and unequally efficient in the specific cases of proliferation of nuclear weapons and what determines such outcomes, the paper identifies and compares several determinants: the existence of multilateral framework (Non-Proliferation Treaty⁴ (1968) and United Nations' Security Council (UN SC) resolutions), the incentives behind the development of nuclear weapons (threat perception) and the internal EU dimension.

During the 1990s, there was an urgent need for several measures to be taken if the non-proliferation regime was to be preserved. The international community first faced the dissolution of the Soviet Union with nuclear weapons remaining in several former republics – Russia, Ukraine, Belarus and Kazakhstan – as well as the discovery of the Iraqi nuclear program. It was, then, faced with the announcements of North Korea to leave the NPT, which would have been the first case of withdrawal from the non-proliferation regime in the period when the NPT was due to expire. Finally, in 1998, the nuclear test explosions of India and Pakistan took place, making them the first nuclear-weapon states to arise outside the NPT regime. Although the first two cases were successfully settled at that time, the appearance of new nuclear states caused concerns and differentiated answers, including in the EU.

In the 2000s, the 2001 terrorist attacks in the USA, the supposed development of nuclear weapons by Libya and Iraq, as well as the discovery of hidden Iranian nuclear facilities in 2002, underlined the need for the development of a comprehensive and global EU non-proliferation regime. Additionally, North Korea withdrew from the NPT in 2003 and conducted its first nuclear test in 2006, with further to follow, combined with the massive development of missile technology. In such circumstances, the EU got more institutionally engaged in formulating strategies, policies and responses to the posed threats of weapons of mass destruction (WMD) proliferation and possible uses from both state- and non-state actors.

Since 2014 and Russian military activities in Ukraine, the emphasis has been given to the increasing risk of the use of nuclear weapons in regional conflicts,

⁴ The non-proliferation treaty is the cornerstone of non-proliferation regime signed in 1968 and entered into force in 1970. In 1995, it was extended indefinitely. It is considered to be the result of a “great bargain” between the states that poses nuclear weapons (NWS) and non-nuclear weapon states (NNWS). It is considered that NPT rest on three “pillars”: 1) non-proliferation; 2) disarmament, and 3) peaceful use of nuclear energy. The Treaty is reviewed every five years, and the IAEA monitors compliance.

worsened relations with Russia, the collapse of arms control agreements in Europe, and the potential vertical proliferation of nuclear weapons by China, as well as challenges related to the modernisation of nuclear arsenals by all nuclear-armed states. Moreover, in the same context, the risks posed by the possible attack on the nuclear power plants put significant EU attention to the work and capabilities of the International Atomic Energy Agency (IAEA) in improving nuclear safety and security measures. The failure of the USA-North Korea denuclearisation talks during the first Trump administration and the USA withdrawal from the 2018 Iranian nuclear deal (Joint Comprehensive Plan of Action – JCPOA), further emphasised the threat posed by state actors. One of the counter-proliferation measures was taken in June 2025 when Israel, first by itself and then joined by the USA, attacked Iranian nuclear facilities and nuclear physicists, thus backsliding the Iranian nuclear program, especially in terms of reprocessing and uranium enrichment (Associated Press 2025). The dilemma still remains about the estimated 400 kilograms of uranium enriched up to 60% which is still allegedly stored at an undisclosed location (Rodgers, Williams, and Bermudez Jr. 2025). This left the issue of possible Iranian nuclear proliferation open, as well as the issue of nuclear and radiological terrorism, since Iran is among the countries considered to be state sponsoring terrorism, together with Cuba, North Korea, and Syria, which are currently listed as such by the US State Department (US Department of State 2026).

In this paper, the authors explore the EU approach toward the nuclear proliferation crises in the last three decades, highlighting its attitudes, strategies and measures. The first part of the paper will analyse the conceptual and normative underpinnings of the EU policies regarding nuclear weapons. In subsequent parts, the authors explore the EU approaches toward the proliferation in South Asia among the non-NPT members (India and Pakistan), and states that exited or consider existing NPT – North Korea and Iran according to three already mentioned determinants. We conclude that in these cases, the EU non-proliferation policy has been three-layered, rather than purely normative or regime-type dependent. First, it depended on the preservation of the NPT regime, thus much more concerned with the cases of withdrawal or breach of the Treaty than non-participation, and the UN SC resolution on the issue. Secondly, in the absence of such a resolution, there is the regional dimension – the EU’s judgment and capabilities to balance regional instabilities, the potential of the crises to trigger further proliferation in the region, and the level of readiness of these states to cooperate on further non-proliferation efforts. Thirdly, there is an EU dimension – the internal unity, the impact on the EU’s well-being, and the EU’s desire to express itself as a global power.

The EU Strategies, Policies and Activities in the Field of Nuclear Non-Proliferation, Arms Control and Disarmament

At first, the EU Member States coordinated their national policies regarding non-proliferation through the European Political Cooperation (EPC). Most efforts focused on reaching common positions in international bodies, like the IAEA and the UN

General Assembly, though each country retained its own decision-making power (Müller and Michel 1996). During the 1990s, the EU began shaping more complex legal and policy frameworks in nuclear non-proliferation, influenced by the creation of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and French adoption of the NPT in 1992 (Grand 2000; Cornish, van Ham and Krause 1996). Also, the end of the Cold War and Iraq's 1991 clandestine nuclear program pushed the EU to take non-proliferation more seriously. These developments led scholars to question whether a unified EU approach to nuclear non-proliferation was emerging (Herrera 2025). Since the French adoption of the NPT, the principle of non-proliferation was embraced by all EU member countries, leading to a consensus within the EU. As a result, the EU has viewed the WMD threat as external, with its focus shifting away from nuclear weapons programs within the EU to concerns about nuclear weapons proliferation outside the EU (Grip 2025). The 1995 NPT Review Conference was the first time the EU presented a unified stance, and the EU's first joint action on non-proliferation matters "showed the world that the era of European strategic disunity was drawing to a close." (Van Ham 2011).

Accordingly, early theoretical work on EU nuclear non-proliferation policy used approaches suited to explaining how groups of states adopt new policy areas. During the rise of constructivism in International Relations, scholars like Checkel (1998) focused on concepts such as institutionalisation and elite socialisation. These helped explain how expert networks, or more precisely "epistemic communities", on WMD formed in the EU (Müller and Van Dassen 1997), and how national policies began to align due to growing EU-level institutions (Smith 2004). Besides, the EU became more active in global non-proliferation efforts, and debates grew about its security role. While the EU wasn't directly threatened by WMDs, experts warned of risks like the spread of nuclear technology, terrorist access to WMDs, and violations of non-proliferation norms (Müller 2003). After September 11th and the 2003 Iraq War, the EU formalised a stronger non-proliferation policy. However, some scholars argued that EU policy was becoming more aligned with USA's strategies, especially regarding the use of force (Sauer 2004). In that period, the EU gained recognition in global non-proliferation efforts, and academic debate increased over its security role and effectiveness. But, nearly two decades ago, an initial evaluation of the EU's role in nuclear non-proliferation found that the EU was more effective in promoting arms control within multilateral forums than in managing actual proliferation crises (Portela 2003). This is largely attributed to the nature of the EU as a collective actor, which tends to function more efficiently in structured, well-prepared multilateral environments than in the fast-paced and unpredictable context of international crises (Portela 2020; Kostić Šulejić and Stefanović 2023, 289-290).

The 2003 Council's Common Position on strengthening and expanding multilateral agreements for the non-proliferation of WMD and delivery systems acknowledged the growing threat of WMD proliferation, particularly the risk of terrorists acquiring chemical, biological, radiological, or nuclear materials (Council of the EU 2003a). The 2003 ESS identified WMD proliferation as a major security threat to the EU (Council of the EU 2003b, 5). However, the 2008 ESS

Implementation Report placed the proliferation of WMD by states as the top priority among global security challenges, ahead of terrorism and organised crime. It highlighted concerns about Libya, Iran, and North Korea, and noted the potential revival of civil nuclear power as a challenge to the non-proliferation system without proper safeguards. The report emphasised that an Iranian nuclear military capability would pose an unacceptable threat to EU security (European Council 2008, 3-7). The EU Strategy against Proliferation of WMDs introduced the non-proliferation clause in the agreements that the Union signs with third countries. In 2004, the EU supported the adoption of the Resolution 1540 which introduced measures for the prevention of the spread of WMDs and means of their delivery to non-state actors.

In 2008, alongside the ESS Report, the EU adopted new guidelines that stressed the growing threat posed by WMD proliferation, noting that both states and non-state actors (including terrorists) possessing such weapons would present significant security challenges. The document also recognised the role of accelerated trade and globalisation in facilitating WMD proliferation, making certain countries, private actors and illicit networks more likely to acquire these weapons (European Council Conclusions 2008, 3). The 'New Lines of Action' also emphasised the importance of promoting global participation in international treaties and ensuring that countries comply with them (Council of the EU 2008). Since 2010, the EU has supported the EU Non-Proliferation and Disarmament Consortium, a network of European think tanks that contributes to research and policy advice (EU Council Decision 2018). Furthermore, the EU's diplomatic engagement, such as the High Representative's involvement in nuclear negotiations with Iran, has enhanced its reputation in this field (Portela 2015).

To strengthen its involvement, the EU created a specific budget line under the CFSP to support non-proliferation efforts, alongside existing funding from the Community budget. Between 2014 and 2019, substantial financial resources were committed, including support for the IAEA and various bilateral threat reduction initiatives (Portela 2020). However, the EU's role goes beyond financial contributions. Today, the EU is recognised either as a supporting partner or as an independent actor in international non-proliferation efforts (Alcaro and Tabrizi 2014).

The rise of the Islamic State (ISIS) in 2015 and the issue of foreign terrorist fighters posed significant threats to European security. In recent years, there has been an increased focus on securing critical infrastructure and strengthening the link between non-proliferation and counterterrorism efforts. This connection has led to measures aimed at reducing chemical, biological, radiological, and nuclear risks within EU policies and institutions. The growing threat of WMD terrorism has expanded the definition of "weapons", considering the potential use of improvised explosive devices combining radioactive material and conventional explosives. As a result, controlling dual-use technologies and materials has become a key focus (Kostić 2021, 143).

In 2016, the *EU Global Strategy* acknowledged that the spread of weapons of mass destruction and their delivery systems continues to be an increasing threat to Europe and the broader world (EEAS 2016, 41). However, the 2019 Report on the

Global Strategy does not specifically refer to the WMD threat. Instead, it highlights that “non-proliferation and arms control are strategically at risk” (EEAS 2019, 8), recognising that the collapse of international regimes represents a new primary threat in the context of revived great power competition (Kostić 2021, 145).

The EU key guiding principles regarding WMD are now set in two broader strategic documents such as the EU Strategic Compass for Security and Defence (2022) and the Global Strategy for the EU’s Foreign and Security Policy (2016) which replaced the EU Security Strategy (2003) and two specific strategies – the EU Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction (2003) and the New Lines for Action (2008). Also, the EU provided significant support for the universalisation and implementation of the politically binding Hague Code of Conduct against Ballistic Missile Proliferation (HCoC) adopted in November 2002. Today, the basic challenge to this European role, however, comes from the decoupling from the US and growing concerns of the unreliability of the US nuclear umbrella, which might incentivise some EU members to search for the creation of its own nuclear forces, participation in “nuclear sharing” with France or the creation of a common European deterrent (Kostić Šulejić 2025, 47-50).

Besides, strongly opposing the spread of WMDs and supporting the enforcement of key international treaties such as the NPT, Biological Weapons Convention (BWC), Chemical Weapons Convention (CWC), and Comprehensive Test-Ban Treaty (CTBT), the EU’s strategy combines diplomacy, the use of economic sanctions, and collaboration with international bodies like the IAEA and OPCW. Divergence usually gets more intense when it comes to the military intervention against the potential proliferator.

The EU’s non-proliferation policy includes its commitment to export controls, enforcing strict regulations on the trade of materials and technologies that could be used in the development of WMDs. In addition, the EU has fostered partnerships with countries in key regions to prevent the illegal spread of WMD-related materials. Also, it is important to underline the EU’s significant role in forging international agreements designed to prevent nuclear proliferation. For instance, the EU has been a major supporter of the JCPOA with Iran, which aimed to restrict the nuclear activities of Iran, in exchange for sanctions relief. This diplomatic initiative demonstrates the EU’s ability to perform diplomatic roles in addressing the risks associated with WMD proliferation, but the great sidelining when it comes to military intervention.

Also, the EU plays a crucial role in promoting global security and upholding international norms in multilateral fora, particularly within the UN and the nuclear non-proliferation regime. Indeed, in multilateral forums such as the UN, the NPT and other arms control negotiations, the EU remains a leading force in advocating for non-proliferation, disarmament, and the prevention of WMD use. Through diplomatic efforts, support for international organisations like the IAEA and OPCW, and its unwavering commitment to international law, the EU continues to play a vital role in advancing global security and ensuring that WMDs do not threaten peace or stability.

The EU aims to strengthen the UN as the foundation of a rules-based multilateral order and work toward globally coordinated solutions with international and

regional organisations, governments, and non-state actors (EEAS 2016, 39). However, the EU is not united when it comes to the nuclear weapons ban, since some EU states such as EU neutrals (Austria, Ireland and Malta) adopted the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons (TPNW 2017) and maintain generally negative view of the spread of nuclear energy, while other member states considered it as contrary to the NPT – the cornerstone of nuclear non-proliferation regime – and are not part of it (Kostić Šulejić 2024, 21).

The EU and Non-NPT Nuclear Weapons States

This part of the paper will address the EU policies and measures regarding the non-NPT nuclear weapons states – India and Pakistan. It will analyse the existence and influence of three main variables (participation in multilateral regimes and existence of UN SC resolutions, regional security dynamics, proliferation concerns and internal EU dimension) on the formulation and conduct of EU non-proliferation stances in these cases.

The EU and India Relations in the Nuclear Domain

In dealings with India, the EU is trying to balance the interest-based and value-based approach, which includes constant calls to India to join the multilateral non-proliferation regime but falls short of any restrictive measures or conditionality. The nuclear weapons of India or Pakistan are not mentioned in the documents on cooperation or joint statement, and plans of action.

During the Cold War, India prioritised nuclear non-proliferation and disarmament, especially as part of the Non-Aligned Movement, and promoted the peaceful uses of nuclear energy. In 1974, it conducted a “peaceful nuclear explosion”, claiming that it was for peaceful purposes, and considering the 1998 tests to be the first demonstration of an Indian nuclear bomb. While it viewed the spread of nuclear weapons as a threat, India chose not to sign the NPT after negotiations, believing that joining would compromise its security (Zhu 1997). China’s possession of nuclear weapons in 1964, its recognition in the NPT as a nuclear weapons state, and Pakistan’s advancement in the nuclear weapons program both pushed India to stay out of the NPT and to conduct its first nuclear test, which was soon followed by Pakistan’s (Menon 2016). The USA response to both “peaceful nuclear explosion” in 1974 and nuclear weapons tests in 1998 was resolved and strict with the imposition of economic sanctions and other restrictions (Menon 2016, 34-35), with the development of national and international export controls and the creation of the London Club (later called Nuclear Supplier Group) in 1974. On the other side, the response of the Western European countries in 1974 was divided – France supported the Indian choice, especially the underground testing (Parrikar and Sarkar 2012), the UK strongly condemned it, and Germany, Sweden and Denmark suspended their bilateral aid to India (Dutta 2023). For the tests in 1998, what was especially concerning was that they were conducted in the period of global arms

control and disarmament uprising after the end of the Cold War, indefinite extension of the NPT in 1995 and signing of the CTBT in 1996, which, on the other side, cemented the existing non-proliferation regime of “haves” and “have-nots”. France and the UK also condemned it through the UN SC Resolution 1172 (UN Security Council 1998), and the European Parliament adopted the Resolution on Nuclear Testing by India and Pakistan (EP Resolution 1998), condemning these tests and calling for the immediate accession of both parties to the NPT and CTBT, as well as a halt on their ballistic missile programs.

Close cooperation between the European Community (EC) and India was established with their first agreement signed in 1973. It was followed by the Agreement for Commercial and Economic Cooperation in 1981, Joint Political Declaration in 1993, Cooperation Agreement on partnership and development signed in August 1994, strategic partnership from 2004 and Joint Action Plan signed in 2005. The EU-India summits were held since 2000 first summit in Lisbon, culminating with the 16th EU-India summit in January 2026 when two sides signed the Free Trade Agreement and the EU-India security and defence partnership. The New strategic EU-India agenda was adopted in October 2025 and was already announced by the new EU Commission priorities 2024-2029. The EU and India have developed partnerships in many areas, including the Strategic Dialogue on Foreign and Security Policy launched in June 2025, and the relationship with India is crucial for the EU Indo-Pacific Strategy in many ways (European Council 2025b). At the 16th EU-India Summit on 27 January 2026, the sides adopted the document ‘Towards 2030: EU-India Joint Comprehensive Strategic Agenda’, which will guide cooperation in five areas – prosperity and sustainability, technology and innovation, security and defence, connectivity and global issues, and people-to-people cooperation (European Union 2026, 1).

Thus, the EU accepts India not as a proliferation threat, but as a partner, in fact, in fighting nuclear proliferation to third countries and non-state actors, promoting export controls, multilateralism and rules-based international order, and an actor to be influenced regarding Russian capabilities to conduct the war in Ukraine. India today is “a vital partner” for the EU, and the EU “welcomes India’s rise as a global power” which benefits the EU, and as a security provider in the “Indian Ocean and wider Indo-Pacific” (European Commission 2025, 1). The cooperation with the EU is largely presented as an alternative to India’s cooperation with Russia and China, based on “shared values”. The EU also offers support in fighting Pakistan’s cyberattack or “terrorism” and cooperation in the framework of quadrilateral cooperation between India, Australia, Japan, and the United States (“the Quad”) (Wadwa 2020).

In 2025, it is estimated that India has a total inventory of 180 nuclear warheads and likely possesses a nuclear triad (Kristensen and Korda 2025, 210). It follows the Credible Minimum Deterrence doctrine and ambiguous “no first-use” policy, meaning nuclear weapons would be used in retaliation for a nuclear, but also the other WMDs, attack on Indian territory and forces (Kostić Šulejić 2024, 37). Thus, it operates nuclear forces for almost three decades and presents itself as a

“responsible nuclear state”. This means that India acts in respect of the non-proliferation standards, participates in export control regimes, cooperates with the IAEA, have the treaty with the US on civilian nuclear energy, which has provided India with the possibility to participate in civil nuclear trade, and access to nuclear technology. These activities oblige India to accept the IAEA safeguards, separation of its civilian and military programs and nuclear test moratorium (Wülbers 2011, 30; 193). India is also presenting itself as an important economic partner and a democratic country that shares its values and position with the EU and does not threaten the global community with its nuclear forces. However, although some consider that the Nuclear Deal with the US gave to India a *de facto* status of nuclear state without being part of NPT (Wülbers 2011, 28-29; Denza 2018, 194), its constant pursuit of NSG membership since 2016 demonstrates its awareness that it is still not a legitimate nuclear power. The basic problem lies in its non-NPT status, the issue of other non-NPT nuclear-weapon states, particularly Pakistan, which is supported by China in its search for equal treatment in cooperation with NSG and membership in this group (Parekh 2026). The EU approach to India in the nuclear domain is diverse along the divisive line between the EU countries that favour the nuclear weapons ban (such as Austria and Ireland), and those who support the spread of nuclear energy and Indian membership in NSG – France and the former member UK. The EU position toward India’s nuclear weapons is thus a sort of consensus among these two groups, with the priority of closer cooperation. The EU keeps “engaging with India on upholding the multilateral non-proliferation, disarmament and arms control framework” and encourage India to join NPT, CTBT, and the Arms Trade Treaty (European Commission 2025, 15), but does not perform any restrictive measures on India, is not engaged in any disarmament activities regarding India’s nuclear weapons and it even dropped its non-proliferation clause, which India considered to be a political condition, from the negotiations on the free trade agreement (Dutta 2023). Since the early 2000s, the EU and India have also started close cooperation in the field of civilian nuclear energy, and especially with the cooperation agreement between the EUROATOM and the Department of Atomic Energy of India in 2020. Besides, India has bilateral agreements on nuclear cooperation with France, the UK and the Czech Republic.

The EU and Pakistan Relations in the Nuclear Domain

In dealings with Pakistan, the EU is preferring the policy of balancing to a maximum possible extent, thus not outlining Pakistan during the EU’s more and more developing relations with India. The EU puts aside to a large degree its value and rules-based approach, having in mind that Pakistan can be considered as “an irresponsible nuclear weapon state,” and is not using restrictive measures to force Pakistan to adhere to the multilateral non-proliferation regime, something that the EU is constantly calling for Pakistan to do.

After the war with India in 1971, Pakistan launched Kahuta project (incorporating Project-706) to produce a uranium bomb, which was partly financed by Libya until

1979. By the late 1970s, Pakistan began clandestinely developing its nuclear capability, becoming operational with uranium enrichment by 1980 (Rizvi 2001, 944-946). The technology for the uranium enrichment was acquired through the A.Q. Khan Network⁵, but China was also involved in building Pakistani nuclear capabilities (Price 2014, 30). The Indian 1974 “peaceful explosion” prompted Pakistan’s efforts, and the project was disbanded in 1983 after a successful cold test of weapons components (World Nuclear Association 2025). It is usually supposed that India conducted five nuclear tests in the period 11-13 May 1998, and that Pakistan followed with six in the period 28-30 May of the same year, together with the test of its then longest-range missile (1500km) Ghauri missile. These tests ended the policy of nuclear ambiguity, where both countries had avoided weaponizing their nuclear capabilities (Rizvi 2001, 943). Within this context, Pakistan adopted a minimal deterrence strategy to address regional security challenges, given its geographic and military disadvantages compared to India (Rizvi 2000, 66-68).

According to estimates, Pakistan has a total inventory of around 170 nuclear warheads and possesses a nuclear triad (Kristensen and Korda 2025, 211). Pakistan does not advocate a “no first-use” policy, primarily due to its enmity with India, its use of armed forces, and the significant capabilities of its conventional weapons. Therefore, Pakistan is not a member of the NPT. It follows the doctrine of “full spectrum” deterrence, and it is developing nuclear capabilities and weapons accordingly (Kostić Šulejić 2024, 37). Pakistan position regarding the arms control treaties is that it will consider whatever India agrees to first (Krepon 2008).

The EU stance toward the Pakistan nuclear program is shaped by Pakistan’s relation to terrorist organisations such as al Qaeda and other Islamic extremist groups, the breach of non-proliferation standards, such as through the A.Q. Khan network, unclear division of military and civilian nuclear facilities, limited cooperation with IAEA, and close cooperation with China. Thus, unlike India, in Western discourse, Pakistan stands as an “irresponsible nuclear state.” This is why, unlike India, it is still under NSG sanctions and is not permitted to conduct trade in nuclear materials, but with the continuation of significant support from China in developing Pakistani’s nuclear programs (World Nuclear Association 2025). However, since after the September 11, 2001 terrorist attacks on the USA, the West needed the cooperation of Pakistan in fighting terrorism and maintaining its troops in the region. In January 2026, Pakistan became part of Trump’s Council for Peace, while India is still reconsidering its participation. Additionally, it appears that the EU is trying to hold a balance in its relationship with both India and Pakistan. Today, the EU and Pakistan relations are governed by the Cooperation Agreement on partnership and development (2004) and the Strategic Engagement Plan (2019), which covers many

⁵ Pakistani scientist Abdul Qadeer Khan worked for the international consortium URENCO which enabled him to come into possession of the technology for enriching uranium. His network provided Libya with a centrifuge plant and nuclear weapons designs from the late 1990s to 2003 to help build a weapons program there and transferred centrifuge technology to North Korea and Iran in the 1990s (World Nuclear Association 2025).

areas of mutual interests, including trade, development assistance, and political and security cooperation. There are also other mechanisms of cooperation based on “shared values, principles, and commitments”, such as annual EU-Pakistan Joint Commission meetings preceded by Subgroup meetings on Democracy, Governance, Rule of Law and Human Rights, Trade and Development, EU-Pakistan Strategic Dialogue, Political Dialogue between the EU and Pakistan, and the EU-Pakistan Joint Commission and the Pakistan-EU comprehensive Migration and Mobility Dialogue. In 2023, the EU removed Pakistan from the list of high-risk countries. The EU is also expecting Pakistan to respect the non-proliferation norms, countering the spread of nuclear weapons technology, terrorism and abide by the nuclear test moratorium.

The EU And NPT Present and Former Non-Compliance States

This part of the paper will address the position of the EU regarding the non-compliance states, which, in difference from India and Pakistan, which never participated in the NPT, were its members but were breaching it.

The EU and North Korea Relations in the Nuclear Domain

North Korea (Democratic People’s Republic of Korea – DPRK, commonly known as North Korea) joined the NPT in 1985 as NNWS, after being pressed by the Soviet Union, from whom it hoped to get nuclear power plants, but announced its withdrawal already in March 1993, after IAEA accusations of non-compliance with the Safeguards Agreement, and thus the NPT, and referred the issue to the UN SC (Gilinsky 2026). The UN SC adopted Resolution 825, which called upon the DPRK to reconsider its decision to withdraw from the NPT and allow the IAEA inspection team to enter the nuclear waste sites, DPRK had previously refused to allow. The DPRK withdrawal would come immediately before the Extension and Review NPT Conference, making it a matter of outmost importance, and the Agreed Framework was reached in October 1994, eliminating to some degree the issue of North Korean withdrawal that might shake the indefinite extension of the NPT. In the period 1997-2006 (two 5-year terms), the EU was effectively involved in the Korean Peninsula Energy Development Organisation (KEDO⁶), which, according to Hautecouverture

⁶ Joint statement of the USA and DPRK to achieve peace and security on a nuclear-free Korean Peninsula was issued 11 June 1993. Agreed statement between the USA and DPRK on N. Korea nuclear issue was delivered on 12 August 1994. The Agreed Framework between the United States of America and the Democratic People’s Republic of Korea was signed 21 October 1994, after almost a month of negotiations in Geneva with the aim to “negotiate an overall resolution of the nuclear issue on the Korean Peninsula.” (Agreed Framework 1994, 1). Besides technical issues and commitments regarding the US replacement of the DPRK’s graphite-moderated reactors and related facilities with light-water reactor power plants, the Agreement also

(2020) “remains to date the most ambitious form of EU involvement in the North Korean nuclear crisis in more than 25 years.” This author, also, considered the EU involvement in KEDO as “a crucial experience for understanding both the current North Korean nuclear crisis and European policy in this field over the past 15 years” and an issue that “has in fact shaped European security policy in North-East Asia.” (Hautecouverture 2020). The main issue with KEDO and European participation was the financial contribution to this very expensive bargain, and the EU finances were mostly used for heavy oil supplies (European Parliament 1999). The EU participated for the reasons of improving security in Asia and non-proliferation, but also preventing N. Korea from providing North Africa with ballistic missiles or nuclear weapons technologies, partly to compensate for a Japanese commitment to security in Europe, and partly to enable European companies, especially those in the nuclear sector, to benefit from the contracts that KEDO would be awarding (European Parliament 1999).

KEDO's Secretariat ceased to exist in May 2006 but did not terminate the organisation immediately. Instead, the Board of Directors maintained it as a legal entity (“empty shell” status), which would “in fact allow its members to uphold financial claims against the DPRK for financial losses (which amount to USD 1.89 billion), to provide them with legal protection against liability or compensation claims and to keep the ownership of the infrastructure and other assets in the DPRK (Council of the EU 2025, 1). The agreements between the Euratom and KEDO were thus constantly renewed in three-year periods, the last one being in November 2025, negotiated retroactively for the time frame 2024-2027 (Council of the EU 2025).

With the involvement in KEDO, the EU also hoped to gain new engagements for its nuclear energy sector but, although part of the Executive Council, the EU did not obtain a veto right in this Organization. N. Korea conducted its first nuclear weapon test in October 2006. Previously, in January 2003, N. Korea withdrew from the NPT, while in January 2002 the US President Bush declared it to be part of the “Axis of evil,” contemplating the possible military intervention, but choosing instead to

envisaged the normalization of political and economic relations and the US commitment to “provide formal assurances to the DPRK, against the threat or use of nuclear weapons by the U.S.,” while the DPRK will “constantly take steps to implement the North-South Joint Declaration on the Denuclearization of Korean Peninsula.” (Agreed Framework 1994, 3). The Korean Peninsula Energy Development Organization (KEDO) was then established to implement agreed framework in March 1995 when the representatives of the United States, the Republic of Korea and Japan signed the agreement (“KEDO Charter”) in New York. The European participation was arranged in July 1997, with the signature of the “Agreement on the Terms and Conditions for the Accession of the European Atomic Energy Community (EAEC/Euratom) to KEDO”, which entered into force on 19 September 1997. The initiative was also joined by several other countries, from Europe Poland joined in 1997, and the Czech Republic in 1999, and other provided financial contributions. KEDO ceased to exist on 31 May 2006, when the Board of Directors took the decision to end its mandate. The two LWR never came into existence.

intervene in Iraq. However, various diplomatic activities continued after 2006, first with the “six-party talks” that ended in 2009, where Europeans had no participation, and later mostly bilateral agreements with S. Korea and the US. The whole endeavour ended with N. Korea final conviction in 2022 that only possession of nuclear weapons can guarantee security and deter a possible US military attack, and a complete lack of EU involvement in decisions over the issue.

Unlike the cooperative security engagements with India and Pakistan, the EU is applying a “policy of critical engagement” with N. Korea, with the imposition of restrictive measures and condemnations, since 2006. It was previously joined by strong diplomatic efforts and financial aid, while now the EU expresses readiness to “work with all partners in promoting a meaningful diplomatic process aimed at the complete, verifiable and irreversible denuclearisation of the Korean peninsula,” with the abandonment of its existing nuclear programs, any other weapons of mass destruction and ballistic missile programs as well (EEAS 2024). The EU approach toward DPRK is UN-centric and oriented toward the upholding of the UN SC resolutions regarding DPRK’s nuclear program, with the first one, 1718, being adopted in 2006 shortly after DPRK’s first nuclear test on 9 October 2006. The EU also has its own autonomous sanctions regime against North Korea, since 2016, which is currently one of the most restrictive in force (European Council 2026). The EU restrictions on N. Korea include travel bans, asset freeze in trade, goods and technology which could aid the DPRK’s weapons programme (European Council 2026). The EU also recognises the future limitations of the UN SC consensus on the N. Korea issue, having in mind the closer N. Korea – Russian relations and growing polarity with Russia and China. The EU is constantly connecting the development of North Korea’s nuclear and ballistic weapons program with poor living conditions in the country and a lack of human rights, and calling DPRK to rejoin the NPT (EEAS 2022).

The EU and N. Korea conducted political dialogues since 1998, until the 14th session held in 2015, after which the dialogue has been suspended. The EU is constantly condemning the launch of N. Korea’s ballistic missiles and calls for its involvement in the non-proliferation regime as a non-nuclear-weapon state. However, similarly to India, DPRK has constantly been searching for its recognition, at least *de facto*, as a nuclear-weapon state. In September 2022, it passed the law which declared N. Korea to be a nuclear weapons state, a status considered to be “irreversible”, with ruling out the possibility of any further talks on denuclearisation and enabling it to use a pre-emptive nuclear strike for self-protection (BBC 2022). A year later, North Korea has adopted a constitutional amendment that states that North Korea “develops highly nuclear weapons to ensure” its “rights to existence” and to “deter war” (Reuters 2023). The EU position on the matter is that North Korea “cannot and will never have the status of a nuclear-weapon State” under the NPT (EEAS 2023). In difference from India and Pakistan, the DPRK nuclear forces are aimed at the USA and its allies and partners in the region, primary South Korea and Japan, which is why they are largely seen as threats to international peace and security, thus being intolerable. The fight against the trilateral cooperation between the U.S., South Korea and Japan, marked as the ‘Asian version of NATO’ by North

Korean leader Kim Jong-un, brought it closer to Russia and further alienated it from the EU.

North Korea presents a significantly different case in the context of the EU's non-proliferation policy. North Korea is the most defiant non-NPT nuclear state, having withdrawn from the NPT in 2003 and having conducted six nuclear tests between 2006 and 2017, despite UN SC resolutions and various sanctions. In the same period, N. Korea has engaged in bilateral and multilateral negotiations, such as the Six Party Talks and the 2018-2019 Trump-Kim summits, to gain concessions in exchange for partial denuclearisation. However, these efforts ended in 2022 declaration of N. Korea as an "irreversibly" nuclear-weapon state. This narrowed the space for the EU acting preventively, its counter-proliferation measures and nuclear energy cooperation and widened the possibility of the US-led military intervention, despite the nuclear weapons possession. In January 2026, the DPRK had already fired two series of ballistic missile tests, the first one on 4th January, a day after the US conducted an invasion of Venezuela and seized its President, Nicolas Maduro, although it is still refraining from conducting a 7th nuclear weapons test (Shin 2026). With the MIRV and hypersonic missiles capabilities, North Korea presents a growing threat to the US, which would expect its allies to be capable of supporting its military action.

The EU's sanctions on North Korea have been extensive, including an arms embargo, restrictions on specific imports and exports, asset freezes, travel bans, and additional economic and political pressures, such as bans on financial resources, luxury goods, and overseas labour. These measures were first introduced in 2006 in response to North Korea's first nuclear test and were gradually strengthened following subsequent nuclear and missile tests in 2013, 2016, 2017, and 2019. Over time, the sanctions' scope expanded to include both broad bans and targeted actions against individuals and entities. Until the Russian invasion of Ukraine in 2022, North Korea was the most sanctioned country by the EU (Novotná 2022, 185-201).

The recent actions of North Korea have significantly heightened tensions in East Asia and drawn international concern. In February 2025, North Korean leader Kim Jong-un ordered the full nuclear readiness of the country's military forces following a cruise missile test, signalling a commitment to expanding the nation's nuclear capabilities. This move has been met with criticism from the United States, South Korea, and Japan, who view it as a destabilising factor in the region. Additionally, North Korea has deepened its military ties with Russia. In June 2024, the two countries signed a Comprehensive Strategic Partnership Treaty, which includes provisions for mutual defence assistance in the event of armed aggression (WENEWS 2024). Reports indicate that North Korea has supplied over 20,000 containers of munitions to Russia, enabling increased missile strikes against Ukrainian civilian infrastructure. In return, Russia has provided technological support to enhance North Korea's missile capabilities (Reuters 2025). Domestically, North Korea has been focusing on military modernisation while the international community continues to monitor these developments closely, urging North Korea to engage in dialogue and de-escalate tensions.

The EU Position toward the Proliferation Crisis in the Middle East

China, Russia, Pakistan and A. Q. Khan Network had a large impact on the development of the Iranian nuclear program in the 1990s, but the US were the first to actively promote nuclear development in the Middle East through initiatives such as the Atoms for Peace program. Under this initiative, Iran, led by the Shah, was a primary recipient of U.S. assistance aimed at developing peaceful nuclear energy. After the 1979 revolution, Iran entered into hostile relations with both the US and Israel, which added to their fear that Iran might strive to develop nuclear weapons. However, as the Iranian president stated in June 2025 on the occasion of the Iranian parliament's consideration of the withdrawal from the NPT, nuclear weapons would be against the religious edict by Supreme Leader Ayatollah Ali Khamenei (Reuters 2025). Nakhavali and Kostić (2026, 192) identify four main ideational variables that determine the possible development of Iranian nuclear weapons: External actors' interest and policies in the Middle East till 1970s; Regime type and the new "friends-enemies" equation); Relation of the power-holders toward the Iranian past and; Nuclear energy policies of other actors in a region that are perceived as enemies of the Iranian regime, in particular the Israeli policy of nuclear ambiguity.

After the terrorist attacks in the USA on 11 September 2001, Iran was designated as part of the "Axis of Evil" by the Bush administration in 2002, together with North Korea. It was followed by the revelation of undeclared Iranian nuclear facilities for the enrichment of uranium, which fuelled widespread concerns that the United States might launch another military intervention in the Middle East. The EU stepped in with the diplomatic efforts, which resulted first in Tehran Declaration in October 2003 and the Paris Agreement in November 2004, which were designed to address Iran's nuclear ambitions through negotiation rather than confrontation (European Parliament 2006). This agreement failed over the disagreements on the extension of suspension of Iranian enrichment and conversion activities (Mousavian, 2008, 174–180). In 2005, new rounds of negotiations were held between Iran and the E3—France, Germany, and the United Kingdom—aiming to address international concerns over Iran's nuclear program. However, Iran grew increasingly dissatisfied with the talks, believing that the EU had failed to adequately acknowledge its right to peaceful nuclear technology under the NPT. Iran constantly considered nuclear energy as its "inalienable right" (Ahmadinejad 2005), which poses a substantial question of the limits between civilian and military nuclear energy developments. Iran faced pressures between 2006 and 2013, as it was referred to the UN SC, resulting in a series of sanctions imposed by the UN, along with the USA, and the EU embargo over its nuclear program. At the same time, despite several rounds of negotiations, such as the Geneva and Istanbul talks, discussions remained deadlocked due to Iran's insistence on its right to enrich uranium and the West's demand for its full suspension (Alcaro 2018).

All preceding attempts to resolve Iran's nuclear issue had failed until the US President Barack Obama adopted a different approach in 2009, seeking a diplomatic solution with Iran. Meanwhile, Iran, under President Mahmoud Ahmadinejad and

Supreme Leader Ali Khamenei, decided to engage with the US in meaningful negotiations. During this period, multiple rounds of unofficial talks took place in Oman (Times of Israel 2013), which likely laid the groundwork for the eventual nuclear agreement. The situation shifted dramatically in 2013 when Hassan Rouhani, a reformist, became Iran's president, campaigning on a platform to resolve the nuclear standoff with the West. After the adoption of the Joint Plan of Action in November 2013, extensive negotiations in Vienna, Iran and the P5+1 nations, together with the EU, reached the JCPOA⁷, along with a Roadmap Agreement between Iran and the IAEA. The very mention of the "E3/EU+3" in the Treaty text instead of "P5+1" formula suggests the EU's endeavour to present itself as a leading diplomatic power in this matter. The JCPOA was adopted by the UN SC resolution 2231, which proves the EU's preferred approach to settling the crises. In January 2016, the IAEA verified that Iran had met its key nuclear-related commitments, which was confirmed by the US Secretary of State. Consequently, the US and the EU lifted nuclear-related sanctions on Iran as outlined in the agreement (US Department of State n.d.). Nevertheless, JCPOA had a short-lived existence. When Donald Trump assumed the US presidency in January 2017, he repeatedly criticised the agreement, calling it "the worst deal ever negotiated" and arguing that it failed to prevent Iran from eventually developing nuclear weapons. Despite efforts by European allies, including France, Germany, and the United Kingdom, to persuade the US to remain in the agreement and address concerns through diplomatic channels, Trump ultimately announced the US withdrawal from the JCPOA on 8 May 2018 (The White House 2018). This decision was highly influenced by the Israeli position, whose Prime Minister Benjamin Netanyahu stated: "We convinced the U.S. president [to exit the deal], and I had to stand up against the whole world and come out against this agreement." (Fulbright 2018). The withdrawal led to the immediate reinstatement of US sanctions on Iran.

After Trump's unilateral withdrawal from the JCPOA, the EU sought to bring the US back into the agreement while encouraging Iran to remain committed. A key effort was INSTEX, a trade mechanism established by France, Germany, and the UK (E3) to bypass US sanctions and facilitate trade with Iran. Additionally, the Macron Proposal, which aimed to provide a \$15 billion credit line to Iran, failed due to the need for US approval (Aftalion 2020). At the same time, Iran became increasingly

⁷ The JCPOA supposed to ensure that Iran's nuclear programme will be exclusively peaceful and reaffirms that "under no circumstances will Iran ever seek, develop or acquire any nuclear weapons." It envisaged the "comprehensive lifting of all UN Security Council sanctions as well as multilateral and national sanctions related to Iran's nuclear programme, including steps on access in areas of trade, technology, finance, and energy." (JCPOA 2015, Preamble). Iran was committed to carry out its uranium enrichment-related activities, including safeguarded R&D exclusively in the Natanz Enrichment facility, keep its level of uranium enrichment at up to 3.67%, and, at Fordow, to refrain from any uranium enrichment and uranium enrichment research and development and from keeping any nuclear material (JCPOA 2015, point 5).

frustrated with the lack of economic benefits from the JCPOA and deemed INSTEX insufficient. Ultimately, while Europe attempted to uphold the agreement, INSTEX proved largely ineffective due to structural issues, European banks' overcompliance, and the overarching influence of the US sanctions.

The JCPOA expired in October 2025 on Termination Day, which brought an end to EU measures and UN SC Resolution 2231, and all sanctions were re-imposed on the grounds of the "snapback" mechanism contained in the JCPOA, although Russia and China tried to delay the return of sanctions (Al Jazeera 2025b). Despite EU's significant efforts, it was unable to implement effective measures to uphold the JCPOA or motivate Iran to enter more substantial negotiations. Besides the JCPOA there are two more risk reduction and disarmament instruments that the EU supports – the Middle East zone free of nuclear weapons and other weapons of mass destruction and the CBRN Centres of Excellence.

The EU position toward Iran was further constrained after the Iran-Russia comprehensive strategic partnership agreement was signed in January 2025 and the Iranian military support for Russia, including the supply of drones and other military equipment for its war in Ukraine. Additionally, the EU's relations with the Trump administration remain tense, particularly regarding security arrangements such as NATO, Ukraine aid, and broader transatlantic cooperation. However, during the previous two decades, the EU proved its constant search for a multilateral UN-based solutions for Iran, but with an inability to effectively address the root causes of the Iranian endeavour to build stronger capabilities, which converge around the role of the US and Israel in the Middle East. Iran has constantly highlighted the "double standards" policy of the West toward the region and perceived Israel's undeclared nuclear arsenal as a significant security threat. Iranian officials have consistently criticised international organisations for neglecting Israel's nuclear capabilities, especially when compared to the intense scrutiny imposed on Iran's nuclear program, which Tehran maintains is for peaceful purposes (Mansor 2025). However, the difference is crucial – Iran is part of the NPT, which it is expected to respect, and Israel is not, with the policy of nuclear ambiguity.

In dealings with Iran, the EU adopted a similar approach to that of North Korea – trying to negotiate a peaceful solution while applying pressure through the imposition of restrictive measures later on due to the stronger US disagreement and pushing it away from the regional actors. As in the case of N. Korea, the EU has followed the UN SC and IAEA positions and measures, shaped the negotiations, while the US has been committed to stricter actions, including military force. Similarly, some authors consider that "Iran is being pushed toward the path taken by North Korea: NPT withdrawal and a shift to overt nuclear deterrence" (Mangi 2026).

In 2022, the EU reiterated its determination that Iran "must never develop or acquire a nuclear weapon" or develop intercontinental ballistic missile capabilities and that it "will continue to invest diplomatically and politically to ensure that Iran does not acquire a nuclear weapon", which is the EU's "key security priority." (European Council 2022). In 2025, there was a sort of a transfer of responsibility from Iran, "which must never develop or acquire nuclear weapons," to the

international community in the EU statement that Iran must never *be allowed* to acquire a nuclear weapon and that “it must comply with its legally binding nuclear safeguard obligations under the NPT” (European Council 2025a, 3). However, the EU or its member states did not participate in US-Israeli military actions against Iran in 2025 and 2026. The respect for the NPT remains crucial in the EU dealings with the Iranian nuclear issue.

In March 2026, the US and Israel are in a war with Iran, targeting not only nuclear program-related targets but also searching for a change in the entire Iranian regime. The Strait of Hormuz is closed to US ships and Iran is conducting missile attacks on the US bases in the region. Amid ongoing negotiations between Iran and the United States over the future of Iran’s nuclear program in 2025, on 15 June, Israel launched a surprise attack on Iran, targeting key military figures and nuclear scientists in what appeared to be a coordinated campaign of assassination and air strikes (Al Jazeera 2025a). Since some of the Iranian nuclear facilities like Fordow were deeply underground, and only the US had the capability to reach it, the US involved on 23 June 2025 conducting an air-strikes on Natanz and Fordow facilities by using a bunker-busting bomb, known as the Massive Ordnance Penetrator, or GBU-57, dropped by a B-2 Spirit bomber. However, after the end of hostilities, an estimated 400 kilograms of uranium enriched up to 60%, which is allegedly stored at an undisclosed location, still remained hidden, and there has been no international inspection or verification to confirm the full extent of the damage to Iran’s nuclear facilities. Additionally, the problems of Iran’s ballistic missile programme and its support for regional proxies still endured, with Iran unwilling to negotiate any constraints on what it considers to be its sovereign right and self-defence capability (Arguello 2026). At the end of January 2026, the EU’s Foreign Affairs Council listed the Islamic Revolutionary Guard Corps (IRGC) as a terrorist organisation and imposed new restrictive measures on individuals and entities directly involved in the repression (EEAS 2026). Iran retaliated by declaring EU armies to be a “terrorist group” (Al Jazeera 2026a), but the EU countries refused to participate in the military actions to unblock the Hormuz Strait and stated that “it was not their war” (Al Jazeera 2026b).

Conclusion

The paper explored the EU approach toward the nuclear weapons proliferation cases of India, Pakistan and North Korea, three non-NPT states, and the proliferation crisis in the Middle East, specifically the case of the Iranian nuclear program. The comparative analysis is made through the three variables: the participation in the multilateral non-proliferation regime and the existence of the UN Security Council resolutions regarding the specific case of proliferation or breach of international norms, the main reasons behind the proliferation crisis (the perception of enemy) and its escalation potential, and the EU interest in concrete matters. We conclude that the EU non-proliferation policy was three-layered, rather than purely normative or regime-type dependent.

The cases of India and Pakistan proved to be rather distinct from the cases of N. Korea and Iran, where the EU has almost no diplomatic efforts to achieve denuclearisation, but rather expected these states to respect the non-proliferation norms in dealing with other actors. This is primarily due to the EU priority of preserving the NPT regime, thus much more concerned with the cases of withdrawal or breach of the Treaty, such as in the cases of North Korea and Iran, than non-adherence such as in the case of India and Pakistan and possibly Israel. Second layer of concern for the EU non-proliferation policy is regional, where the EU tries to balance regional instabilities, measures the potential of the crises to trigger further proliferation in the region, and the level of readiness of these states to cooperate on further non-proliferation efforts. Thirdly, there is an EU dimension – the internal unity, the impact to the EU's well-being, and the EU's desire to express itself as a global power, such as in negotiating the JCPOA.

Regarding India, the EU calls it to join the multilateral non-proliferation regime as a non-nuclear weapon state, but falls short of any restrictive measures or conditionality. The nuclear weapons of India or Pakistan are not mentioned in the documents on cooperation or joint statement, and plans of action. In the case of Pakistan, the non-nuclear-weapon EU is preferring the policy of balancing to a maximum possible extent, putting aside to a large degree its value- and rules-based approach. The EU is not using restrictive measures to force Pakistan to adhere to the multilateral non-proliferation regime, contrary to the cases of North Korea and Iran. Here, it shows the importance of the regional and internal EU dimension of its non-proliferation policy.

In N. Korea, the EU is applying a “policy of critical engagement” with the imposition of restrictive measures and condemnations but following the UN example. The EU approach toward DPRK shows the commitment to the UN-centric and multilateral solutions, with the focus still on the poor living conditions and human rights, providing financial and humanitarian support. In this case, the EU tried to uphold multilateral solutions and adopted the policy of stricter measures. With Iran, the EU negotiated a peaceful solution by applying pressure in combination with diplomatic efforts. Here, the EU has followed the UN SC and IAEA positions and measures and searched first for the multilateral solutions, but calling for the bilateral approach too. In both cases of N. Korea and Iran, the EU recognises the future limitations of the UN SC consensus, having in mind the closer N. Korea- and Iran-Russia relations and growing polarity with Russia and China.

ACKNOWLEDGEMENT: The paper presents findings of a study developed as a part of the research project „Serbia and challenges in international relations in 2026”, financed by the Ministry of Science, Technological Development and Innovation of the Republic of Serbia, and conducted by the Institute of International Politics and Economics, Belgrade, during the year 2026.

ЕВРОПСКА УНИЈА И ШИРЕЊЕ НУКЛЕАРНОГ ОРУЖЈА

Марина КОСТИЋ ШУЛЕЈИЋ¹, Мира ШОРОВИЋ², Миад НАКХАВАЛИ³

АПСТРАКТ:

Аутори се баве истраживањем покретачке снаге које стоје иза политика ЕУ о неширењу нуклеарног оружја у односу на актуелне случајеве и кризе у погледу ширења (Индија, Пакистан, Северна Кореја и Блиски исток) и одговарају на питање зашто се политика ЕУ о неширењу нуклеарног оружја у овим случајевима разликује. Главна претпоставка је да постоје недоследности у приступу Уније кризи ширења нуклеарног оружја, углавном због тога што је њена политика у стварности трослојна, а не искључиво нормативна или зависна од врсте режима. Аутори постављају тезу да то пре свега зависи од очувања режима Уговора о неширењу нуклеарног оружја и резолуције Савета безбедности УН по том питању. Друго, у одсуству такве резолуције, регионалне и унутрашње димензије ЕУ добијају на значају. Чланак се заснива на анализи докумената стратегија, резолуција, споразума о сарадњи, заједничких декларација и акција ЕУ. Аутори потом користе квалитативну упоредну анализу политика и мера ЕУ у односу на специфичне случајеве земаља које су шириле нуклеарно оружје или су оптужене за кршење Уговора о неширењу нуклеарног оружја. Аутори закључују да приступ ЕУ више нагиње ка мултилатералним решењима усмереним на УН, дипломатију и финансијску подршку, где може да делује као превентивни актер, али да, у случајевима одсуства горе наведеног и војних напора за борбу против ширења оружја, став ЕУ постаје више подељен и прагматичан у зависности од регионалне безбедносне динамике и утицаја које земље укључене у кризу имају на ЕУ.

КЉУЧНЕ РЕЧИ:

Европска унија;
неширење
нуклеарног
оружја;
нуклеарно
наоружање;
кризе ширења;
УННО.

Цитирајте овај чланак као: Kostić Šulejić, Marina, Mira Šorović, and Miad Nakhavali. 2026. "European Union and the Nuclear Weapons Proliferation". *The Review of International Affairs* LXXVII (1197): 365–412. https://doi.org/10.18485/iipe_ria.2026.77.1197.3

¹ Виши научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд, Србија. Е-пошта: marina@diplomacy.bg.ac.rs <https://orcid.org/0000-0002-1342-7332>

² Асистент у настави, Хуманистичке студије, Универзитет Доња Горица, Подгорица, Црна Гора. Е-пошта: mira.sorovic@udg.edu.me <https://orcid.org/0009-0000-3685-1454>

³ Middle East Analitika, Београд, Србија. Е-пошта: miadnakhavali@gmail.com

Увод

За Европску унију (ЕУ) спречавање употребе и ширења нуклеарног оружја представља највиши приоритет. Међутим, док има значајну улогу у неким случајевима кризе ширења, улога ЕУ у неким другим остаје минимална (Stojanović 2020, 39). Овај рад бави се анализом и поређењем различитих случајева ширења нуклеарног оружја и криза, као што су у Индији, Пакистану, Северној Кореји и Ирану, и врши процену политике, мера и успешности ЕУ у сваком од њих. Како би се одговорило на главно истраживачко питање, односно зашто је политика ЕУ о неширењу недоследна и неједнако ефикасна у специфичним случајевима ширења нуклеарног оружја и шта је то што одређује такве исходе, рад је издвојио и упоредио неколико детерминанти: постојање мултилатералног оквира (Уговор о неширењу нуклеарног оружја, УННО)⁴ (1968) и резолуције Савета безбедности Уједињених нација (СБ УН), подстицаје за развој нуклеарног оружја (перцепција претње) и унутрашњу димензију ЕУ.

Током 1990-их година, јавила се хитна потреба за предузимањем неколико мера у жељи за очувањем режима неширења нуклеарног оружја. Међународна заједница се пре свега суочила са распадом Совјетског Савеза, док је нуклеарно оружје остало у неколико бивших република (Русији, Украјини, Белорусији и Казахстану), као и са откривањем ирачког нуклеарног програма. Потом се суочила са најавама Северне Кореје да напушта Уговор о неширењу нуклеарног оружја, што би био први случај повлачења из режима неширења нуклеарног оружја у периоду када је Уговор требало да истекне. Коначно, 1998. године, Индија и Пакистан извршиле су нуклеарне пробе, што их је учинило првим државама са нуклеарним оружјем које су иступиле ван режима неширења нуклеарног оружја. Иако су прва два случаја тада успешно решена, појава нових нуклеарних држава изазвала је забринутост и различите одговоре, укључујући и унутар саме ЕУ.

Током 2000-их, терористички напади у САД 2001. године, наводни развој нуклеарног оружја од стране Либије и Ирака, као и откривање скривених иранских нуклеарних постројења 2002. године, нагласили су потребу унутар ЕУ за развојем свеобухватног и глобалног режима неширења нуклеарног оружја. Осим тога, Северна Кореја се повукла из Уговора о неширењу нуклеарног оружја 2003. године и извршила своју прву нуклеарну пробу 2006. године, док су други потом уследили, у комбинацији са масовним

⁴ Уговор о неширењу нуклеарног оружја представља камен темељац режима неширења нуклеарног оружја, који је потписан 1968. године и који је ступио на снагу 1970. године. На неодређено време продужен је 1995. године. Сматра се резултатом „великог договора“ између држава које поседују нуклеарно оружје (NWS) и држава које га немају (NNWS). Сматра се да УННО почива на три „стуба“: 1) неширење нуклеарног оружја; 2) разоружање и 3) мирнодопско коришћење нуклеарне енергије. Споразум се ревидира сваких пет година, а његово поштовање прати ИАЕА.

развојем ракетне технологије. У таквим околностима, ЕУ се на више институционалан начин ангажовала у формулисању стратегија, политика и одговора на претње ширења оружја за масовно уништење (ОМУ) и његову могућу употребу од стране државних и недржавних актера.

Од 2014. године и руских војних активности у Украјини, нагласак је стављен на све већи ризик од употребе нуклеарног оружја у регионалним сукобима, погоршање односа са Русијом, пропали споразум о контроли наоружања у Европи и потенцијално вертикално ширење нуклеарног оружја од стране Кине, као и изазове везане за модернизацију нуклеарних арсенала од стране свих држава које их поседују. Такође, у истом контексту, ризици које представља могући напад на нуклеарне електране скренули су значајну пажњу ЕУ на рад и капацитете Међународне агенције за атомску енергију (ИАЕА) у погледу унапређења мера нуклеарне безбедности. Неуспех преговора о денуклеаризацији између САД и Северне Кореје током прве Трампове администрације и повлачење САД из иранског нуклеарног споразума из 2018. године (Заједнички свеобухватни акциони план – ЗСАП) додатно су нагласили претњу коју представљају државни актери. Једна од мера против ширења оружја предузета је у јуну 2025. године када је Израел, прво самостално, а затим заједно са САД, извршио напад на иранска нуклеарна постројења и нуклеарне физичаре, чиме је успорио ирански нуклеарни програм, посебно у погледу прераде и обогаћивања уранијума (Associated Press 2025). И даље остаје дилема у погледу, према проценама, око 400 килограма уранијума обогаћеног до 60% који је наводно још увек ускладиштен на неоткривеној локацији (Rodgers, Williams, and Bermudez Jr. 2025). Тиме је остало отворено питање могућег иранског нуклеарног ширења, као и нуклеарног и радиолошког тероризма, будући да је Иран међу земљама које се сматрају државним спонзорима тероризма, заједно са Кубом, Северном Корејом и Сиријом, које тренутно као такве наводи амерички Стејт департмент (US Department of State 2026).

У овом раду, аутори се баве анализом приступа ЕУ према кризама нуклеарног ширења у последње три деценије, при чему издваја њене ставове, стратегије и мере у том погледу. Први део рада анализира концептуалне и нормативне основе политика ЕУ у вези са нуклеарним оружјем. У наредним деловима рада, аутори, према три већ поменута фактора, истражују приступ ЕУ ширењу у Јужној Азији међу земљама које нису чланице Уговора о неширењу нуклеарног оружја (Индија и Пакистан), као и државама које су већ напустиле или тек разматрају излазак из Уговора о неширењу нуклеарног оружја (Северна Кореја и Иран). Закључак је да је у овим случајевима политика ЕУ о неширењу нуклеарног оружја била трослојна, а не искључиво нормативна или зависна од врсте режима. Пре свега, зависила је од очувања режима Уговора о неширењу нуклеарног оружја, па се зато много више бавила случајевима повлачења или кршења Уговора, него неучествовањем у њему и резолуцијом Савета безбедности УН по том питању. Друго, у одсуству резолуције, ту је регионална димензија

односно процена и способност ЕУ да доведе у равнотежу регионалне нестабилности, потенцијал криза да покрену даље ширење нуклеарног оружја у региону и ниво спремности ових држава да сарађују на даљим напорима за неширење нуклеарног оружја. Треће, постоји димензија саме ЕУ, а то је унутрашње јединство, утицај на добробит ЕУ и жеља Уније да се изрази као глобална сила.

Стратегије, политике и активности ЕУ у области неширења нуклеарног оружја, контроле наоружања и разоружања

У почетку су државе чланице ЕУ, путем Европске политичке сарадње (ЕПС), координисале своје националне политике у вези са неширењем нуклеарног оружја. Већина напора била је усмерена на постизање заједничких ставова у међународним телима, попут ИАЕА и Генералне скупштине УН, иако је свака од земаља задржала право доношења одлука (Müller and Michel 1996). Током 1990-их, ЕУ је почела да обликује сложеније правне и политичке оквире у области неширења нуклеарног оружја, под утицајем стварања Заједничке спољне и безбедносне политике (ЗСБП) и усвајања Уговора о неширењу нуклеарног оружја 1992. године од стране Француске (Grand 2000; Cornish, van Ham and Krause 1996). Такође, крај Хладног рата и тајни ирачки нуклеарни програм 1991. године, подстакли су ЕУ да се озбиљније позабави питањем неширења нуклеарног оружја. Ови догађаји навели су стручњаке да отворе питање да ли се појављује јединствени приступ ЕУ нуклеарном неширењу (Herrera 2025). Од француског усвајања Уговора о неширењу нуклеарног оружја, принцип неширења оружја за масовно уништење прихватиле су све земље чланице ЕУ, што је довело до консензуса унутар саме Уније. Следствено томе, ЕУ је претњу оружја за масовно уништење посматрала као спољашњу, а њен фокус се померао са програма нуклеарног оружја унутар ЕУ на забринутост због ширења нуклеарног оружја ван ЕУ (Grip 2025). Конференција о прегледу Уговора о неширењу нуклеарног оружја 1995. године била је први пут да је ЕУ представила јединствен став, а прва заједничка акција ЕУ по питањима неширења оружја „показала је свету да се ера европског стратешког нејединства ближи крају.“ (Van Ham 2011).

Сходно томе, првобитни теоријски рад на политици ЕУ о неширењу нуклеарног оружја користио је приступе који су погодни за објашњење како групе држава усвајају нове области политике. Током успона конструктивизма у међународним односима, научници попут Чекела (Checkel 1998) фокусирали су се на појмове као што су институционализација и социјализација елите. То је било од помоћи у објашњењу начина на који су се експертске мреже, или прецизније „епистемичке заједнице“, формирале у ЕУ када је реч о оружју за масовно уништење (Müller and Van Dassen 1997) и како су националне политике почеле да се усклађују због све јачих институција на нивоу ЕУ (Smith 2004). Осим тога, ЕУ је постала активнија у

глобалним напорима за неширење оружја за масовно уништење, а дебате о њеној безбедносној улози постајале су све чешће. Иако ЕУ није била директно угрожена оружјем за масовно уништење, стручњаци су упозоравали на ризике попут ширења нуклеарне технологије, приступа терориста оружју за масовно уништење и кршења норми о неширењу (Müller 2003). Након 11. септембра и рата у Ираку 2003. године, ЕУ је формализовала снажнију политику неширења оружја за масовно уништење. С друге стране, неки стручњаци су тврдили да политика ЕУ постаје све усклађенија са стратегијама САД, посебно у погледу употребе силе (Sauer 2004). У том периоду, ЕУ је стекла признање у глобалним напорима за неширење нуклеарног оружја, уз јачање академске дебате о њеној безбедносној улози и ефикасности. Међутим, пре скоро две деценије, првобитна процена улоге ЕУ у неширењу нуклеарног оружја показала је да је Унија била ефикаснија у промоцији контроле наоружања у оквиру мултилатералних форума, него у управљању стварним кризама ширења нуклеарног оружја (Portela 2003). Ово се у великој мери приписује природи саме ЕУ као колективног актера, која тежи да ефикасније функционише у структурисаним, добро припремљеним мултилатералним окружењима, него у брзом и непредвидивом контексту међународних криза (Portela 2020; Kostić Šulejić and Stefanović 2023, 289-290).

Заједнички став Савета из 2003. године о јачању и проширењу мултилатералних Уговора о неширењу оружја за масовно уништење и система за њихову испоруку, потврдио је растућу претњу од ширења оружја за масовно уништење, а посебно ризик од тога да терористи дођу до хемијских, биолошких, радиолошких или нуклеарних материјала (Савет ЕУ 2003а). Стратегија ЕСС из 2003. године издвојила је ширење оружја за масовно уништење као главну безбедносну претњу по ЕУ (Савет ЕУ 2003б, 5). Међутим, Извештај о имплементацији ЕСС из 2008. године поставио је ширење оружја за масовно уништење од стране држава као главни приоритет међу глобалним безбедносним изазовима, испред тероризма и организованог криминала. Истакнута је забринутост због Либије, Ирана и Северне Кореје, уз напомену о потенцијални поновном оживљавању цивилне нуклеарне енергије као изазова за систем неширења оружја без одговарајућих мера заштите. Извештај је нагласио да би ирански нуклеарни војни капацитет представљао неприхватљиву претњу безбедности ЕУ (Европски савет 2008, 3-7). Стратегија ЕУ против ширења оружја за масовно уништење увела је клаузулу о неширењу у споразуме које Унија потписује са трећим земљама. ЕУ је 2004. године подржала усвајање Резолуције 1540, којом су уведене мере за спречавање ширења оружја за масовно уништење и начина његове испоруке недржавним актерима.

Године 2008, поред Извештаја ЕСС, ЕУ је усвојила и нове смернице које су нагласиле растућу претњу коју представља ширење оружја за масовно уништење, уз напомену да би и државе и недржавни актери (укључујући терористе) који поседују такво оружје, представљали значајне безбедносне

изазове. Документ је такође препознао улогу убрзане трговине и глобализације у олакшавању ширења оружја за масовно уништење, што одређене земље, приватне актере и илегалне мреже чини склонијима набавци овог оружја (Закључци Европског савета 2008, 3). „Нови правци деловања“ такође су нагласили важност промоције глобалног учешћа у међународним уговорима и осигуравања да их се земље придржавају (Савет ЕУ 2008). Од 2010. године, ЕУ подржава Конзорцијум ЕУ за неширење оружја и разоружање, мрежу европских аналитичких центара који доприноси истраживању и саветодавним мерама о политикама (Одлука Савета ЕУ 2018). Поврх тога, дипломатски ангажман ЕУ, као што је учешће високог представника у нуклеарним преговорима са Ираном, побољшао је њен углед у овој области (Portela 2015).

Како би повећала сопствено учешће, ЕУ је, поред постојећег финансирања из буџета Заједнице, креирала посебну буџетску линију у оквиру ЗСБП за подршку напорима за неширење оружја. Између 2014. и 2019. године, издвојена су значајна финансијска средства, укључујући подршку МААЕ и разним билатералним иницијативама за смањење претњи (Portela 2020). Међутим, улога ЕУ иде и даље од финансијских доприноса. Унија је данас призната или као партнер који пружа подршку или као независни актер у међународним напорима за неширење оружја (Alcaro and Tabrizi 2014).

Успон Исламске државе (ИСИС) 2015. године и питање терориста из иностранства, представљали су значајне претње европској безбедности. Последњих година, повећан је фокус на обезбеђивање кључне инфраструктуре и јачање везе између напора за неширење оружја за масовно уништење и борбу против тероризма. Ова веза довела је до мера усмерених на смањење хемијских, биолошких, радиолошких и нуклеарних ризика у оквиру политика и институција ЕУ. Растућа претња тероризма који је повезан са оружјем за масовно уништење, проширила је дефиницију „оружја“, имајући у виду потенцијалну употребу импровизованих експлозивних направа које комбинују радиоактивни материјал и конвенционалне експлозиве. Следствено томе, главни фокус постаје контрола технологија и материјала двоструке намене (Kostić 2021, 143).

Глобална стратегија ЕУ (*EU Global Strategy*) је 2016. године признала да ширење оружја за масовно уништење и система за његову испоруку и даље представља све већу претњу Европи и свету (EEAS 2016, 41). Међутим, Извештај о Глобалној стратегији из 2019. године не наводи конкретно претњу од оружја за масовно уништење. Уместо тога, истиче да су „неширење оружја за масовно уништење и контрола наоружања стратешки угрожени“ (EEAS 2019, 8), при чему се препознаје да урушавање међународних режима представља нову примарну претњу у контексту оживљене конкуренције великих сила (Kostić 2021, 145).

Кључни водећи принципи ЕУ у вези са оружјем за масовно уништење сада су утврђени у два шира стратешка документа као што су Стратешки компас ЕУ

за безбедност и одбрану (2022) и Глобална стратегија за спољну и безбедносну политику ЕУ (2016), која је заменила Безбедносну стратегију ЕУ (2003) и две специфичне стратегије – Стратегију ЕУ против ширења оружја за масовно уништење (2003) и Нове правце деловања (2008). Исто тако, ЕУ је пружила значајну подршку универзализацији и спровођењу политички обавезујућег Хашког кодекса понашања против ширења балистичких ракета (ХКППБР) који је усвојен у новембру 2002. године. Данас, међутим, основни изазов овој европској улози долази од одвајања од САД и све веће забринутости због непоузданости америчког нуклеарног кишобрана, што би могло да подстакне неке чланице ЕУ да траже стварање сопствених нуклеарних снага, учешће у „нуклеарној подели“ са Француском или стварање заједничког европског средства одвраћања (Kostić Šulejić 2025, 47-50).

Осим тога, уз снажно противљење ширењу оружја за масовно уништење и подржавајући спровођење кључних међународних уговора као што су УННО, Конвенција о биолошком оружју (КБО), Конвенција о хемијском оружју (КХО) и Уговор о свеобухватној забрани нуклеарних проба (СТВТ), стратегија ЕУ комбинује дипломатију, примену економских санкција и сарадњу са међународним телима попут ИАЕА и ОРСВ (Организације за забрану хемијског оружја, ОЗХО). Размимоилажења обично постају интензивнија када је у питању војна интервенција против потенцијалног субјекта који врши ширење оружја.

Политика ЕУ о неширењу оружја за масовно уништење укључује посвећеност Уније контроли извоза, примени строгих прописа о трговини материјалима и технологијама које би могле да буду коришћене у развоју оружја за масовно уништење. Осим тога, ЕУ је неговала партнерства са земљама у кључним регионима како би спречила илегално ширење материјала повезаних са оружјем за масовно уништење. Исто тако, важно је нагласити значајну улогу ЕУ у склапању међународних споразума који су осмишљени у циљу спречавања нуклеарног ширења. На пример, ЕУ је била главни присталица Заједничког свеобухватног акционог плана (ЗСАП) (Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)) са Ираном, који је имао за циљ ограничавање нуклеарних активности Ирана, у замену за ублажавање санкција. Ова дипломатска иницијатива показује способност ЕУ да обавља дипломатске улоге у решавању ризика повезаних са ширењем оружја за масовно уништење, али и велико повлачење из игре када је у питању војна интервенција.

Такође, ЕУ игра кључну улогу у промоцији глобалне безбедности и поштовању међународних норми на мултилатералним форумима, посебно у оквиру УН, као и режима неширења нуклеарног оружја. На мултилатералним форумима као што су УН, Уговор о неширењу нуклеарног оружја и други преговори о контроли наоружања, ЕУ остаје водећа снага у залагању за неширење нуклеарног оружја, разоружање и спречавање употребе оружја за масовно уништење. Путем дипломатских напора, као и кроз подршку међународним организацијама попут ИАЕА и ОЗХО и своју непоколебљиву посвећеност међународном праву, ЕУ наставља да игра

виталну улогу у унапређењу глобалне безбедности и осигуравању да оружје за масовно уништење не угрожава мир или стабилност.

ЕУ има за циљ да ојача УН као темељ мултилатералног поретка заснованог на правилима, као и да ради на глобално координисаним решењима са међународним и регионалним организацијама, владама и недржавним актерима (EEAS 2016, 39). Међутим, ЕУ нема јединствен став када је у питању забрана нуклеарног оружја, будући да су неке државе ЕУ, попут неутралних земаља (Аустрија, Ирска и Малта), усвојиле Уговор о забрани нуклеарног оружја (Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, TPNW 2017) и генерално одржавају негативан став о ширењу нуклеарне енергије, док су друге државе чланице сматрале да је то супротно УННО-у, као темељу режима неширења нуклеарног оружја, и нису његов део (Kostić Šulejić 2024, 21).

ЕУ и државе које нису потписале Уговор о неширењу нуклеарног оружја

Овај део рада бави се политикама и мерама ЕУ у вези са државама које нису потписале Уговор о неширењу нуклеарног оружја, као што су Индија и Пакистан. Биће извршена и анализа постојања и утицаја три главне варијабле (учешће у мултилатералним режимима и постојање резолуција Савета безбедности УН, регионална безбедносна динамика, забринутост због ширења оружја и унутрашња димензија ЕУ) на формулисање и спровођење позиција ЕУ о неширењу оружја у овим случајевима.

Односи ЕУ и Индије у нуклеарном домену

У односима са Индијом, ЕУ покушава да уравнотежи приступ који је заснован на интересима и приступ који се темељи на вредностима, што укључује сталне позиве Индији да се придружи мултилатералном режиму неширења нуклеарног оружја, али не поставља никакве рестриктивне мере или услове. Нуклеарно оружје Индије или Пакистана не помиње се у документима о сарадњи или заједничкој изјави, као ни у плановима акције.

Током Хладног рата, Индија је давала приоритет неширењу нуклеарног оружја и разоружању, посебно као чланица Покрета несврстаних, и промовисала је мирнодопско коришћење нуклеарне енергије. Године 1974, извела је „мирнодопско нуклеарно тестирање“, тврдећи да је то било у мирнодопске сврхе, и сматрајући пробе из 1998. првом демонстрацијом индијске нуклеарне бомбе. Иако је ширење нуклеарног оружја сматрала претњом, Индија је одлучила да након преговора не потпише Уговор о неширењу нуклеарног оружја, верујући да би придруживање угрозило њену безбедност (Zhu 1997). Поседовање нуклеарног оружја од стране Кине 1964. године, њено препознавање у Споразуму о неширењу нуклеарног оружја

као државе са нуклеарним оружјем и напредак Пакистана у програму нуклеарног оружја, подстакли су Индију да остане ван Уговора о неширењу нуклеарног оружја и да изврши своју прву нуклеарну пробу, након чега је убрзо уследио и Пакистан (Menon 2016). Одговор САД на „мирнодопско нуклеарно тестирање“ из 1974. године и тестирање нуклеарног оружја 1998., био је одлучан и строг, уз увођење економских санкција и других ограничења (Menon 2016, 34-35) и развој националних и међународних контрола извоза и стварање Лондонског клуба (касније названог Група нуклеарних добављача) 1974. године. С друге стране, одговор западноевропских земаља 1974. године био је подељен – Француска је подржала индијски избор, посебно подземна тестирања (Parrikar and Sarkar 2012), Велика Британија га је снажно осудила, а Немачка, Шведска и Данска су обуставиле билатералну помоћ Индији (Dutta 2023). За пробе из 1998. године, посебно је забрињавајуће то што су спроведени у периоду глобалног пораста контроле наоружања и разоружања по завршетку Хладног рата, продужења Уговора о неширењу оружја 1995. године на неодређени временски период и потписивања Споразума о целокупној контроли оружја 1996. године, који је, с друге стране, учврстио постојећи режим неширења оружја „оних који га имају“ и „оних који га немају“. Француска и Велика Британија су то такође осудиле кроз Резолуцију 1172 Савета безбедности УН (Савет безбедности УН 1998), а Европски парламент је усвојио Резолуцију о нуклеарним пробама Индије и Пакистана (Резолуција ЕП 1998), у којој се ове пробе осуђују и у којој се позива на хитно приступање обе стране Споразуму о неширењу оружја и Споразуму о целокупној контроли оружја, као и на обустављање њихових програма балистичких ракета.

Тесна сарадња између Европске заједнице (ЕЗ) и Индије успостављена је њиховим првим споразумом потписаним 1973. године. Након тога је уследио Споразум о трговинској и економској сарадњи из 1981. године, Заједничка политичка декларација из 1993. године, Споразум о сарадњи, партнерству и развоју потписан у августу 1994. године, стратешко партнерство из 2004. године и Заједнички акциони план потписан 2005. године. Самити ЕУ и Индије одржавају се од 2000. године, од првог самита у Лисабону, са кулминацијом у виду 16. самита ЕУ и Индије у јануару 2026. године, када су две стране потписале Споразум о слободној трговини и партнерству ЕУ и Индије у области безбедности и одбране. Нова стратешка агенда ЕУ и Индије усвојена је у октобру 2025. године и већ је најављена у новим приоритетима Европске комисије за период 2024-2029. ЕУ и Индија развиле су партнерства у многим областима, укључујући Стратешки дијалог о спољној и безбедносној политици који је покренут у јуну 2025. године, при чему је однос са Индијом на много начина од кључног значаја за Индо-пацифичку стратегију ЕУ (Европски савет 2025б). На 16. самиту ЕУ-Индија, 27. јануара 2026. године, стране су усвојиле документ „Ка 2030: Заједничка свеобухватна стратешка агенда ЕУ-Индија“, који ће усмеравати сарадњу у пет области: просперитет и одрживост, технологија и иновације, безбедност

и одбрана, повезаност и глобална питања и сарадња међу људима (Европска унија 2026, 1).

Сходно томе, ЕУ прихвата Индију не као претњу од ширења оружја, већ као партнера у борби против нуклеарног ширења у треће земље и недржавне актере, промовишући контролу извоза, мултилатерализам и међународни поредак заснован на правилима и актера на којег треба утицати у вези са руским капацитетима за вођење рата у Украјини. Индија је данас „витални партнер“ за ЕУ, а ЕУ „поздравља успон Индије као глобалне силе“ што је од користи за Унију, те као гаранта безбедности у „Индијском океану и ширем простору Индо-Пацифика“ (Европска комисија 2025, 1). Сарадња са ЕУ се углавном представља као алтернатива сарадњи Индије са Русијом и Кином, те као заснована на „заједничким вредностима“. ЕУ такође нуди подршку у борби против сајбер напада или „тероризма“ Пакистана и сарадњу у оквиру квадрилатералне сарадње између Индије, Аустралије, Јапана и Сједињених Држава („Квад“) (Wadwa 2020).

Процењује се да је 2025. године Индија имала укупан инвентар од 180 нуклеарних бојевих глава и да је вероватно поседовала нуклеарну тријаду (Kristensen and Korda 2025, 210). Она следи доктрину кредибилног минималног одвраћања и двосмислену политику „нема прве употребе“, што значи да би нуклеарно оружје било коришћено као одмазда како за нуклеарни, тако и за напад другим оружјем за масовно уништење, на индијску територију и снаге (Kostić Šulejić 2024, 37). Индија управља нуклеарним снагама скоро три деценије и представља се као „одговорна нуклеарна држава“. То значи да Индија поштује стандарде неширења оружја, учествује у режимима контроле извоза, сарађује са ИАЕА, има споразум са САД о цивилној нуклеарној енергији, који је Индији пружио могућност учешћа у цивилној нуклеарној трговини и приступ нуклеарној технологији. Ове активности обавезују Индију да прихвати заштитне мере ИАЕА, раздвајање својих цивилних и војних програма и мораторијум на нуклеарне пробе (Wülbers 2011, 30; 193). Индија се такође представља као важан економски партнер и демократска земља која дели вредности и став са ЕУ и не прети глобалној заједници својим нуклеарним снагама. Међутим, иако неки сматрају да је Нуклеарни споразум са САД дао Индији *de facto* статус нуклеарне државе иако није део УННО (Wülbers 2011, 28-29; Denza 2018, 194), њена стална тежња ка чланству у УННО-у од 2016. године показује њену свест да још увек није легитимна нуклеарна сила. Основни проблем лежи у њеном статусу државе која није чланица УННО, питању других држава са нуклеарним оружјем које нису чланице УННО, а посебно Пакистана који Кина подржава у потрази за једнаким третманом у сарадњи са УННО-ом и чланству у овој групи (Parekh 2026). Приступ ЕУ према Индији у нуклеарној области је разнолик дуж линије поделе између земаља ЕУ које подржавају забрану нуклеарног оружја (као што су Аустрија и Ирска) и оних које подржавају ширење нуклеарне енергије и чланство Индије у НСГ (Француска и Уједињено Краљевство као бивша чланица ЕУ). Став ЕУ према

индијском нуклеарном оружју стога представља неку врсту консензуса између ове две групе, са приоритетом у погледу ближе сарадње. ЕУ наставља да „сарађује са Индијом на подржавању мултилатералног оквира за неширење нуклеарног оружја, разоружање и контролу наоружања“ и подстиче Индију да се придружи УННО, ЦТБТ и Споразуму о трговини оружјем (Европска комисија 2025, 15), али не предузима никакве рестриктивне мере према Индији, не учествује ни у каквим активностима разоружања у вези са индијским нуклеарним оружјем и чак је избацила своју клаузулу о неширењу нуклеарног оружја, коју је Индија сматрала политичким условом, из преговора о споразуму о слободној трговини (Dutta 2023). Од почетка 2000-их, ЕУ и Индија су започеле блиску сарадњу и у области цивилне нуклеарне енергије, а посебно споразумом о сарадњи између ЕВРОАТОМ и Министарства за атомску енергију Индије из 2020. године. Поред тога, Индија има билатералне споразуме о нуклеарној сарадњи са Француском, Уједињеним Краљевством и Чешком Републиком.

Односи ЕУ и Пакистана у нуклеарном домену

У односима са Пакистаном, ЕУ је више окренута политици балансирања у највећој могућој мери, при чему не изоставља Пакистан док све више развија односе са Индијом. ЕУ у великој мери оставља по страни свој приступ заснован на вредностима и правилима, имајући у виду да Пакистан може да се сматра „неодговорном државом са нуклеарним оружјем“ и не користи рестриктивне мере како би приморала Пакистан да се придржава мултилатералног режима неширења нуклеарног оружја, док га са друге стране стално позива да то учини.

Након рата са Индијом 1971. године, Пакистан је покренуо пројекат Кахута (који обухвата Пројекат-706) за производњу уранијумске бомбе, који је делимично финансирала Либија до 1979. године. Крајем 1970-их, Пакистан је у тајности почео да развија нуклеарне капацитете, чиме је до 1980. године постао оперативан обогаћивањем уранијума (Rizvi 2001, 944-946). Технологија за обогаћивање уранијума набављена је преко мреже A.Q. Khan⁵, али је Кина такође била укључена у изградњу нуклеарних капацитета Пакистана (Price 2014, 30). Индијско „мирнодопско тестирање“ из 1974. године дало је подстрек Пакистану, а пројекат је распуштен 1983. године након успешног хладног тестирања компоненти оружја (World Nuclear

⁵ Пакистански научник Абдул Кадир Кан (Abdul Qadeer Khan) радио је за међународни конзорцијум URENCO, што му је омогућило да дође у посед технологије за обогаћивање уранијума. Његова мрежа обезбедила је Либији постројење за центрифуге и пројекте нуклеарног оружја од краја 1990-их до 2003. године, како би помогла у изградњи програма наоружања и пренела технологију центрифуга Северној Кореји и Ирану 1990-их (World Nuclear Association 2025).

Association 2025). Обично се претпоставља да је Индија извршила пет нуклеарних проба у периоду од 11. до 13. маја 1998. године, а да је Пакистан следио са шест у периоду од 28. до 30. маја исте године, заједно са тестирањем своје ракете Гаури која је тада била ракета најдужег домета (1500 км). Ове пробе окончале су политику нуклеарне неодређености, где су обе земље избегавале да наоружавају своје нуклеарне капацитете (Rizvi 2001, 943). У том контексту, Пакистан је усвојио стратегију минималног одвраћања како би се суочио са регионалним безбедносним изазовима, с обзиром на свој неповољан географски положај и мање повољне војне капацитете у поређењу са Индијом (Rizvi 2000, 66-68).

Према проценама, Пакистан има укупно око 170 нуклеарних бојевих глава и поседује нуклеарну тријаду (Kristensen and Korda 2025, 211). Пакистан не заговара политику „нема прве примене“, првенствено због непријатељства са Индијом, њене употребе оружаних снага и значајних капацитета конвенционалног наоружања. Из тих разлога Пакистан није члан УННО. Он следи доктрину одвраћања „пуног спектра“ и у складу са тиме развија нуклеарне капацитете и оружје (Kostić Šulejić 2024, 37). Став Пакистана у вези са споразумима о контроли наоружања јесте да ће узети у разматрање оно на шта год Индија прво пристане (Krepon 2008).

Став ЕУ према пакистанском нуклеарном програму обликован је односом Пакистана са терористичким организацијама као што су Ал Каида и друге исламске екстремистичке групе, кршење стандарда неширења нуклеарног оружја, као што је то случај са мрежом А. К. Кана, нејасна подела војних и цивилних нуклеарних постројења, ограничена сарадња са ИАЕА и блиска сарадња са Кином. У Западном дискурсу, за разлику од Индије, Пакистан се представља као „неодговорна нуклеарна држава“. Зато је, за разлику од Индије, и даље под санкцијама НСГ и није му дозвољено да тргује нуклеарним материјалима, док истовремено има континуирану значајну подршку Кине у развоју нуклеарних програма (World Nuclear Association 2025). Међутим, након терористичких напада на САД 11. септембра 2001. године, Западу је била потребна сарадња Пакистана у борби против тероризма и одржавању њених војника у региону. У јануару 2026. године, Пакистан је постао део Трамповог Савета за мир, док Индија још увек разматра учешће. Поред тога, чини се да ЕУ покушава да одржи равнотежу у односима и са Индијом и са Пакистаном. Данас се односи ЕУ и Пакистана регулишу Споразумом о сарадњи у партнерству и развоју (2004) и Стратешким планом ангажовања (2019), који покривају многа подручја од обостраног интереса, укључујући трговину, развојну помоћ и политичку и безбедносну сарадњу. Постоје и други механизми сарадње засновани на „заједничким вредностима, принципима и обавезама“, као што су годишњи састанци Заједничке комисије ЕУ и Пакистана, којима претходе састанци Подгрупе за демократију, управљање, владавину права и људска права, трговину и развој, стратешки дијалог ЕУ и Пакистана, политички дијалог између ЕУ и Пакистана и Заједничка комисија ЕУ и Пакистана за

свеобухватни дијалог о миграцијама и мобилности између Пакистана и ЕУ. Пакистан је 2023. године уклоњен са листе земаља високог ризика. Исто тако, ЕУ очекује од Пакистана да поштује норме неширења нуклеарног оружја, да се супротстави ширењу технологије нуклеарног оружја и тероризму и да се придржава мораторијума на нуклеарне пробе.

ЕУ и садашње и бивше земље потписнице УННО које не поштују Споразум

Овај део рада се бави ставом ЕУ у вези са државама које се не придржавају споразума и које, за разлику од Индије и Пакистана, никада нису учествовале у УННО-у, биле његове чланице, али су га кршиле.

Односи ЕУ и Северне Кореје у нуклеарном домену

Северна Кореја (Демократска Народна Република Кореја – ДНРК, опште позната као Северна Кореја), придружила се Споразуму о неширењу нуклеарног оружја (УННО) 1985. године као NNWS, а након притиска Совјетског Савеза, од којег се надала да ће добити нуклеарне електране, али је објавила своје повлачење већ у марту 1993. године, након оптужби ИАЕА о непоштовању Споразума о заштитним мерама, а самим тим и УННО, те је упутила питање Савету безбедности УН (Gilinsky 2026). Савет безбедности УН усвојио је Резолуцију 825, којом је позвао ДНРК да преиспита своју одлуку о повлачењу из УННО и дозволи инспекцијском тиму ИАЕА да уђе на места са нуклеарним отпадом, што је ДНРК претходно одбила да дозволи. До повлачења ДНРК требало је да дође непосредно пре Конференције о продужењу и преиспитивању УННО, што га је учинило питањем од највеће важности, а Договорени оквир постигнут је у октобру 1994. године, чиме је донекле елиминисано питање повлачења Северне Кореје које би могло да пољуља неограничено продужење УННО. У периоду 1997-2006. године (два мандата од по пет година), ЕУ је била ефикасно укључена у Организацију за енергетски развој Корејског полуострва (KEDO⁶), што је, према Откувертуру

⁶ Заједничка изјава САД и ДНРК о постизању мира и безбедности на Корејском полуострву без нуклеарног оружја издата је 11. јуна 1993. године. Усклађена изјава између САД и ДНРК о нуклеарном питању Северне Кореје издата је 12. августа 1994. године. Оквирни споразум између Сједињених Америчких Држава и Демократске Народне Републике Кореје потписан је 21. октобра 1994. године, након скоро месец дана преговора у Женеви са циљем да се „преговара о свеобухватном решењу нуклеарног питања на Корејском полуострву“. (Оквирни споразум 1994, 1). Поред техничких питања и обавеза у вези са заменом реактора са графитним модератором у поседу ДНРК и са њима повезаним постројењима електрана са реакторима на лаку воду у САД. Споразум је такође предвиђао нормализацију политичких и економских

(HauteCouverture 2020) „до данас најамбициознији облик учешћа ЕУ у севернокорејској нуклеарној кризи у више од 25 година“. Овај аутор је такође сматрао учешће ЕУ у КЕДО „кључним искуством за разумевање и тренутне севернокорејске нуклеарне кризе и европске политике у овој области у протеклих 15 година“ и питањем које је „заправо обликовало европску безбедносну политику у североисточној Азији“. (HauteCouverture 2020). Главно питање када се ради о КЕДО и европском учешћу, био је финансијски допринос овом веома скупом подухвату, а финансије ЕУ углавном су коришћене за испоруке тешке нафте (Европски парламент 1999). ЕУ је учествовала у циљу унапређења безбедности у Азији и неширења нуклеарног оружја, али и спречавања Северне Кореје да Северној Африци обезбеди балистичке ракете или технологије нуклеарног оружја, делимично како би се надокнадила посвећеност Јапана у погледу безбедности у Европи, а делимично да би се омогућило европским компанијама, посебно онима у нуклеарном сектору, да имају користи од уговора које би КЕДО додељивао (Европски парламент 1999).

Секретаријат КЕДО је престао да постоји у мају 2006. године, али ова организација није одмах укинута. Уместо тога, Управни одбор ју је задржао као правно лице („статус празне љуске“), што би „заправо омогућило њеним члановима да подрже финансијска потраживања против ДНРК за финансијске губитке (који износе 1,89 милијарди америчких долара), да им пружи правну заштиту од потраживања за одговорност или надокнаду штете и да задрже власништво над инфраструктуром и другом имовином у ДНРК (Савет ЕУ 2025, 1). Споразуми између Еуратома и КЕДО су из тих разлога редовно обнављани у трогодишњим периодима, при чему је последњи био у новембру 2025. године, као плод ретроактивних преговора за временски оквир 2024-2027 (Савет ЕУ 2025).

Укључивањем у КЕДО, ЕУ се такође надала да ће добити нове ангажмане за свој сектор нуклеарне енергије. Међутим, иако је део Извршног савета, ЕУ

односа и обавезу САД да „пруже формалне гаранције ДНРК против претње или употребе нуклеарног оружја од стране САД“, док ће ДНРК „стално предузимати кораке за спровођење Заједничке декларације Севера и Југа о денуклеаризацији Корејског полуострва“. (Договорени оквир 1994, 3). Организација за енергетски развој Корејског полуострва (КЕДО) је потом основана ради спровођења договореног оквира у марту 1995. године, када су представници Сједињених Држава, Републике Кореје и Јапана потписали споразум („КЕДО повеља“) у Њујорку. Учесће Европе договорено је у јулу 1997. године потписивањем „Споразума о условима за приступање Европске заједнице за атомску енергију (ЕАЕЗ/Еуратом) КЕДО-у“, који је ступио на снагу 19. септембра 1997. године. Иницијативи се придружило и неколико других земаља: из Европе Пољска се придружила 1997. године, а Чешка Република 1999. године, док су друге дале финансијски допринос. КЕДО је престао да постоји 31. маја 2006. године, када је Управни одбор донео одлуку о окончању његовог мандата. Два лака реактора никада нису направљена.

није добила право вета у овој организацији. Северна Кореја је извршила своју прву пробу нуклеарног оружја у октобру 2006. године. Претходно се, у јануару 2003. године, Северна Кореја повукла из УННО, док је у јануару 2002. године амерички председник Буш прогласио да је део „Осовине зла“, размишљајући о могућој војној интервенцији, али је уместо тога одлучио да интервенише у Ираку. Међутим, разне дипломатске активности наставиле су се и након 2006. године, прво „преговорима шест страна“ који су завршени 2009. године, у којима Европљани нису учествовали, а касније углавном преко билатералних споразума са Јужном Корејом и САД. Читав подухват окончан је коначним уверењем Северне Кореје 2022. године да само поседовање нуклеарног оружја може да гарантује безбедност и одврати могући војни напад САД, као и потпуним недостатком учешћа ЕУ у одлукама по овом питању.

За разлику од безбедносних ангажмана са Индијом и Пакистаном заснованих на сарадњи, ЕУ од 2006. године примењује „политику критичког ангажовања“ са Северном Корејом, уз наметање рестриктивних мера и осуда. Претходно је то било повезано снажним дипломатским напорима и финансијском помоћи, док ЕУ сада изражава спремност да „сарађује са свим партнерима на промоцији смисленог дипломатског процеса који је усмерен на потпуну, проверљиву и неповратну денуклеаризацију Корејског полуострва“, уз напуштање постојећих нуклеарних програма, било ког другог оружја за масовно уништење и програма балистичких ракета (EEAS 2024). Приступ ЕУ према Северној Кореји усмерен је ка УН и оријентисан на поштовање резолуција Савета безбедности УН у вези са нуклеарним програмом Северне Кореје, при чему је прва, Резолуција 1718, усвојена 2006. године, убрзо након прве нуклеарне пробе Северне Кореје 9. октобра 2006. Исто тако, ЕУ од 2016. године има свој аутономни режим санкција против Северне Кореје, који је тренутно један од најрестриктивнијих (Европски савет 2026). Ограничења ЕУ када је реч о Северној Кореји укључују забране путовања, замрзавање имовине у трговини, роби и технологији, што би могло да помогне програму наоружања Северне Кореје (Европски савет 2026). ЕУ такође признаје будућа ограничења у смислу консензуса Савета безбедности УН о питању Северне Кореје, имајући у виду блиске односе Северне Кореје и Русије и све већи поларитет са Русијом и Кином. ЕУ стално повезује развој севернокорејског програма нуклеарног и балистичког наоружања са лошим животним условима у земљи и недостатком људских права и позива Северну Кореју да се поново придружи Споразуму о неширењу нуклеарног оружја (EEAS 2022).

ЕУ и Северна Кореја су водиле политичке дијалоге од 1998. године, односно све до 14. седнице која је одржана 2015. године, након чега је дијалог обустављен. ЕУ непрестано осуђује лансирање балистичких ракета Северне Кореје и позива на њено укључивање у режим неширења нуклеарног оружја као државе без нуклеарног оружја. Међутим, као и Индија, ДНРК је стално тражила признање, барем *de facto*, као државе са нуклеарним оружјем. У септембру 2022. године усвојила је закон којим је Северна Кореја проглашена државом са нуклеарним оружјем, што је статус

који се сматра „неповратним“, који искључује могућност било каквих даљих разговора о денуклеаризацији и омогућава јој да користи превентивни нуклеарни удар у циљу самозаштите (BBC 2022). Годину дана касније, Северна Кореја усваја уставни амандман којим се наводи да Северна Кореја „развија висококвалитетно нуклеарно оружје како би осигурала“ своја „права на постојање“ и „одвраћање рата“ (Reuters 2023). Став ЕУ по овом питању је да Северна Кореја, према Споразуму о неширењу нуклеарног оружја (EEAS 2023), „не може да има и да никада неће имати статус државе са нуклеарним оружјем“. За разлику од Индије и Пакистана, нуклеарне снаге ДНРК усмерене су на САД и њихове савезнике и партнере у региону, пре свега на Јужну Кореју и Јапан, због чега се углавном виде као претња међународном миру и безбедности, те се стога не могу толерисати. Борба против трилатералне сарадње између САД, Јужне Кореје и Јапана, коју је севернокорејски лидер Ким Џонг Ун (Kim Jong-un) означио као „азијску верзију НАТО“, приближила ју је Русији и додатно отуђила од ЕУ.

Северна Кореја представља знатно другачији случај у контексту политике ЕУ о неширењу нуклеарног оружја. Северна Кореја је најпркоснија нуклеарна држава која није потписала Уговор о неширењу нуклеарног оружја, пошто се из њега повукла 2003. године и извршила шест нуклеарних проба у периоду између 2006. и 2017. године, упркос резолуцијама Савета безбедности УН и разним санкцијама. У истом периоду, Северна Кореја се укључила у билатералне и мултилатералне преговоре, као што су Преговори шест страна и самити Трамп-Ким из 2018-2019, како би добила уступке у замену за делимичну денуклеаризацију. Међутим, ови напори су окончани проглашењем Северне Кореје 2022. године за „неповратно“ нуклеарну државу. Све ово је сузило простор за превентивно деловање ЕУ, њене мере против ширења нуклеарног оружја и сарадњу у области нуклеарне енергије и проширило могућност војне интервенције под вођством САД, упркос поседовању нуклеарног оружја. У јануару 2026. године, Северна Кореја је већ извршила две серије балистичких ракетних проба, при чему је прва била 4. јануара, дан након што су САД извршиле инвазију на Венецуелу и заробиле њеног председника Николаса Мадуре, иако се и даље уздржава од вршења седме нуклеарне пробе (Shin 2026). Са капацитетима MIRV (Multiple Independently Targetable Reentry Vehicle односно вишеструко независно усмерива повратна бојева глава) и хиперсоничних ракета, Северна Кореја представља све већу претњу за САД, које би очекивале да њени савезници буду у стању да подрже њену војну акцију.

Санкције ЕУ према Северној Кореји су опсежне и укључују ембарго на оружје, ограничења увоза и извоза одређене робе, замрзавање имовине, забране путовања и додатне економске и политичке притиске, као што су забране у погледу финансијских ресурса, луксузне робе и радне снаге у иностранству. Ове мере су први пут уведене 2006. године као одговор на прву нуклеарну пробу Северне Кореје и постепено су појачаване након накнадних нуклеарних и ракетних проба 2013, 2016, 2017. и 2019. године.

Временом се обим санкција проширио и обухватио широке забране и циљане акције против појединаца и правних лица. До руске инвазије на Украјину 2022. године, Северна Кореја је била земља са највише санкција од стране ЕУ (Novotná 2022, 185-201).

Недавне акције Северне Кореје у знатној мери су појачале тензије у Источној Азији и изазвале међународну забринутост. У фебруару 2025. године, севернокорејски лидер Ким Џонг Ун наредио је пуну нуклеарну готовост војних снага земље након тестирања крстареће ракете, чиме је сигнализирао посвећеност проширењу нуклеарних капацитета земље. Овај потез наишао је на критике Сједињених Држава, Јужне Кореје и Јапана, који га виде као фактор дестабилизације у региону. Поред тога, Северна Кореја је продубила своје војне везе са Русијом. У јуну 2024. године, две земље су потписале Свеобухватни споразум о стратешком партнерству, који укључује одредбе о међусобној одбрамбеној помоћи у случају оружане агресије (WENEWS 2024). Извештаји наводе да је Северна Кореја испоручила Русији преко 20.000 контејнера муниције, што је омогућило повећање ракетних удара на украјинску цивилну инфраструктуру. Заузврат, Русија је пружила технолошку подршку за побољшање ракетних капацитета Северне Кореје (Reuters 2025). На домаћем плану, Северна Кореја се фокусира на војну модернизацију, док међународна заједница наставља пажљиво да прати овај развој догађаја, позивајући Северну Кореју да се укључи у дијалог и деескалира тензије.

Став ЕУ према кризи ширења оружја на Блиском истоку

Кина, Русија, Пакистан и мрежа A.Q. Khan имали су велики утицај на развој иранског нуклеарног програма 1990-их, али су САД биле прве које су активно промовисале развој таквог програма на Блиском истоку кроз иницијативе као што је програм „Атоми за мир“. У оквиру ове иницијативе, Иран је, на челу са шахом, био главни прималац америчке помоћи усмерене на развој мирнодопске нуклеарне енергије. Након револуције 1979. године, Иран је ступио у непријатељске односе и са САД и са Израелом, што је додатно појачало њихов страх да би Иран могао да тежи развоју нуклеарног оружја. Међутим, како је ирански председник изјавио у јуну 2025. године, поводом разматрања повлачења из УННО у иранском парламенту, нуклеарно оружје би било супротно верском едикту врховног вође ајатолаха Алија Хамнеија (Reuters 2025). Накхавали и Костић (Nakhavali and Kostić 2026, 192) идентификују четири главне идејне варијабле које одређују могући развој иранског нуклеарног оружја: интересовање и политика спољних актера на Блиском истоку до 1970-их; тип режима и нова једначина „пријатељи-непријатељи“; однос носилаца власти према иранској прошлости и; политика нуклеарне енергије других актера у региону који се доживљавају као непријатељи иранског режима, при чему се истиче израелска политика нуклеарне неодређености.

Након терористичких напада у САД 11. септембра 2001. године, Иран је 2002. године заједно са Северном Корејом, означен као део „Осовине зла“. Уследило је откривање непријављених иранских нуклеарних постројења за обогаћивање уранијума, што је подстакло широко распрострањену забринутост да би Сједињене Државе могле покренути још једну војну интервенцију на Блиском истоку. ЕУ се укључила дипломатским напорима, који су прво резултирали Техеранском декларацијом у октобру 2003. и Париским споразумом у новембру 2004. године, који су били осмишљени тако да се позабаве иранским нуклеарним амбицијама кроз преговоре, а не конфронтацију (Европски парламент 2006). Овај споразум је пропао због неслагања око продужења обуставе иранских активности обогаћивања и конверзије (Mousavian, 2008, 174–180). Године 2005, одржане су нове рунде преговора између Ирана и Европске тројке односно Француске, Немачке и Уједињеног Краљевства, са циљем решавања међународне забринутости због иранског нуклеарног програма. Међутим, Иран је био све незадовољнији преговорима, уверен да ЕУ није успела да на адекватан начин призна његово право на мирнодопску нуклеарну технологију у складу са Споразумом о неширењу нуклеарног општег оружја. Иран је стално сматрао нуклеарну енергију својим „неотуђивим правом“ (Ahmadinejad 2005), што поставља суштинско питање граница између развоја цивилне и војне нуклеарне енергије. Иран се суочио са притисцима између 2006. и 2013. године, како је то предочено Савету безбедности УН, што је резултирало низом санкција које су увеле УН, заједно са САД, као и ембаргом ЕУ на његов нуклеарни програм. Истовремено, упркос неколико рунди преговора, попут преговора у Женеви и Истанбулу, дискусије су завршиле у ћорсокаку због инсистирања Ирана на праву да обогаћује уранијум и захтева Запада за његову потпуну обуставу (Alcaro 2018).

Сви претходни покушаји решавања иранског нуклеарног питања су пропали све док амерички председник Барак Обама није усвојио другачији приступ 2009. године, у потрази за дипломатским решењем са Ираном. У међувремену, Иран је, под председником Махмудом Ахмадинежадом и врховним вођом Алијем Хамнеијем, одлучио да се ангажује са САД у значајним преговорима. Током овог периода, у Оману је одржано више рунди незваничних разговора (Times of Israel 2013), што је вероватно поставило темеље за коначни нуклеарни споразум. Ситуација се драматично променила 2013. године када је реформиста Хасан Рохани постао председник Ирана, залажући се за платформу за решавање нуклеарне трке са Западом. Након усвајања Заједничког акционог плана у новембру 2013. године, те опсежних преговора у Бечу, Иран и земље П5+1, заједно са ЕУ, постигли су ЗСАП⁷, заједно са Споразумом о мапи пута између Ирана и ИАЕА. Само помињање формуле „Е3/ЕУ+3“ у тексту Уговора уместо формуле „П5+1“ сугерише настојање ЕУ да се представи као водећа дипломатска сила

у овом питању. ЗСАП је усвојен Резолуцијом 2231 СБ УН, што доказује приступ којем је ЕУ била више склона у решавању криза. У јануару 2016. године, ИАЕА је потврдила да је Иран испунио своје кључне обавезе у вези са нуклеарним програмом, што је потврдио и државни секретар САД. Сходно томе, САД и ЕУ су укинуле санкције Ирану у вези са нуклеарним програмом, како је наведено у споразуму (US Department of State, н.д.). Ипак, ЗСАП је кратко постојао. Када је Доналд Трамп преузео функцију председника САД у јануару 2017. године, више пута је критиковао овај споразум, називајући га „најгорим договором који је икада постигнут“ и тврдећи да није успео да спречи Иран да на крају развије нуклеарно оружје. Упркос напорима европских савезника, укључујући Француску, Немачку и Уједињено Краљевство, да убеди САД да остану у споразуму и реше забринутости дипломатским каналима, Трамп је 8. маја 2018. године објавио повлачење САД из ЗСАП (Бела кућа 2018). На ову одлуку је у великој мери утицао став Израела, чији је премијер Бенјамин Нетанијаху изјавио: „Убедили смо америчког председника [да изађе из споразума], а ја сам морао да се супротставим целом свету и овом споразуму.“ (Fulbright 2018). Повлачење је довело до тренутног поновног увођења америчких санкција Ирану.

Након Трамповог једностраног повлачења из ЗСАП, ЕУ је настојала да врати САД у споразум, истовремено охрабрујући Иран да остане посвећен истом циљу. Кључни напор био је INSTEX, трговински механизам који су успоставиле Француска, Немачка и Велика Британија (Е3) како би заобишле америчке санкције и олакшале трговину са Ираном. Поред тога, Макронов предлог, који је имао за циљ да Ирану обезбеди кредитну линију од 15 милијарди долара, није успео због потребе за одобрењем САД (Aftalion 2020). Истовремено, фрустрација Ирана је све више расла услед недостатка економских користи од ЗСАП, уз сматрање INSTEX-а недовољним. На крају, док је Европа покушавала да одржи споразум, INSTEX се показао углавном неефикасним због структурних проблема, прекомерног поштовања прописа од стране европских банака и свеобухватног утицаја америчких санкција.

⁷ ЗСАП је требало да осигура да ирански нуклеарни програм буде искључиво мирнодопски и потврђује да „Иран ни под којим околностима никада неће тражити, развијати или стицати било какво нуклеарно оружје“. Предвиђао је „свеобухватно укидање свих санкција Савета безбедности УН, као и мултилатералних и националних санкција везаних за ирански нуклеарни програм, укључујући кораке у погледу приступа у областима трговине, технологије, финансија и енергетике“. (ЗСАП 2015, Преамбула). Иран се обавезао да ће своје активности везане за обogaћивање уранијума, укључујући заштићена истраживања и развој, обављати искључиво у постројењу за обogaћивање у Натанзу, те да ће одржавати ниво обogaћивања уранијума до 3,67% и да ће се у Фордову уздржати од било каквог обogaћивања уранијума и истраживања и развоја обogaћивања уранијума и од чувања било каквог нуклеарног материјала (ЗСАП 2015, тачка 5).

ЗСАП је истекао у октобру 2025. године, на Датум престанка, чиме су окончане мере ЕУ и Резолуција 2231 СБ УН, а све санкције су поново уведене на основу механизма „брзог враћања“ који је садржан у ЗСАП, иако су Русија и Кина покушале да одложе враћање санкција (Al Jazeera 2025b). Упркос значајним напорима ЕУ, Унија није била у стању да спроведе ефикасне мере за одржавање ЗСАП или да мотивише Иран да уђе у суштинскије преговоре. Поред ЗСАП, постоје још два инструмента за смањење ризика и разоружање које ЕУ подржава, а то су зона Блиског истока без нуклеарног оружја и другог оружја за масовно уништење и Центри изврсности за ХБРН заштиту.

Позиција ЕУ према Ирану додатно је ограничена након потписивања свеобухватног споразума о стратешком партнерству између Ирана и Русије у јануару 2025. године и иранске војне подршке Русији, укључујући испоруку дронова и друге војне опреме за рат у Украјини. Поред тога, односи ЕУ са Трамповом администрацијом остају напети, посебно у вези са безбедносним аранжманима као што су НАТО, помоћ Украјини и шира трансатлантска сарадња. Међутим, током претходне две деценије, ЕУ је доказала своју сталну потрагу за мултилатералним решењима за Иран заснованим на УН, али са немогућношћу да ефикасно реши основне узроке иранског настојања да изгради јаче капацитете, који се конвергирају око улоге САД и Израела на Блиском истоку. Иран је стално истицао политику „двоструких стандарда“ Запада према региону и доживљавао је непријављени нуклеарни арсенал Израела као значајну безбедносну претњу. Ирански званичници су доследно критиковали међународне организације због занемаривања нуклеарних капацитета Израела, посебно у поређењу са интензивним надзором који се намеће иранском нуклеарном програму, за који Техеран тврди да је у мирнодопске сврхе (Mansor 2025). Међутим, кључна разлика је у томе што је део Уговора о неширењу нуклеарног оружја, за који се очекује да буде испоштован, док Израел то не чини са политиком нуклеарне двосмислености.

У односима са Ираном, ЕУ је усвојила сличан приступ као и са Северном Корејом, покушавајући да преговара о мирном решењу, док је истовремено вршила притисак кроз накнадно наметање рестриктивних мера због снажног неслагања САД, истовремено га удаљавајући од регионалних актера. Као и у случају Северне Кореје, ЕУ је пратила ставове и мере Савета безбедности УН и Међународне агенције за атомску енергију, обликовала преговоре, док су се САД обавезале на строже акције, укључујући војну силу. Слично томе, неки аутори сматрају да се „Иран гура ка путу којим је кренула Северна Кореја: повлачење из Уговора о неширењу нуклеарног оружја и прелазак на отворено нуклеарно одвраћање“ (Mangi 2026).

ЕУ је 2022. године поновила своју одлучност да Иран „никада не сме да развије или набави нуклеарно оружје“ или развије интерконтиненталне балистичке ракетне капацитете и да ће „наставити да улаже дипломатске и политичке напоре како би се осигурало да Иран не набави нуклеарно оружје“, што је „кључни безбедносни приоритет“ ЕУ (Европски савет 2022).

У декларацији из 2025. године, да се Ирану никада не сме дозволити да набави нуклеарно оружје и да „мора да се придржава својих правно обавезујућих обавеза у погледу нуклеарне заштите према Споразуму о неширењу нуклеарног оружја“ (Европски савет 2025а, 3), дошло је до својеврсног преноса одговорности са Ирана, „који никада не сме да развије или набави нуклеарно оружје“, на међународну заједницу. Ипак, ЕУ или њене државе чланице нису учествовале у америчко-израелским војним акцијама против Ирана 2025. и 2026. године. Поштовање Уговора о неширењу нуклеарног оружја остаје од кључног значаја у односима ЕУ према иранском нуклеарном питању.

У марту 2026. године, САД и Израел су у рату са Ираном, гађајући не само циљеве везане за нуклеарни програм, већ и тражећи промену целог иранског режима. Ормушки мореуз је затворен за америчке бродове, а Иран изводи ракетне нападе на америчке базе у региону. Усред текућих преговора између Ирана и Сједињених Држава о будућности иранског нуклеарног програма из 2025. године, Израел 15. јуна покреће изненадни напад на Иран, усмерен на кључне војне личности и нуклеарне научнике у ономе што је изгледало као координисана кампања атентата и ваздушних напада (Al Jazeera 2025а). Имајући у виду да су нека од иранских нуклеарних постројења, попут Фордоуа, била дубоко под земљом и да су само САД имале могућност да до њих дођу, САД су 23. јуна 2025. године извршиле ваздушне нападе на постројења у Натанзу и Фордоуу користећи бомбе за разбијање бункера, познате као Масивни бојеви пенетратор (Massive Ordnance Penetrator), или GBU-57, коју је бацио бомбардер В-2 Spirit. Међутим, по завршетку непријатељстава, процењена количина од око 400 килограма уранијума обогаћеног до 60%, који је наводно складиштен на неоткривеној локацији, и даље је остала скривена, а није било међународне инспекције или верификације која би потврдила пуни обим штете на иранским нуклеарним постројењима. Осим тога, проблеми иранског програма балистичких ракета и његове подршке регионалним посредницима и даље су били ту, а Иран није био вољан да преговара о било каквим ограничењима онога што сматра својим сувереним правом и капацитетима самоодбране (Arguello 2026). На крају, у јануару 2026. године, Савет за спољне послове ЕУ уврстио је Корпус исламске револуционарне гарде (ИРГЦ) на листу терористичких организација и увео је нове рестриктивне мере појединцима и ентитетима који су директно укључени у репресију (EEAS 2026). Иран је узвратио проглашавајући војске ЕУ „терористичком групом“ (Al Jazeera 2026а), али су земље ЕУ одбиле да учествују у војним акцијама за деблокирање Ормушког мореуза и изјавиле да „то није њихов рат“ (Al Jazeera 2026б).

Закључак

Рад се бавио истраживањем приступа ЕУ случајевима ширења нуклеарног оружја Индије, Пакистана и Северне Кореје, три државе које нису потписале Уговор о неширењу нуклеарног оружја, као и кризе ширења

на Блиском истоку, посебно у случају иранског нуклеарног програма. Компаративна анализа извршена је кроз три варијабле: учешће у мултилатералном режиму неширења нуклеарног оружја и постојање резолуција Савета безбедности УН у вези са конкретним случајем ширења или кршења међународних норми; главне разлоге за кризу ширења (перцепција непријатеља) и њен потенцијал за ескалацију, као и интересовање ЕУ за конкретна питања. Наш закључак је да је политика ЕУ о неширењу нуклеарног оружја била трослојна, а не искључиво нормативна или зависна од црсте режима.

Случајеви Индије и Пакистана показали су се прилично различитим од случајева Северне Кореје и Ирана, где готово да не постоје дипломатски напори ЕУ да постигне денуклеаризацију, већ је постојало очекивање да ове државе поштују норме неширења оружја у односима са другим актерима. То је првенствено због приоритета ЕУ да очува режим УННО, што је чини много више забринутом за случајеве повлачења или кршења Уговора, као што је у случајевима Северне Кореје и Ирана, него за непридржавање као што је у случају Индије и Пакистана, а могуће и Израела. Други слој забринутости ЕУ за политику неширења оружја јесте регионални, где ЕУ покушава да успостави равнотежу у регионалним нестабилностима, да измери потенцијал криза да покрену даље ширење оружја у региону и ниво спремности ових држава да сарађују на даљим напорима за неширење оружја. Треће, постоји димензија саме ЕУ, а то је њено унутрашње јединство, утицај на добробит ЕУ и жеља Уније да се изрази као глобална сила, као што је то случај у преговорима о ЗСАП.

Када је реч о Индији, ЕУ је позива да се придружи мултилатералном режиму неширења оружја као држава без нуклеарног оружја, али не примењује никакве рестриктивне мере или услове. Нуклеарно оружје Индије или Пакистана не помиње се у документима о сарадњи или заједничкој изјави, као ни у плановима акције. У случају Пакистана, ЕУ без нуклеарног оружја више нагиње ка политици балансирања у највећој могућој мери, остављајући у великој мери по страни свој приступ заснован на вредностима и правилима. ЕУ не користи рестриктивне мере да би приморала Пакистан да се придржава мултилатералног режима неширења оружја, за разлику од Северне Кореје и Ирана. Овде се показује значај регионалне и унутрашње димензије ЕУ у погледу њене политике неширења оружја.

У Северној Кореји, ЕУ примењује „политику критичког ангажовања“ уз наметање рестриктивних мера и осуда, али следећи пример УН. Приступ ЕУ према Демократској Народној Републици Кореји указује на посвећеност решењима усмереним ка УН и мултилатералним решењима, са фокусом на лоше животне услове и људска права, уз пружање финансијске и хуманитарне подршке. У овом случају, ЕУ је покушала да подржи мултилатерална решења и усвојила је политику строжих мера. Када је реч о Ирану, ЕУ је водила преговоре о мирном решењу вршећи притисак у комбинацији са дипломатским напорима. Овде је ЕУ следила ставове и мере

Савета безбедности УН и Међународне агенције за атомску енергију и прво тражила мултилатерална решења, али је позивала и на билатерални приступ. У оба случаја, Северне Кореје и Ирана, ЕУ препознаје будућа ограничења консензуса Савета безбедности УН, имајући у виду блиске односе између Северне Кореје и Ирана и Русије и све већи поларитет са Русијом и Кином.

ИЗЈАВА ЗАХВАЛНОСТИ: У овом раду представљени су налази студије која је израђена као део истраживачког пројекта „Србија и изазови у међународним односима у 2026. години“, који је финансирало Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије, а реализовао Институт за међународну политику и привреду, Београд, током 2026. године.

References

- Aftalion, Marie. 2020. "INSTEX, a Game Changer?", *Vienna Center for Disarmament and Non-Proliferation*. https://www.nonproliferation.eu/wp-content/uploads/2020/04/Marie-Aftalion-INSTEX-Paper_Final-1.pdf.
- Agreed Framework. 1994. "Agreed Framework between the United States of America and the Democratic People's Republic of Korea", *The Korean Peninsula Energy Development Organization*, Geneva, October 21, 1994. <https://peace-maker.un.org/sites/default/files/document/files/2024/05/kp20us941021agreed20framework20between20the20us20and20dprk.pdf>.
- Ahmadinejad, Mahmood. 2005. "Address by H.E. Dr. Mahmood Ahmadinejad, President of the Islamic Republic of Iran, before the Sixtieth Session of the United Nations General Assembly", United Nations, September 17, 2005. <https://www.un.org/webcast/ga/60/statements/iran050917eng.pdf>.
- Al Jazeera. 2025a. "How does US military build-up off Iran compare to the June 2025 strikes?", *Al Jazeera*, January 29, 2025. <https://www.aljazeera.com/news/2026/1/29/how-does-us-military-build-up-off-iran-compare-to-the-june-2025-strikes>.
- Al Jazeera. 2025b. "Sanctions against Iran set to snap back after UN Security Council vote," *Al Jazeera*, September 26, 2025. <https://www.aljazeera.com/news/2025/9/26/u-n-security-council-rejects-last-ditch-effort-to-delay-iran-sanctions>.
- Al Jazeera. 2026a. "Iran designates EU armies 'terrorist groups' in retaliatory move", *Al Jazeera*, February 1, 2026. <https://www.aljazeera.com/news/2026/2/1/iran-designates-eu-armies-terrorist-groups-in-retaliatory-move>.
- Al Jazeera. 2026b. "European leaders reject military involvement in Strait of Hormuz", *Al Jazeera*, March 16, 2026. <https://www.aljazeera.com/news/2026/3/16/eu-leaders-reject-military-involvement-in-strait-of-hormuz-amid-war-on-iran>.

- Alcaro, Riccardo and Anisheh Bassiri Tabrizi. 2014. "Europe and Iran's Nuclear Issue: The labours and sorrows of a supporting actor". *International Spectator* 49 (3): 14-20.
- Alcaro, Riccardo. 2018. *Europe and Iran's nuclear crisis: Lead groups and EU foreign policy-making*. London: Palgrave Macmillan.
- Arguello, Ailin Vilches. 2026. "Iran Hardens Stance Ahead of US Nuclear Talks, Rejects Uranium Transfers and Ballistic Missile Limitations", *The Algemeiner*, February 3, 2026. <https://www.algemeiner.com/2026/02/03/iran-hardens-stance-ahead-us-nuclear-talks-rejects-uranium-transfers-ballistic-missile-limitations/>.
- Associated Press. 2025. "Israel strikes Iran's nuclear sites and kills top generals. Iran retaliates with missile barrages", *Associated Press*, June 18, 2025. <https://apnews.com/article/iran-explosions-israel-tehran-00234a06e5128a8aceb406b140297299>.
- BBC. 2022. "North Korea declares itself a nuclear weapons state", *BBC*, September 9, 2022. <https://www.bbc.com/news/world-asia-62845958>.
- Checkel, Jeffrey T. 1998. "The Constructivist Turn in International Relations Theory". *World Politics* 50 (2): 324-348.
- Cornish, Paul, Peter van Ham and Joachim Krause. 1996. "Europe and the challenge of proliferation". *Chailot Paper* 24: 1-50. <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp024e.pdf>
- Council of the EU. 2003a. "Council Common Position 2003/805/CFSP of 17 November 2003 on the universalisation and reinforcement of multilateral agreements in the field of non-proliferation of weapons of mass destruction and means of delivery", *Council of the EU*, Brussels, November 17, 2003, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003E0805>
- Council of the EU. 2003b. "European Security Strategy. A secure Europe in a better world", *Council of the EU*, Brussels, December 12, 2003 <https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf>.
- Council of the EU. 2008. "New lines for action by the European Union in combating the proliferation of weapons of mass destruction and their delivery systems", *Council of the EU*, December 17, 2008. <https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2017172%202008%20INIT>.
- Council of the EU. 2025. "Recommendation for a Council decision approving the conclusion, by the European Commission, of the Agreement between the European Atomic Energy Community (Euratom) and the Korean Peninsula Energy Development Organisation (KEDO)", *Council of the EU*, November 10, 2025." <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15162-2025-INIT/en/pdf>.
- Denza, Eileen. 2018. "Non-proliferation of weapons of mass destruction." In: *Research Handbook on the EU's Common Foreign and Security Policy* edited by Steven Blockmans and Panos Koutrakos, 182-204. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing.

- Dutta, Ankita. 2023. "Europe overcoming India's nuclear status", *Observer Research Foundation*, May 9, 2023. <https://www.orfonline.org/expert-speak/europe-overcoming-indias-nuclear-status>.
- EEAS. 2016. "A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe", *European External Action Service*, June, 2016. https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf
- EEAS. 2019. "The European Union's Global Strategy: Three years on, moving forward", *EEAS*. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_global_strategy_2019.pdf.
- EEAS. 2022. "DPRK and the EU", *EEAS*, January 18, 2022. https://www.eeas.europa.eu/eeas/dprk-and-eu_en.
- EEAS. 2023. "North Korea: G7 Foreign Ministers' Statement on the launch using ballistic missile technology", *EEAS*, August 24, 2023. https://www.eeas.europa.eu/eeas/north-korea-g7-foreign-ministers-statement-launch-using-ballistic-missile-technology_en.
- EEAS. 2024. "DPRK: Statement by the Spokesperson on the launch of a ballistic missile", *EEAS*, January 15, 2024. https://www.eeas.europa.eu/eeas/dprk-statement-spokesperson-launch-ballistic-missile_en.
- EEAS. 2026. "Iran and the EU", *EEAS*, February 3, 2026. https://www.eeas.europa.eu/eeas/iran-and-eu-0_en
- EP Resolution 1998. "Resolution on nuclear testing by India and Pakistan", *European Parliament*, June 6, 1998. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:51998IP0604>.
- EU Council Decision. 2018. "Council Decision 2018/299 of 26 February 2018 promoting the European network of independent non-proliferation and disarmament think tanks in support of the implementation of the EU Strategy against proliferations of weapons of mass destruction", *EU Council*, February 26, 2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D0299&qid=1519892550595&from=FR>.
- European Commission. 2025. "Joint Communication to the European Parliament and the Council on a New Strategic EU-India Agenda", *European Commission*, September 17, 2025. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13016-2025-INIT/en/pdf>.
- European Council. 2008. "Report on the Implementation of the European Security Strategy - Providing Security in a Changing World", *European Council*, December 11, 2008. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/104630.pdf.
- European Council. 2022. "Iran: Council approves conclusions", *European Council*, December 12, 2022.. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/12/iran-council-approves-conclusions/>.

- European Council. 2025a. "European Council meeting (26 June 2025) – Conclusions", *European Council*, June 26, 2025. <https://www.consilium.europa.eu/media/cjtb3oep/20250626-european-council-conclusions-en.pdf>.
- European Council. 2025b. "New Strategic EU-India Agenda – Council Conclusions (20 October 2025)", *European Council*, October 20, 2025. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14074-2025-INIT/en/pdf>.
- European Council. 2026. "EU sanctions against North Korea", *European Council*. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-against-north-korea/>.
- European Parliament. 1999. "Report on the Agreement on terms and conditions of the Accession of the European Atomic Energy Community to the Korean Peninsula Energy Development Organisation (KEDO)", (C4-0483/97), European Parliament, February 26, 1999.
- European Parliament. 2006. "Iran and the Nuclear Non-Proliferation Treaty", *Briefing Paper*, August 30, 2006. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2006/381389/EXPO-AFET_ET\(2006\)381389_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2006/381389/EXPO-AFET_ET(2006)381389_EN.pdf).
- European Union. 2026. "EU-India: Towards A New Strategic Agenda", *European Union*. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/2026/documents/EU-INDIA_Factsheet_2026.pdf.
- Fulbright, Alexander. 2018. "In recording, Netanyahu boasts Israel convinced Trump to quit Iran nuclear deal", *Times of Israel*, July 17, 2018. <https://www.timesofisrael.com/in-recording-netanyahu-boasts-israel-convinced-trump-to-quit-iran-nuclear-deal/>.
- Gilinsky, Victor. 2026. "There is no nuclear genie going back in the bottle with North Korea", *Bulletin of the Atomic Scientists*, February 2, 2026. <https://thebulletin.org/2026/02/there-is-no-nuclear-genie-going-back-in-the-bottle-with-north-korea/>.
- Grand, Camille. 2000. "The European Union and the non-proliferation of nuclear weapons". *Chaillot Paper* 37: 1–51.
- Grip, Lina. 2025. "Learning Unit 14: EU Disarmament and Non-Proliferation", *The EU NPDC E-learning Course*. <https://nonproliferation-elearning.eu/learningunits/eu-disarmament-and-non-proliferation>.
- Haute Couverture, Benjamin. 2020. "A look back on KEDO: the European involvement", *Recherches & Documents, La Fondation pour la recherche stratégique*, December 2020. <https://frstrategie.org/sites/default/files/documents/publications/notes/2020/202020.pdf>.
- Herrera, Manuel. 2025. *The European Union's Nuclear Non-proliferation Policy*. London: Routledge.
- JCPOA. 2015. "Joint Comprehensive Plan of Action.", Vienna, July 14, 2015. <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/122460/full-text-of-the-iran-nuclear-deal.pdf>.
- Kostić Šulejić, Marina and Andrej Stefanović. 2023. "European arms control in crisis – understanding the sources, Russian position and future prospects". In:

- Eurasian security after NATO* edited by Dušan Proroković and Ekaterina Entina, 285-314. Belgrade: Institute of International Politics and Economics.
- Kostić Šulejić, Marina. 2024. *Vojna neutralnost i nuklearno oružje: Između posedovanja i zabrane*. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu.
- Kostić Šulejić, Marina. 2025. "'Nuclear sharing' in Europe: Between proliferation, control and elimination". *Nacionalni interes* 50 (1): 37-61.
- Kostić, Marina T. 2021. "European Union and the Weapons of Mass Destruction: Policy, Threat, Response". *Romanian Review of Political Sciences and International Relations* 18 (2): 135-155.
- Krepon, Michael. 2008. "LOOKING BACK: The 1998 Indian and Pakistani Nuclear Tests", *Arms Control Association*. <https://www.armscontrol.org/act/2008-06/looking-back-1998-indian-and-pakistani-nuclear-tests>
- Kristensen, Hans and Matt Korda. 2025. "World nuclear forces". In: *SIPRI Yearbook 2025*, 177-213. Oxford: Oxford University Press (on behalf of the SIPRI).
- Mangi, Adeel Abbas. 2026. "Iran, the Nuclear Non-Proliferation Treaty and sovereignty's price", *Asia Times*, February 3, 2026. <https://asiatimes.com/2026/02/iran-the-nuclear-non-proliferation-treaty-and-sovereigntys-price/>.
- Mansor, Muhamad Sayuti. 2025. "Sanctions for Iran, Silence for Israel: The Hypocrisy of Non-Proliferation", *International Institute of Advanced Islamic Studies*, September 24, 2025. <https://iais.org.my/publications-sp-1447159098/articles/3509-sanctions-for-iran-silence-for-israel-the-hypocrisy-of-non-proliferation>.
- Menon, Shivshankar. 2016. *Choices: Inside the Making of India's Foreign Policy*. Washington, DC: Brookings Institution Press. <http://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt1hfr205>.
- Mousavian, Seyyed Hossein. 2008. *Iran-Europe relations: Challenges and opportunities*. London: Routledge.
- Müller, Herald and Lars Van Dassen. 1997. "From cacophony to joint action: successes and shortcoming of the European nuclear non-proliferation policy". In: *Common foreign and security policy: The record and reforms* edited by Martin Holland, 52-72. London: Pinter.
- Müller, Herald and Michel, Alain. 1996. "The European Union". In: *European Non-proliferation policy: 1993–1995* edited by Herald Müller, 25-46. Brussels: European University Press.
- Müller, Herald. 2003. *Terrorism, proliferation: A European threat assessment*. Paris: European Union Institute for Security Studies.
- Nakhavali, Miad and Marina Kostić Šulejić. 2026. "The Proliferation Crisis in the Middle East – A view from Iran". *Romanian Review of Political Sciences and International Relations* 23 (1): 190-210.
- Novotná, Tereza. 2022. "Emotions and sanctions in EU-China and EU-North Korea policies". *Journal of European Integration* 46 (5): 707-727.

- Parekh, Aayush. 2026. "India's Quest for Nuclear Suppliers Group (NSG)", *CAPSS*, January 27, 2026. <https://capssindia.org/indias-quest-for-nuclear-suppliers-group-nsg/>
- Parrikar, Manohan and Jayita Sarkar. 2012. "The Franco-Indian Quest For An Independent Nuclear Policy, 1950-1974 – Analysis", *Eurasia Review*, October 12, 2012. <https://www.eurasiareview.com/12102012-the-franco-indian-quest-for-an-independent-nuclear-policy-1950%e2%80%901974-analysis/>.
- Portela, Clara. 2003. "The role of the EU in the non-proliferation of nuclear weapons", *PRIF Report* No. 65. <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep14528.1.pdf>.
- Portela, Clara. 2015. "The EU's evolving responses to nuclear proliferation crises", *Non-Proliferation Papers* No. 46. Stockholm: EU Non-Proliferation Consortium. <https://www.sipri.org/publications/2015/eu-non-proliferation-papers/eus-evolving-responses-nuclear-proliferation-crisis-incentives-sanctions>.
- Portela, Clara. 2020. "Revitalising the NPT: Preparing the EU for the tenth RevCon", *ISS*, brief 1, January 31, 2020. <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%201.pdf>.
- Price, David Helibron. 2014. *Stopping the Nuclear threat in Europe and South Asia*. Lulu.com.
- Reuters. 2023. "North Korea amends constitution on nuclear policy, cites US provocations", *Reuters*, September 28, 2023. <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/north-korea-parliament-amends-constitution-enshrine-nuclear-policy-kcna-2023-09-27/>.
- Reuters. 2025. "Iran says parliament is preparing bill to leave nuclear non-proliferation treaty", *Reuters*, June 15, 2025. <https://www.reuters.com/world/middle-east/iran-foreign-ministry-says-parliament-is-preparing-bill-leave-npt-2025-06-16/>.
- Rizvi, Hasan-Askari. 2000. *Military, State and Society in Pakistan*. London: Macmillan.
- Rizvi, Hasan-Askari. 2001. "Pakistan's Nuclear Testing". *Asian Survey* 41 (6): 943-955.
- Rodgers, Joseph, Heather Williams, and Joseph S. Bermudez Jr. 2025. "Damage to Iran's Nuclear Program—Can It Rebuild?", *CSIS*, August 6, 2025. <https://www.csis.org/analysis/damage-irans-nuclear-program-can-it-rebuild>.
- Sauer, Tom. 2004. "Coercive diplomacy by the EU: the case of Iran". *Discussion papers in diplomacy* 93: 1–43.
- Shin, Mitch. 2026. "North Korea Fires Multiple Ballistic Missiles", *The Diplomat*, January 27, 2026.. <https://thediplomat.com/2026/01/north-korea-fires-multiple-ballistic-missiles/>.
- Smith, Michael E. 2004. "Institutionalization, policy adaptation and European foreign policy cooperation". *European Journal of International Relations* 10 (1): 95–136.

- Stojanović, Bogdan. 2020. "Nuklearna deproliferacija i politika EU prema neširenju oružja za masovno uništenje u kontekstu odnosa prema Indiji, Pakistanu, Iranu i Severnoj Koreji". *Međunarodna politika* 71 (1179-80): 23–47.
- The White House. 2018. "President Donald J. Trump is ending United States participation in an unacceptable Iran deal", *The White House*, May 8, 2018. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-ending-united-states-participation-unacceptable-iran-deal/>.
- Times of Israel. 2013. "US freed top Iranian scientist as part of secret talks ahead of Geneva deal", *Times of Israel*, December 17, 2013. <https://www.timesofisrael.com/us-freed-top-iranian-scientist-as-part-of-secret-talks-ahead-of-geneva-deal/>.
- TPNW 2017. "Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons", *TPNW*, July 7, 2017, https://treaties.un.org/doc/Treaties/2017/07/20170707%2003-42%20PM/Ch_XXVI_9.pdf.
- UN Security Council. 1998. "Resolution 1172 (1998) / adopted by the Security Council at its 3890th meeting, on 6 June 1998", *United Nations*, June 6, 1998, <https://digitallibrary.un.org/record/255150?v=pdf>.
- US Department of State. 2026. "State Sponsors of Terrorism", *US Department of State*. <https://www.state.gov/state-sponsors-of-terrorism>.
- US Department of State. n.d.. "Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)", *US Department of State*. <https://2009-2017.state.gov/e/eb/tfs/spi/iran/jcboa/index.htm>.
- Van Ham, Peter. 2011. "The European Union's WMD strategy and the CFSP: A critical analysis". *Non-Proliferation Papers* 2. Stockholm: EU Non-Proliferation Consortium. <https://www.jstor.org/stable/resrep05378?seq=1>.
- Wadwa, Anil. 2020. "The India – EU Summit: Implementation Remains the Key", *Vivekananda International Foundation*, July 22, 2020. <https://www.vifindia.org/article/2020/july/22/the-india-eu-summit-implementation-remains-the-key>.
- WENEWS. 2024. "Russia's Deepening Military Ties with North Korea Risk Escalation: Expert", *WENEWS*, June 28, 2024. <https://wenewsenglish.com/russias-deepening-military-ties-with-north-korea-risk-escalation-expert/>.
- World Nuclear Association. 2025. "Nuclear Power in Pakistan", *World Nuclear Association*. <https://world-nuclear.org/information-library/country-profiles/countries-o-s/pakistan>.
- Wülbers, Shazia Aziz. 2011. *The Paradox of EU-India Relations*. Lanham: Lexington Books.
- Zhu, Mingquan. 1997. "The Evolution of China's Nuclear Nonproliferation Policy". *The Nonproliferation Review* 4 (2): 40–48.

“ZEITENWENDE”: THE TRANSFORMATION OF GERMANY’S DEFENCE POLICY AFTER RUSSIA’S 2022 WAR AGAINST UKRAINE

Mile OBRENOVIĆ¹

ABSTRACT

Former German Chancellor Scholz marked the Russian war against Ukraine in 2022 as a turning point (“*Zeitenwende*”), after which the international system would no longer be the same, as power gained primacy over law and war over peace. Without delving into whether the Russia–Ukraine war objectively represents a turning point in the international system or is merely a subjective perception formed within Germany, this paper aims to determine how Germany has adapted to these “new” circumstances. Since power and war have become central in this “new” international order, Germany’s response to these circumstances must be sought in the field of defence policy. This raises the question of whether the “*Zeitenwende*” can be considered a turning point in German defence policy? The assumption is that it does represent a turning point, as Germany, for the first time since the end of World War II, independently decided to rearm. The analysis of German defence policy prior to the “*Zeitenwende*” is based on an interactionist approach that combines structural and actor-centred perspectives. This framework makes it possible to explain both the marginalisation of the armed forces in the period preceding the “*Zeitenwende*” and the subsequent shift in which rearmament came to occupy a central position in defence policy by examining the dynamic interplay between structural constraints and the agency of key political actors.

ARTICLE HISTORY

Received:
12/2/2026
Revised:
5/5/2026
Accepted:
13/5/2026

KEYWORDS

Defence policy;
rearmament;
Germany;
Bundeswehr;
Zeitenwende;
structural
approach;
actor-centred
approach.

Cite this article as: Obrenović, Mile. 2026. ““*Zeitenwende*”: The Transformation of Germany’s Defence Policy after Russia’s 2022 War against Ukraine”. *The Review of International Affairs* LXXVII (1197): 413–446. https://doi.org/10.18485/iipe_ria.2026.77.1197.4

¹ Research Assistant, Institute of International Politics and Economics, Belgrade, Serbia.
E-mail: mile.obrenovic@diplomacy.bg.ac.rs, <https://orcid.org/0009-0007-1215-4372>

Introduction

Three days after the outbreak of the Russia–Ukraine war in 2022, former German Chancellor Olaf Scholz delivered his famous speech in which he described the event as a turning point (“*Zeitenwende*”), marking a transformation of the international system. Immediate measures were announced and implemented, initiating the process of transforming German defence policy. At the heart of this proclaimed transformation lies Germany’s rearmament, which is particularly significant given that, since the end of the Second World War, such a decision had never been made autonomously by Germany, as defence and military matters had long been marginalised. Germany’s position as the leading state of the European Union further emphasises the importance of analysing these changes, as it provides the country with a decisive role in shaping the European defence architecture. Accordingly, this paper examines the evolution of German defence policy from the end of the Second World War to the present, with particular attention to the period following the onset of the Russia–Ukraine war in 2022, which marked a transformation of German defence policy. The study aims to assess the scope and limitations of this transformation, as well as its successful implementation, considering Germany’s prolonged period of military “sterility.”

In theoretical terms, this study is based on an interactionist approach that combines the structural and actor-centred theoretical perspectives. The structural perspective emphasises, at the national level, the importance of strategic culture, and at the international level, the role of international structures, primarily through the influence of great powers. Specifically, in this study, the first perspective is analysed through Germany’s culture of restraint, and the second through the security hierarchical relationship with the United States. This approach explains the marginalisation of Germany’s armed forces and the limited significance of defence policy, which in practical political terms was expressed through a policy oriented toward economic interdependence. On the other hand, the actor-centred perspective highlights the importance of the actors who shape defence policy, namely the political elites who make strategic decisions, considering the normative-legal framework and the defined role and significance of the armed forces. In the German case, this perspective is particularly relevant after the Russia–Ukraine war, when political elites implemented concrete measures and initiated reforms aimed at strengthening the role of the armed forces, which in practical political terms manifested in the form of rearmament. Since strategic culture, pressures from great powers, and decisions made by political elites jointly influence the formation of defence policy, understanding German defence policy is only possible through an interactionist approach that considers both structure and agency. In this way, the interactionist approach connects these two levels of analysis, pointing to the dynamic interdependence between structural constraints and the actions of political actors. Strategic culture, pressures from great powers, and decisions of political elites together shape defence policy, whereby structures limit the possibilities for action, while actors, through their decisions and interpretations of crises, can gradually transform the structures themselves, including the dominant strategic culture

(Baumann and Hellmann 2001, 67). Methodologically, the research relies on qualitative content analysis of relevant strategic documents, official speeches, and legislative documents, complemented by a review of the scholarly literature. The central research question guiding this study is whether the concept of *"Zeitenwende"* truly represents a turning point in German defence policy? The working hypothesis is that it does, as Germany, for the first time since the end of the Second World War, made an autonomous strategic decision—rearmament, understood as a comprehensive strengthening of its military capabilities, thereby overcoming the previous constraints explained by the structural approach.

Cold-War Germany: Between Autonomous and Imposed Defence Policy

In examining whether Scholz's speech truly represents a turning point in German defence policy, it is necessary to analyse what that policy looked like before and after the speech. This analysis is best conducted by combining structural and actor-centred perspectives. The focus of this chapter is on analysing German defence policy during the Cold War. First, regarding the structural approach at the national level, the focus of analysis is strategic culture. Germany's Cold War strategic culture on defence was entirely shaped by the Second World War. The traumatic experience of the war and the national guilt that followed shaped an anti-militarist strategic culture in both East and West Germany, commonly known as a "culture of restraint." At the core of this strategic culture was a taboo on the use of military force, which represented the greatest obstacle to the military "normalisation" of divided Germany (Baumann and Hellmann 2001, 64). It is antimilitarist because it functioned as a constraining factor on the use of military force, rejecting militarism as an ideology that places military power at the centre of state strategy, and instead advocating the use of civilian instruments of action (Hoffmann and Longhurst 1999, 146-148). As a result of this strategic culture, the autonomous decision of both West and East Germany was to commit to a policy of peace (*"Friedenspolitik"*) and a forgetting of power (*"Machtvergessenheit"*). Translated into the "strategic menu," this meant the elimination of military force as a policy tool and the marginalisation of the role of the armed forces in achieving national interests (Can and Önsoy 2023, 110). The subsequent analysis focuses on the normative-legal framework, which forms the "structure" for the functioning of the defence system, followed by the role and significance of the armed forces, representing the practical implications of that system.

Regarding the normative-legal framework, in both West and East Germany, it indicated the marginalisation of the armed forces. The first constitutions of West and East Germany were adopted in 1949. Neither of them addressed military matters, nor did they provide a framework for establishing armed forces (Constitution GDR 1949; Basic Law FRG 1949). In the case of West Germany, the constitutional regulation of military issues came with an amendment in 1956. Article 87a then stipulated the formation of armed forces, but exclusively for

defensive purposes, explicitly excluding their international deployment. Additionally, Article 26 emphasised that any acts that could disrupt peace among nations, especially preparations for an aggressive war, were unconstitutional and therefore must be prohibited. This obligated German policy to pursue peace and cooperation, rejecting the use of armed force, thereby reaffirming the commitment to a peace-oriented policy (Can and Önsoy 2023, 111). On the other hand, East Germany adopted a second constitution in 1968, which constitutionally regulated the matter of armed forces. Article 7 stated that “The German Democratic Republic organises national defence and the protection of the socialist order and the peaceful life of its citizens” (Constitution GDR 1968, Article 7). Here too, the military’s role was emphasised as purely defensive, but unlike the territorial defence focus in West Germany, East Germany expanded the definition of defence to include the protection of values, specifically the “protection of the socialist order.” Commitment to peace-oriented policy is further emphasised in Article 8 of this Constitution, which states that “The German Democratic Republic shall never start a war of conquest, nor shall it use its armed forces against the freedom of another nation” (Constitution GDR 1968, Article 8).

When it comes to the role and significance of the armed forces, the aim here is to determine the extent of autonomous policy in divided Germany, with the caveat that a security hierarchy existed during this period with the United States (U.S.) and the Union of Soviet Socialist Republics (USSR), which effectively “suppressed” that autonomy. Although autonomy was severely limited, it was directed toward peace-oriented policy, as evidenced by several facts. First, in the case of West Germany, the country’s accession to the United Nations in 1973 brought up the question of Bundeswehr participation in international peacekeeping missions under the UN’s auspices. Invitations for such participation were categorically rejected due to a strong commitment to a peace-oriented policy, and in 1982, the Federal Security Council formally concluded that any deployment of the Bundeswehr outside national borders would be unconstitutional under the existing constitutional constraints (Can and Önsoy 2023, 111). There was no serious challenge to this consensus until 1987, when the United States entered a series of clashes with Iran in the Persian Gulf and requested that West Germany send naval forces. Although the federal government ultimately rejected the request, it marked the first time that deploying the Bundeswehr outside Germany’s borders was seriously considered. Furthermore, the German Ministry of Defence argued that the deployment of armed forces was not unconstitutional, since one of the objectives was the protection of German commercial ships. Thus, for the first time, a debate was launched about the participation of German armed forces in “extraterritorial” operations, and the existing constitutional restriction was called into question (Baumann and Hellmann 2001, 69–70). Nevertheless, until the end of the Cold War, West Germany remained opposed to extraterritorial operations. On the other hand, in East Germany, the hierarchical security relationship with the USSR was even more pronounced, and its autonomy in defence matters was even more limited, as will be detailed further below. Still, the fact that even that limited

degree of autonomy was directed toward peace-oriented policy is evidenced by Soviet interventions in Hungary and Afghanistan, which East Germany extended in formal political terms but without deploying its armed forces to participate in combat operations (Burant 1987, xxx–xxxi).

The above indicates the autonomous decisions made by West and East Germany, but since that autonomy was limited, it is necessary to also analyse the structural approach at the international level, particularly the influence of great powers (U.S. and USSR) on the shaping of the defence policy of divided Germany. From the end of World War II, a U.S. protectorate over West Germany and a Soviet protectorate over East Germany were established, which meant a reduction in Germany’s defence autonomy. The hierarchical security relationship with these two powers was formalised in 1955, when West Germany and East Germany became members of military alliances - NATO and the Warsaw Pact, respectively. The main indicators of a hierarchical security relationship are the number of troops of the “dominant” state stationed on the territory of the “subordinate” state and the “subordinate” state’s membership in military alliances in which the “dominant” state is not a member. The essence of the relationship lies in the “trade” of sovereignty for security (Lake 2009). This meant that the security of West and East Germany was guaranteed by the U.S. and the USSR, but they had to give up part of their sovereignty by aligning their defence policies with those of the U.S. or the USSR. This hierarchical security relationship had a dual impact on the defence policy of divided Germany. On one hand, delegating military matters to the authority of the U.S. or USSR allowed divided Germany to focus on „civil matters” and strengthen an autonomous peace-oriented policy. On the other hand, German defence policy thus became part of the broader defence policies of the U.S. and the USSR, which at the time were characterised by a significant military build-up. This was particularly evident in the case of West and East Germany due to their strategic position as the frontier of two opposing blocs. As a result, the interest of both the U.S. and the USSR was to increase their military presence in the region, both through a military build-up within Germany and by supporting the strengthening of Germany’s autonomous military capacities (Harrison 2003, 4-5). Therefore, the structural approach at the international level was opposite to that at the national level: while Germany followed a peace-oriented policy, the U.S. and the USSR pursued a policy of military build-up.

In practice, this was evident through concrete measures and activities. In the case of West Germany, for instance, the United States established the U.S. European Command (USECOM) in Frankfurt as early as 1952, which was later relocated and has been permanently stationed in Stuttgart since 1967 (USECOM n.d.). Throughout the entire Cold War period, a large number of American troops were stationed on West German territory: around 300,000 in 1953, approximately 250,000 during the 1960s, and about 280,000 in the 1980s (Zimmermann 2009). Additionally, the U.S. was also interested in the military build-up of West Germany itself. The number of West German soldiers during the Cold War always exceeded 200,000, and in the 1980s it reached nearly 500,000 (McCarthy 2019). Defence spending consistently remained above 2% of GDP, peaking in 1963 at 4.9% of GDP (World Bank 2024a).

Thus, despite West Germany's autonomous commitment to a peace-oriented policy, its strategic position and the importance it held for the U.S. in confronting the Soviet bloc forced it into a military build-up. On the other hand, the hierarchical security relationship was even stronger in the case of East Germany, which was the most loyal and most important satellite state of the USSR. This loyalty was evidenced by the support of the General Secretary of the Socialist Unity Party of Germany, Walter Ulbricht, for Soviet interventions. In 1968, East Germany even took a "step further" by sending its army to help suppress the reform movement in Czechoslovakia (Burant 1987, xxvii–xxx). The importance of East Germany to the USSR is further illustrated by the fact that the largest Soviet troops stationed outside the Soviet Union were located in East Germany—the Group of Soviet Forces in Germany. This force had twice as many members as the East German National People's Army (Luft 1987, 270). Throughout the Cold War, the Group of Soviet Forces in Germany numbered "540,000 officers; 180,000 non-commissioned officers; and 5,380,000 soldiers" (Volkov 2017, 52). The USSR also had an interest in the military build-up of East Germany itself. Accordingly, financial expenditures and the number of personnel in East Germany's armed forces (The National People's Army) continuously increased. In 1977, defence spending amounted to 7 billion East German marks, and after 1981, it consistently exceeded 10 billion (Crane 1989, 6–7). As for the number of armed forces personnel, there were 90,000 active members in 1968; 105,000 in 1975; and 120,000 in 1986 (McCausland 1986, 137–141). Thus, as in the case of West Germany, despite an autonomous peace-oriented policy, East Germany's strategic position and its importance to the USSR resulted in a military build-up.

Germany in the Unipolar World: Between Peace-Oriented Policy and U.S. Interventionism

The end of the Cold War was significant for Germany on the national level because it led to reunification, and on the international level because it marked the end of the security hierarchy with the USSR due to its collapse. Thus, after the Cold War, only the relationship with the United States remained. This raises the question of how that relationship affected German defence policy during the period of unipolarity, when the U.S. was the sole global power. More precisely, did the disappearance of the main threat (the USSR) reduce Germany's importance to the U.S. and thereby weaken the hierarchical security relationship, or did the emergence of the U.S. as the only global superpower lead to its full international dominance and a strengthening of its security hierarchy with Germany? Here, the analysis begins with German reunification and the American proposal, which was based on „the independent decision of unified Germany as to which alliance it would belong to, but with a clear preference for NATO membership to provide Germany with security and nuclear guarantees, and for others also a guarantee that it would not remilitarize or be out of control" (Kostić 2019, 508).

As in the previous chapter, the analysis begins with the structural perspective at the national level, with a particular focus on strategic culture. The end of the Cold

War did not bring any significant change to Germany’s “culture of restraint,” which maintained a strong belief that disputes with other countries should be resolved by “civil means,” primarily through diplomacy and trade interdependence (*“Wandel durch Handel”*). This trade interdependence is grounded in the idea that extensive trade between two countries increases their economic reliance on each other, thereby reducing the likelihood of armed conflict. As a result of this strategic culture and the policy based on it, Germany acquired the status of the world’s leading “civilian power” (Kostić Šulejić 2023). Germany also had a specific role in NATO’s eastward expansion to preserve peace. In the initial phases of NATO enlargement, Germany acted as a key promoter, advocating the inclusion of Central European countries, believing that this would contribute to regional stabilisation. However, as NATO expanded closer to Russia, Germany gradually adopted a more cautious approach. Considering that NATO’s proximity to Russia could undermine peace, Germany even opposed the accession of Ukraine and Georgia to NATO during the 2008 Bucharest Summit (Wang 2024, 34–36). As during the Cold War, the strategic “culture of restraint” shaped Germany’s peace-oriented policy. The only difference compared to the Cold War was that the now-reunified Germany assumed a significantly larger global, primarily European, role. Consequently, its peace-oriented strategic culture and the policy derived from it were now intended to serve as a “policy of good example” (*“Politik des guten Beispiels”*) for others (Baumann and Hellmann 2001, 71). This was also evident during the Ukrainian crisis and Germany’s role in addressing it. The term *Zeitenwende* first appeared at that time, with the aim of emphasising the change in international circumstances and the need to strengthen the resilience of Western democracies, thereby enabling various responses to emerging threats (Konrad, Vandergrift and Gawrich 2025, 60). Nevertheless, then-Chancellor Angela Merkel continued with a peace-oriented policy. Germany’s objective was to achieve peace and establish security in Europe, which it sought to realise together with France through diplomatic efforts within the Normandy Format and the Minsk I and II Agreements (Åtland 2024, 1).

Considering the structural approach at the international level, the analysis focuses on the influence of the United States, as the sole remaining global power, on the shaping of German defence policy. The end of the Cold War also marked the end of the U.S. defence policy based on containing the USSR, which had two major implications for Germany. First, it did not end the hierarchical security relationship between Germany and the U.S., but transformed it, directly affecting German defence policy. The collapse of the USSR marginalised the threat of interstate conflict, yet new threats soon emerged, including terrorism, regional conflicts, arms trafficking, and the proliferation of weapons of mass destruction (Mauer 2007). The U.S. replaced containment with a strategy of power projection, focusing on defending American values globally and maintaining the existing international order, effectively assuming the role of “world police” (Klare 1992). Because Germany was obliged to align its defence policy with the U.S., a major challenge arose: for the first time since World War II, the Bundeswehr had to operate beyond national borders. The U.S. influence on German defence policy during this period was sometimes

more pronounced, sometimes less, but it has undoubtedly shaped German defence policy, as will be presented in the following paragraphs. Second, Germany lost the strategic role it had previously played in deterring the USSR, significantly reducing its importance in U.S. defence policy. That meant, in other words, that, in addition to being transformed, the hierarchical security relationship was further weakened due to the drastic reduction in U.S. troop numbers. During the Cold War, up to 250,000 American troops were stationed in West Germany, but after the fall of the Berlin Wall, specifically in 1993, their number was 105,254, and by 2000 only 69,203 (Kane 2004). The trend of reducing the number of American soldiers in Germany continued, and by 2018 it was half of what it was at the beginning of the 21st century, totalling 33,250 (Knight 2024). Therefore, U.S. defence policy toward Germany was limited in quantitative terms (number of troops and weaponry). However, the same cannot be said in qualitative terms (the role of the armed forces), as the U.S. significantly influenced the Bundeswehr to assume a new role - participation in resolving international crises, which marked the beginning of the Bundeswehr's international military engagement.

The actor-oriented perspective begins with the normative-legal framework. Until then, the Constitution had strictly limited unified Germany to territorial defence, confining the use of the Bundeswehr within national borders. However, with the aim of enabling Germany to take on a more significant role in international crises and participate in peacekeeping operations, constitutional reforms were undertaken in 1994, amending Articles 24 and 87a of the Basic Law (Mattox 2014). These reforms removed existing legal barriers to deploying armed forces outside German territory and established a "legal basis" for the Bundeswehr's extraterritorial engagement. That same year, the first post-Cold War White Paper of the German Ministry of Defence was published, in which, for the first time, the Bundeswehr's traditional role (defending Germany and its NATO allies) was expanded to include participation in international crisis resolution. Paragraph 514 states that the Bundeswehr "must be capable of cooperating with allies and partners to quickly contribute to the resolution of likely international crises and conflicts" (White Paper 1994, Article 514). The next White Paper, adopted in 2006, emphasised asymmetric threats and the Bundeswehr's readiness to actively participate in crisis management operations (White Paper 2006, 5–6). This was followed by the 2014 Munich Security Conference, where the "Munich Consensus" affirmed that the Bundeswehr would intervene "earlier, more decisively, and more substantially." Building on this consensus, the latest White Paper, adopted in 2016, stressed a more decisive and substantial German military engagement in addressing international security challenges (Can and Önsoy 2023, 115). Thus, in terms of Germany's post-Cold War normative-legal framework, one of the main strategic directions has been the ambition to assume a more significant international military role, laying the groundwork for moving away from the "culture of restraint".

In addition to the normative-legal framework, it is necessary to analyse the role and significance of Germany's armed forces during this period. During the Gulf War of 1990/1991, the U.S. administration requested that Germany send its troops, which would have been the first deployment of the Bundeswehr beyond national

borders since World War II. Although this did not happen, the event marked a turning point in Germany’s defence policy, as for the first time, the constitutional limitation on the extraterritorial use of the Bundeswehr was questioned and seen as an obstacle that needed to be overcome. Since then, alternative interpretations of the Constitution have emerged, emphasising that it permits participation in multilateral missions under international law. Moreover, the concept of „responsibility” (*Verantwortung*) began to be interpreted not as a synonym for restraint, but as an obligation for more active international engagement (Baumann and Hellmann 2001, 71). International pressure for Germany to take on a more significant role in international crises was increasing, but the greatest obstacle remained gaining legitimacy from the public and opposition political elites. A compromise solution was arguably reached in 1992, when Bundeswehr medical personnel were sent to their first peacekeeping mission, UNAMIC in Cambodia. This marked the first time since the end of World War II that the Bundeswehr was deployed beyond national borders, and legitimacy for the mission was based on its non-combat and humanitarian character, involving exclusively medical personnel (Can and Önsoy 2023, 117; Baumann and Hellmann 2001, 74). Soon after, non-medical Bundeswehr personnel were also deployed in peacekeeping missions. Naval troops were first sent in 1992 to the “Operation Sharp Guard” mission in the Adriatic Sea, tasked with enforcing the embargo against the Federal Republic of Yugoslavia. Then, in 1993, ground troops (logistics and transport units) were deployed to Somalia for the UNOSOM II mission. Although the mission was limited to supply and transport tasks, it marked the first time since World War II that Bundeswehr ground forces were deployed outside NATO territory (Baumann and Hellmann 2001, 74–75). A significant change occurred in 1993 with the launch of NATO’s „Deny Flight” operation in Bosnia and Herzegovina, aimed at monitoring the no-fly zone. Although German personnel did not take part in airstrikes but only in monitoring activities, the mission was significant because the debate over whether the Bundeswehr should participate in airstrikes ended up before the Constitutional Court. As previously mentioned, in 1994, the Constitutional Court interpreted the Constitution in a way that permitted Bundeswehr deployments beyond Germany’s borders. Subsequently, in 1995, also in Bosnia and Herzegovina, the Implementation Force (IFOR) mission was established, in which German soldiers were engaged in stabilisation tasks, providing medical and logistical support to allied troops. Even more significant was the mission that followed in the next year, the Stabilisation Force (SFOR). Participation of the Bundeswehr in the SFOR mission “represented a symbolic ‘crossing of the Rubicon,’ as it was the first official engagement of the German military in a combat mission with a security mandate since World War II” (Can and Önsoy 2023, 118).

Previous Bundeswehr engagements did not represent a complete departure from the “culture of restraint,” but rather reflected Germany’s response to external pressures to assume a more significant international military role. The moment when the “culture of restraint” was truly abandoned came during the Kosovo War in 1999, with the launch of the “Operation Allied Force” mission. First, the mission’s

legal basis was questionable, as it was conducted without a United Nations Security Council mandate. Second, the Bundeswehr actively participated in military operations for the first time since the end of World War II. To gain legitimacy for this departure from the “culture of restraint,” Germany invoked its postwar history, emphasising a “moral obligation” to “stop the catastrophe” in Kosovo and prevent crimes like those committed during World War II. Through this engagement, Germany was able to respond to international pressures and present itself to NATO allies as a reliable partner in resolving international crises. However, this international role and the status of a “reliable ally” did not last long. Soon after, the terrorist attacks on the United States were followed by the American invasion of Afghanistan, where the German military focused on training local forces, reconstruction, and stabilisation of the region. The legitimacy of the mission was thus framed as a “civil development project” rather than a war. Still, the United States expected a more significant and offensive engagement from the Bundeswehr, leading to a split that culminated during the 2003 U.S. invasion of Iraq. At that time, Germany refused to join the “coalition of the willing,” doubting the effectiveness of U.S. militant foreign policy and unwilling to participate in a mission without a clear UN Security Council mandate. Subsequently, the war in Syria in 2011 saw Germany initially reluctant to participate, and the country abstained in the Security Council vote on intervention in Libya that same year. Later, Bundeswehr participation in these missions was reconsidered, with Germany deciding in 2014 to engage in Iraq and in 2015 in Syria. Nevertheless, a coherent strategic approach remained lacking, as the majority of the public and opposition parties opposed German involvement. Due to Bundeswehr participation in Operation “Inherent Resolve,” a lawsuit was even filed with the Federal Constitutional Court (Can and Önsoy 2023, 118-126). All of this indicates that, during this period, Germany “oscillated” between a peace-oriented policy and the pursuit of status as a “reliable ally.” However, the peace-oriented path was more pronounced, as even when actions aimed at gaining the status of a “reliable ally” were undertaken, they were always framed as serving the goal of achieving peace. Following this approach, the number of German soldiers steadily declined, from 545,000 in 1990 to 183,000 in 2020 (World Bank 2024b). Similarly, in 2011, compulsory military service was abolished to reduce troop numbers from 250,000 to 170,000, saving €8.3 billion (Jones 2010). The same trend was observed in defence spending, which fell from 2.52% of GDP in 1990 to only 1.37% of GDP in 2020 (World Bank 2024a).

Germany after the “*Zeitenwende*”: Commitment to Rearmament

The post-Cold War strategic “levitating” in defence policy came to an end with Scholz’s speech in the Bundestag, three days after the start of the Russia-Ukraine war, on February 27, 2022. The beginning of this war also marked the start of a revision of German defence policy, and Scholz’s speech, known as the “*Zeitenwende*,” meaning “turning point,” truly represented a milestone that initiated the process of transforming Germany’s defence policy. Although until then there

had only been temporary deviations from the peace-oriented policy, this speech marked a commitment to its complete abandonment. In the opening part of his speech, Scholz emphasised that the world is changing with Russia’s aggression against Ukraine, which requires Germany to adapt to the “newly emerged” circumstances. Without delving into the subjectivity of the discourse or questioning whether the world truly changed with the beginning of this war, the emphasis on a new world order resulted in the beginning of the transformation of Germany’s defence policy. The analysis of the new defence policy will first be presented through an actor-centred approach, considering the role and significance of the armed forces, as well as the normative-legal documents following Scholz’s speech.

Concrete measures changing the role and significance of the Bundeswehr, moving away from the peace-oriented policy, were already announced in Scholz’s speech. The first concerns the delivery of weapons, about which Scholz stated: “As you know, we decided yesterday that Germany will supply Ukraine with weapons to defend the country” (Scholz 2022). From the perspective of German defence policy, this measure is extremely significant and represents a “turning point” because Germany thereby ended its decades-long practice of not sending weapons to crisis regions (Can and Önsoy 2023, 126). The second measure relates to the independent stationing of the Bundeswehr outside Germany’s territorial borders. As Scholz pointed out in the speech, with the aim “to prevent Putin’s war from spilling over into other countries in Europe... the Bundeswehr has already increased its support to our eastern allies... We have deployed additional troops in Lithuania” (Scholz 2022). The Bundeswehr has previously been stationed in Lithuania as part of NATO forces, but with the start of the Russia-Ukraine war, Germany committed to independently and autonomously establishing its own brigade on Lithuanian territory to deter Russian aggression. The first Bundeswehr troops were deployed at the beginning of 2024, marking another „turning point” as this is the first independent and permanent deployment of the Bundeswehr outside Germany’s borders. The goal is that by 2027, this brigade will have 5,000 Bundeswehr personnel stationed in Lithuania, including 4,800 military members and 200 civilians (Karčiauskas 2023, 1-4). The third measure concerns increased investment in the defence system, for which Scholz emphasised in his speech: “The Bundeswehr needs new, strong capabilities. It is clear that we must invest much more in the security of our country... The goal is a strong, modern, and advanced Bundeswehr that we can rely on to protect us” (Scholz 2022). This represents a third “turning point” because defence spending, despite many years of US pressure, had been well below NATO’s 2% of GDP standard. However, with the onset of the Russia-Ukraine war, Germany committed to increasing the defence budget and meeting the NATO standard (Tenenbaum and Péria-Peigné 2023). Already in 2024, the German government allocated €68.58 billion, which amounted to 2.01% of Germany’s total GDP, marking the first time since the end of the Cold War that Germany met the NATO defence spending standard (Knight 2024).

Another financial measure announced during Scholz’s speech, but unlike the previous one a short-term measure, was the establishment of a special fund

(*Sondervermögen*) for the German armed forces, which includes a “one-time amount of 100 billion euros” (Scholz 2022). This measure required a change in normative-legal regulation, which is the second subject of analysis and another indicator of the transformation of German defence policy. Until then, the German Constitution included a fiscal restriction (*Schuldenbremse*), aimed at limiting debt and encouraging responsible public financial management. This restriction, better known as the “debt brake,” is regulated by Article 115 of the German Basic Law, where paragraph 2 states: “This principle is considered fulfilled when revenues obtained through borrowing do not exceed 0.35% relative to the nominal gross domestic product (GDP)” (Basic Law FRG 1949, Article 115). Germany’s response to the Russia-Ukraine war required the urgent provision of financial resources, which at that moment was only possible through borrowing, something the Constitution did not allow. Just a few months after Scholz’s speech, on June 3, 2022, a constitutional amendment was made enabling financial aid to Ukraine and military strengthening of Germany (Mello 2024). Thus, Article 87a of the Constitution was amended to include clause (1a), stating: “For the purpose of strengthening allied and defence capabilities, the federal government may establish a special fund for the Bundeswehr with its own borrowing authority in a one-time amount of up to 100 billion euros” (Basic Law FRG 1949, Article 87a(1a)). It was planned that out of the total 100 billion euros, 33.4 billion euros would be allocated for the procurement of combat aircraft; 20.8 billion for digitisation and development of command capabilities; 16.6 billion for land forces; 13 billion for interest payments; and 8.8 billion for naval forces. Additionally, a significant portion of the fund is directed towards the purchase of additional and spare parts and, more generally, “filling the gaps” from the past, which are the result of a long period of insufficient investment (Zandee and Elison 2024, 10).

In addition to constitutional amendments, on June 14, 2023, Germany adopted its first National Security Strategy. The document emphasises that the world after the Russia-Ukraine war is different, and Germany must adapt to the “newly emerged” circumstances, which entail a change in its defence policy. Regarding the strategic environment, it highlights that in the broader (global) context, a competitive multipolar world dominates, less cooperative and more militant than before. In the narrower (regional) context, the focus is on the Russia-Ukraine war and Russia as the main threat (German National Security Strategy 2023, 22). Both strategic environments require Germany to move towards military strengthening so that it can defend itself and simultaneously bolster the collective defence of the EU and NATO (Kostić Šulejić 2023). Thus, the emphasis is on robustness, which is also reflected in the title of the strategy itself (“Robustness. Resilience. Sustainability. Integrated Security for Germany”), implying that Germany must have the “necessary capabilities to protect and defend itself and its allies” (German National Security Strategy 2023, 19). Specifically, regarding great powers (China and Russia), the strategy points out that “elements of rivalry and competition with China have increased in recent years, but at the same time China remains a partner without whom many of the most urgent global challenges cannot be resolved” (German

National Security Strategy 2023, 12). Unlike China, Russia is recognised as the greatest destabiliser in the world and particularly as a "significant threat to peace and security in the Euro-Atlantic area" (German National Security Strategy 2023, 12). Bearing this in mind, Germany's strategic goal is the deterrence of Russia, which, apart from investing in its own defence system, is pursued through sending weapons to Ukraine and training Ukrainian soldiers. Thus, Germany's role in the Russia-Ukraine war rests "on the conviction that the only reason Ukraine still exists is not due to diplomacy or sanctions, but because it can defend itself with the military means provided by the West" (Kostić Šulejić 2023, 97). In line with all the above, the normative-legal framework adopted after Scholz's speech laid the foundation for the rearmament of Germany.

From a structural perspective, at the international level, the focus of the analysis is on the influence of the United States on Germany. When the Russia-Ukraine war began, the Biden administration showed a tendency to strengthen the security hierarchical relationship across Europe by sending over 20,000 military personnel to the continent just a few months after the conflict started (Garamone 2022). In Germany itself, the number of U.S. troops in 2019 was approximately 39,000, rising to over 50,000 by 2024 (Knight 2024). Not only has the United States increased its military presence in Europe, but European states have also made a strategic decision to pursue rearmament. Among these efforts, Germany appears to have taken the most pronounced steps, both in terms of capability development and political signalling. According to statements by German officials, the country aims to surpass others and become the leading conventional military power in Europe. In 2022, Chancellor Olaf Scholz stated: "Our army must become the pillar of conventional defence in Europe, the best-equipped armed force in Europe" (Euronews 2022). Later, upon taking office in 2025, Chancellor Friedrich Merz emphasised in a Bundestag speech the goal to transform the Bundeswehr into "the strongest conventional army in Europe" (Inayatullah 2025). It appears that Germany's path toward rearmament was further accelerated by the election of Donald Trump as U.S. President in 2025. The main feature of his defence policy was perceiving China as the main competitor, thus shifting the focus from Europe to the Asia-Pacific region. For Europe, and especially for Germany, Trump's defence policy "shakes" the foundations upon which the security hierarchical relationship with the United States is based. Since Europe is no longer a region of primary strategic importance for the U.S., the central theme of Trump's defence policy has been a reassessment of the purposefulness of the American role as protector of European states (Bohrn and Walkenhorst 2024, 2). Such a defence policy represented a "constant" throughout both of Trump's terms and was already characteristic of his first term (2017–2021). During that period, he threatened to withdraw 12,000 U.S. troops from Germany (Browne and Cohen 2020). Although this withdrawal did not ultimately occur, such a move would have significantly weakened the security hierarchical relationship, since one of its main pillars is precisely the presence of troops of the "superordinate" state on the territory of the "subordinate" state. Another defining feature of U.S. defence policy toward Europe under Trump has been the effort to "force European allies to spend more on defence" (Fiot 2024, 10).

Germany's response to this American defence policy differed between Trump's first term (when defence spending did not reach 2% of GDP) and his second term (when it did). It is evident that the United States has encouraged greater autonomy of European states in the field of defence, which, with increased investments, is gradually becoming a reality. This could lead to a more equal partnership between the U.S. and the EU within NATO. However, it could also result in the EU taking on characteristics of a military alliance, which would likewise weaken the security hierarchical relationship, as it would call into question another key pillar of that relationship, namely, the membership of the "subordinate" state in military alliances in which the "superordinate" state is not a member.

Finally, regarding the internal structural factor, an analysis of strategic culture highlights the challenges of a complete transformation of German defence policy. Political decision-makers in Germany intended to present the Russia-Ukraine war as a "turning point" after which: 1) Russia is the main threat to Europe and Germany, 2) in order to preserve peace, Germany must rearm. However, the analysis of strategic culture shows that for the German public, certain opposition political parties, and parts of the ruling parties, this path toward rearmament is not as necessary as the discourse of political decision-makers and the adopted documents attempt to portray. First, the lack of unity in fully abandoning the "culture of restraint" is evidenced by divisions within the then-ruling "traffic light" coalition. For example, the Ministry of Foreign Affairs opposed using all funds from the special fund for the armed forces, proposing investments significant for security but not directly related to the Bundeswehr, such as investments in cybersecurity. Although the debate was ultimately decided in favour of the Ministry of Defence and the special fund was directed exclusively to the Bundeswehr, this revealed internal discord within the government (Zandee and Elison 2024). Second, certain opposition parties also contribute to the lack of consensus on abandoning the "culture of restraint." Political parties such as Alternative für Deutschland (AfD) and Bündnis Sahra Wagenknecht (BSW) oppose both investments in the Bundeswehr and arms deliveries to Ukraine. This has caused a polarisation of political parties into "*Putinversteh*er" parties, which show understanding for Putin's decisions and oppose arms deliveries to Ukraine, and those that do not. Third, the German public itself resists abandoning the "culture of restraint," as most consider the military threat from Russia less likely than during the Cold War period, when West Germany was the closest point to the opposing Soviet bloc. The probability of a direct armed conflict with Russia has remained below 50% since the beginning of the war (amounting to 48% in 2022 and 40% in 2024) (Katsioulis et al. 2025). Similarly, only 38% of the German population supports greater German involvement in international crises, and among them, 76% believe that such engagement should primarily take a diplomatic rather than a military form (Zandee and Elison 2024). Also, public attitudes toward the rearmament process remain sharply divided. However, since the onset of the war, support has risen by 16% compared to 2021, resulting in a narrow majority of 54% endorsing the measure (Katsioulis et al. 2025).

Conclusion

By applying both structural and actor-oriented perspectives in a comparative analysis, similarities and differences in Germany’s defence policy can be observed across three periods: 1) during the Cold War; 2) from the end of the Cold War to Scholz’s speech; and 3) after Scholz’s speech. A clear similarity is evident in the analysis of the structural perspective at the national level, where the strategic “culture of restraint” has dominated across all three periods. Differences emerge in the analysis of the structural perspective at the international level and the actor-oriented perspective. Regarding the structural perspective at the international level, the influence of great powers changed over time. During the Cold War, divided Germany was strongly influenced by both the U.S. and the USSR, primarily due to its strategic location as a border region between the two opposing blocs. Consequently, the strategic interest of the great powers was to militarily strengthen this region, both by increasing their own military capacities there and by encouraging West and East Germany to do the same. With the end of the Cold War and the collapse of the USSR, unified Germany remained in a security hierarchical relationship with the U.S., which underwent a significant transformation. Germany was no longer strategically central to U.S. defence policy, resulting in a weakening of the quantitative military relationship (reduced troop numbers, weaponry, and investments). At the same time, however, the unipolar moment and the existing hierarchical relationship led to a strengthening of the qualitative military relationship, as the Bundeswehr’s role was, for the first time since the end of World War II, extended beyond national borders to support American military interventionism. However, with the outbreak of the Russia–Ukraine war in 2022, German defence policy underwent a complete transformation, as Germany independently pursued rearmament for the first time since the end of World War II. The greatest obstacle to this process remains the enduring strategic “culture of restraint.”

ACKNOWLEDGEMENT: The paper presents findings of a study developed as a part of the research project „Serbia and challenges in international relations in 2026”, financed by the Ministry of Science, Technological Development and Innovation of the Republic of Serbia, and conducted by the Institute of International Politics and Economics, Belgrade, during the year 2026.

„ZEITENWENDE“: ТРАНСФОРМАЦИЈА НЕМАЧКЕ ОДБРАМБЕНЕ ПОЛИТИКЕ НАКОН ПОЧЕТКА РАТА РУСИЈЕ ПРОТИВ УКРАИНЕ 2022. ГОДИНЕ

Миле ОБРЕНОВИЋ¹

АПСТРАКТ:

Бивши немачки канцелар Шолц означио је руски рат против Украјине 2022. године као прекретницу („*Zeitenwende*“), након које међународни систем више неће бити исти, јер је моћ превагнула над правом, а рат над миром. Без улажења у питање да ли руско-украјински рат објективно представља прекретницу у међународном систему или само субјективну перцепцију која је формирана унутар Немачке, овај рад има за циљ да утврди како се Немачка прилагодила овим „новим“ околностима. Будући да су моћ и рат постали кључни у овом „новом“ међународном поретку, одговор Немачке на такве околности мора да се тражи у области одбрамбене политике, што отвара питање да ли „*Zeitenwende*“ може да се сматра прекретницом у немачкој одбрамбеној политици. Полази се од претпоставке да „*Zeitenwende*“ представља прекретницу, зато што је Немачка, по први пут од завршетка Другог светског рата, самостално донела одлуку да се поново наоружа. Анализа немачке одбрамбене политике пре „*Zeitenwende*“ темељи се на интеракционистичком приступу који обухвата како структурне, тако и актерски усмерене перспективе. Овај оквир путем испитивања динамичне интеракције између структурних ограничења и деловања кључних политичких актера омогућава објашњење маргинализације оружаних снага у периоду који је претходио „*Zeitenwende*“, као и накнадне промене у којој је поновно наоружавање заузело централно место у одбрамбеној политици.

КЉУЧНЕ РЕЧИ:

Одбрамбена политика; поновно наоружавање; Немачка; Бундесвер; *Zeitenwende*; структурни приступ; приступ усмерен на актера.

Цитирајте овај чланак као: Obrenović, Mile. 2026. ““*Zeitenwende*”: The Transformation of Germany’s Defence Policy after Russia’s 2022 War against Ukraine”. *The Review of International Affairs* LXXVII (1197): 413–446. https://doi.org/10.18485/iipe_ria.2026.77.1197.4

¹ Истраживач приправник, Институт за међународну политику и привреду, Београд, Србија.
Е-пошта: mile.obrenovic@diplomacy.bg.ac.rs , <https://orcid.org/0009-0007-1215-4372>

Увод

Три дана по избијању руско-украјинског рата 2022. године, бивши немачки канцелар Олаф Шолц одржао је свој чувени говор у којем је овај догађај описао као прекретницу („*Zeitenwende*“), која је назначила трансформацију међународног система. Најављене су и спроведене хитне мере, чиме је покренут процес трансформације немачке одбрамбене политике. У средишту ове проглашене трансформације лежи поновно наоружавање Немачке, што је од посебног значаја имајући у виду да од краја Другог светског рата Немачка никада није аутономно донела такву одлуку, будући да су одбрамбена и војна питања дуго била маргинализована. Позиција Немачке као водеће државе Европске уније додатно наглашава значај анализе ових промена, зато што јој управо та позиција даје одлучујућу улогу у обликовању европске одбрамбене архитектуре. Следствено томе, овај рад испитује еволуцију немачке одбрамбене политике од краја Другог светског рата до данас, при чему посвећује посебну пажњу периоду након избијања руско-украјинског рата 2022. године, који је означио трансформацију немачке одбрамбене политике. Ова студија има за циљ да процени обим и ограничења овакве трансформације, као и успех њене имплементације узимајући у обзир дуги период војне „стерилности“ Немачке.

У теоријском смислу, ова студија заснива се на интеракционистичком приступу који представља комбинацију структурне теоријске и перспективе усмерене на актере. Структурна перспектива наглашава значај стратешке културе на националном нивоу, док на међународном нивоу истиче улогу међународних структура, пре свега кроз утицај великих сила. Конкретно, прва перспектива се у овој студији анализира кроз немачку културу уздржаности, док се друга анализира кроз безбедносни хијерархијски однос са Сједињеним Државама. Овај приступ објашњава маргинализацију немачких оружаних снага и ограничен значај одбрамбене политике, што се у практичном политичком смислу испољавало преко политике која је била усмерена ка економској међузависности. С друге стране, перспектива усмерена на актере наглашава значај актера који обликују одбрамбену политику, односно оних политичких елита које доносе стратешке одлуке, имајући у виду нормативно-правни оквир и дефинисану улогу и значај оружаних снага. У случају Немачке, ова перспектива постаје посебно значајна након руско-украјинског рата, када су политичке елите предузеле конкретне мере и покренуле реформе усмерене на јачање улоге оружаних снага, што се у практичном политичком смислу манифестовало у виду поновног наоружавања. Будући да стратешка култура, притисци великих сила и одлуке политичких елита заједно утичу на формирање одбрамбене политике, разумевање немачке одбрамбене политике могуће је само кроз интеракционистички приступ који у разматрање узима и структуру и посредовање. На овај начин, интеракционистички приступ повезује ова два нивоа анализе, чиме указује на динамичку узајамну зависност структурних ограничења и деловања политичких актера. Стратешка култура, притисци великих сила и одлуке политичких елита заједно обликују одбрамбену

политику, при чему структуре ограничавају могућности за деловање, док актери, путем одлука и тумачење криза, могу постепено да трансформишу саме структуре, укључујући и доминантну стратешку културу (Baumann i Hellmann 2001, 67). Методолошки гледано, истраживање се ослања на квалитативну анализу садржаја одговарајућих стратешких докумената од значаја, као и званичних говора и законодавних докумената, допуњених прегледом научне литературе. Централно истраживачко питање које усмерава ову студију јесте да ли концепт „*Zeitenwende*“ заиста представља прекретницу у немачкој одбрамбеној политици. Радна хипотеза је да заиста и представља, будући да је Немачка, по први пут од завршетка Другог светског рата, донела аутономну стратешку одлуку, а то је поновно наоружавање, схваћено као свеобухватно јачање војних капацитета, чиме је превазишла претходна ограничења која су објашњена структурним приступом.

Немачка из времена Хладног рата: Између аутономне и наметнуте одбрамбене политике

Када испитујемо да ли Шолцов говор заиста представља прекретницу у немачкој одбрамбеној политици, неопходно је да извршимо анализу како је та политика изгледала пре и после говора. Таква анализа се најбоље врши комбиновањем структурних и перспектива усмерених на актере. Фокус овог поглавља је на анализи немачке одбрамбене политике током Хладног рата. Пре свега, што се тиче структурног приступа на националном нивоу, фокус анализе је стратешка култура. Стратешку културу одбране у Немачкој током Хладног рата у потпуности је обликовао Други светски рат. Трауматично искуство рата и следствено томе национална кривица, обликовали су антимилитаристичку стратешку културу како у Источној, тако и у Западној Немачкој, познату као „култура уздржаности“. У средишту ове стратешке културе налазио се табу о употреби војне силе, што је представљало највећу препреку војној „нормализацији“ подељене Немачке (Baumann i Hellmann 2001, 64). Ова култура је антимилитаристичка зато што је функционисала као ограничавајући фактор за употребу војне силе, уз одбацивање милитаризма као идеологије која ставља војну моћ у центар државне стратегије, док уместо тога заговара употребу цивилних инструмената деловања (Hoffmann i Longhurst 1999, 146-148). Као последица ове стратешке културе, аутономна одлука и Западне и Источне Немачке била је да се обавезу на мировну политику („*Friedenspolitik*“) и заборава моћи („*Machtvergessenheit*“). Преведено на „стратешки мени“, ово је значило елиминацију војне силе као политичког алата и маргинализацију улоге оружаних снага у остваривању националних интереса (Can i Önsoy 2023, 110). Следствена анализа усмерена је на нормативно-правни оквир, који чини „структуру“ за функционисање одбрамбеног система, а потом на улогу и значај оружаних снага, које представљају практичне импликације датог система.

Нормативно-правни оквир и у Западној и у Источној Немачкој указивао је на маргинализацију оружаних снага. Први устави Западне и Источне Немачке усвојени су 1949. године и ниједан се није бавио војним питањима, нити је пружао оквир за оснивање оружаних снага (Устав ДДР 1949; Основни закон СНР 1949). У случају Западне Немачке, војна питања регулисана су уставом тек путем амандмана 1956. године. Члан 87а тада је предвиђао формирање оружаних снага, али искључиво у одбрамбене сврхе, при чему је њихово међународно распоређивање било изричито искључено. Осим тога, члан 26 је наглашавао да је сваки акт који би могао да поремети мир међу народима, а поготово припреме за агресивни рат, неуставан и стога мора да буде забрањен. Ово је обавезало немачку политику да тежи миру и сарадњи, уз одбацивање употребе оружане силе, чиме је потврђена посвећеност политици усмереној ка миру (Çan i Önsoy 2023, 111). С друге стране, Источна Немачка је усвојила други устав 1968. године, којим је регулисао питање оружаних снага. Члан 7 наводи да „Немачка Демократска Република организује националну одбрану и заштиту социјалистичког поретка и мирног живота својих грађана“ (Устав ДРН 1968, члан 7). И овде је улога војске наглашена као чисто одбрамбена, али за разлику од фокуса на територијалну одбрану у Западној Немачкој, Источна Немачка је проширила дефиницију одбране како би обухватила и заштиту вредности, односно „заштиту социјалистичког поретка“. Посвећеност политици која је усмерена ка миру, додатно је наглашена у члану 8 овог Устава, који каже да „Немачка Демократска Република никада неће започети освајачки рат, нити ће користити своје оружане снаге против слободе друге нације“ (Устав ДРН 1968, члан 8).

Када је реч о улози и значају оружаних снага, циљ је да се утврди обим аутономне политике у подељеној Немачкој, уз напомену да је током овог периода постојала безбедносна хијерархија са Сједињеним Државама (САД) и Савезом Совјетских Социјалистичких Република (СССР), која је ефикасно ту аутономију „гушила“. Иако озбиљно ограничена, ова аутономија била је усмерена на политику која је оријентисана ка миру, о чему сведочи неколико чињеница. Пре свега, у случају Западне Немачке, приступање ове земље Уједињеним нацијама 1973. године покренуло је питање учешћа Бундесвера у међународним мировним мисијама под покровитељством УН. Позиви за такво учешће категорички су одбијени због снажне посвећености политици мира, а Савезни савет безбедности је 1982. године донео формалан закључак да би свако распоређивање Бундесвера ван националних граница било неуставно према постојећим уставним ограничењима (Çan i Önsoy 2023, 111). Озбиљног оспоравања овог консензуса није било све до 1987. године, када су Сједињене Државе ушле у низ сукоба са Ираном у Персијском заливу и затражиле од Западне Немачке да пошаље своје поморске снаге. Иако је савезна влада на крају одбила овај захтев, то је био први пут када се озбиљно разматрало распоређивање припадника Бундесвера ван граница Немачке. Штавише, немачко Министарство одбране тврдило је да распоређивање оружаних снага није неуставно, јер је један од циљева био заштита немачких

трговачких бродова. Тако је, по први пут, покренута дебата о учешћу немачких оружаних снага у „екстратериторијалним“ операцијама, при чему је постојеће уставно ограничење доведено у питање (Baumann i Hellmann 2001, 69–70). Ипак, до краја Хладног рата, Западна Немачка је остала против екстериторијалних операција. С друге стране, у Источној Немачкој, хијерархијски безбедносни однос са СССР-ом био је још израженији, а њена аутономија у питањима одбране још више ограничен, као што ће бити детаљније објашњено у наставку. Ипак, чињеницу да је чак и тај ограничени степен аутономије био усмерен ка политици мира, доказују совјетске интервенције у Мађарској и Авганистану које је Источна Немачка проширила у формално-политичком смислу, али без распоређивања оружаних снага за учешће у борбеним операцијама (Burant 1987, xxx–xxxі).

Све горе наведено указује на то да су одлуке које су доносиле Западна и Источна Немачка биле аутономне. Но, будући да је та аутономија била ограничена, неопходно је да се изврши анализа и заузме структурни приступ на међународном нивоу, а посебно у погледу утицаја великих сила (САД и СССР) на обликовање одбрамбене политике подељене Немачке. Од краја Другог светског рата успостављен је амерички протекторат над Западном и совјетски протекторат над Источном Немачком, што је подразумевало смањење одбрамбене аутономије Немачке. Хијерархијски безбедносни однос са ове две силе формализован је 1955. године, када су Западна и Источна Немачка постале чланице војних савеза, тј. НАТО-а односно Варшавског пакта. Главни индикатори хијерархијског безбедносног односа су број војника „доминантне“ државе стационираних на територији „подређене“ државе и чланство „подређене“ државе у војним савезима у којима „доминантна“ држава није члан. Суштина односа лежи у „трговини“ суверенитетом за безбедност (Lake 2009). То значи да су САД и СССР гарантовале безбедност Западне и Источне Немачке, које су заузврат морале да се одрекну дела свог суверенитета путем усклађивања својих одбрамбених политика са политикама САД или СССР-а. Овај хијерархијски безбедносни однос имао је двоструки утицај на одбрамбену политику подељене Немачке. С једне стране, делегирање војних питања у надлежност САД или СССР-а, омогућило је подељеној Немачкој да се усредсреди на „цивилна питања“ и ојача аутономну мировну политику. С друге стране, немачка одбрамбена политика је тиме постала део ширих одбрамбених политика САД и СССР-а, које су у то време карактерисале значајно нагомилавање војних снага. То је било посебно очигледно у случају Западне и Источне Немачке због њиховог стратешког положаја који је био граница између два супротстављена блока. Као резултат тога, интерес САД и СССР-а био је да повећају војно присуство у региону, како кроз гомилање снага унутар Немачке, тако и путем подршке јачању аутономних војних капацитета Немачке (Harrison 2003, 4-5). Из овог разлога је структурни приступ на међународном нивоу био супротан оном на националном нивоу: док је Немачка следила мировну политику, САД и СССР су водили политику војног јачања.

У пракси је ово постало очигледно кроз конкретне мере и активности. На пример, у случају Западне Немачке, Сједињене Државе су још 1952. године основале Америчку европску команду (USECOM) у Франкфурту, која је касније премештена и остала стално стационирана у Штутгарту од 1967. године (USECOM (датум није доступан)). Током целог периода Хладног рата, велики број америчких трупа био је стациониран на територији Западне Немачке: око 300.000 1953. године, приближно 250.000 током 1960-их и око 280.000 током 1980-их (Zimmermann 2009). Поврх тога, САД су биле заинтересоване и за војно јачање саме Западне Немачке. Број западнонемачких војника током Хладног рата увек је прелазио 200.000, а 1980-их је достигао скоро 500.000 (McCarthy 2019). Одбрамбени расходи су константно били изнад 2% БДП-а, а врхунац су достигли 1963. године са 4,9% БДП-а (Светска банка 2024а). Дакле, упркос аутономној посвећености Западне Немачке мировној политици, њен стратешки положај и значај који је имала за САД у суочавању са совјетским блоком приморали су је на војно јачање. С друге стране, хијерархијски безбедносни однос био је још снажнији у случају Источне Немачке, која је била најоданија и најважнија сателитска држава СССР-а. Ова лојалност је доказана подршком совјетским интервенцијама од стране генералног секретара Јединствене социјалистичке партије Немачке Валтера Улбрихта. Источна Немачка је 1968. године чак направила и „корак даље“ слањем војске да помогне у сузбијању реформског покрета у Чехословачкој (Burant 1987, xxvii–xxx). Значај Источне Немачке за СССР додатно се илуструје чињеницом да су се најбројније совјетске трупе стациониране ван Совјетског Савеза, односно Група совјетских снага, налазиле у Источној Немачкој. Ове снаге имале су двоструко више припадника од Источнонемачке националне армије (Luft 1987, 270). Током Хладног рата, Група совјетских снага у Немачкој бројала је „540.000 официра, 180.000 подофицира и 5.380.000 војника“ (Volkov 2017, 52). Исто тако, СССР је имао интерес и у војном јачању саме Источне Немачке. Сходно томе, финансијски расходи и број особља у оружаним снагама Источне Немачке (Национална народна армија) стално су се повећавали. Расходи за одбрану износили су 7 милијарди источнонемачких марака 1977. године, а након 1981., константно су прелазили 10 милијарди (Crane 1989, 6–7). Што се тиче броја припадника оружаних снага, 1968. године било је 90.000 активних припадника, 105.000 1975. године и 120.000 1986. године (McCausland 1986, 137–141). Дакле, као и у случају Западне Немачке, упркос аутономној мировној политици, стратешки положај Источне Немачке и њен значај за СССР довели су до нагомилавања војних снага.

Немачка у униполарном свету: између мировне политике и америчког интервенционизма

Крај Хладног рата био је значајан за Немачку на националном нивоу зато што је довео до поновног уједињења, а на међународном нивоу јер је означио крај безбедносне хијерархије са СССР-ом због његовог распада. Тако је, након

Хладног рата, остао само однос са Сједињеним Државама, што отвара питање како је тај однос утицао на немачку одбрамбену политику током периода униполарности, када су САД биле једина глобална сила или тачније, да ли је нестанак главне претње (СССР-а) умањио значај Немачке за САД и тиме ослабио хијерархијски безбедносни однос или је појава САД као једине глобалне суперсиле довела до њене пуне међународне доминације и јачања њене безбедносне хијерархије са Немачком. Овде анализа почиње са поновним уједињењем Немачке и америчким предлогом, који је био заснован на „независној одлуци уједињене Немачке о томе којем ће савезу припадати, али са јасном преференцијом за чланство у НАТО-у како би се Немачкој пружиле безбедносне и нуклеарне гаранције, а за друге и гаранција да се неће ремилитаризовати или бити ван контроле“ (Kostić 2019, 508).

Као и у претходном одељку, анализа почиње структурном перспективом на националном нивоу, са посебним фокусом на стратешку културу. Крај Хладног рата није донео значајне промене у немачкој „култури уздржаности“, која је задржала чврсто уверење да спорове са другим земљама треба решавати „цивилним средствима“, пре свега дипломатским путем и кроз трговинску међузависност („*Wandel durch Handel*“). Ова трговинска међузависност темељи се на идеји да обимна трговина између две земље повећава њихову узајамну економску зависност, чиме се смањује вероватноћа оружаног сукоба. Као резултат ове стратешке културе и политике засноване на њој, Немачка је стекла статус водеће светске „цивилне силе“ (Kostić Šulejić 2023). Исто тако, Немачка је имала специфичну улогу у ширењу НАТО-а на исток ради очувања мира. Немачка је у почетним фазама проширења НАТО-а деловала као кључни промотер, залажући се за укључивање земаља централне Европе, уз уверење да ће то допринети регионалној стабилизацији. Међутим, како се НАТО при ширењу приближавао Русији, Немачка је постепено усвајала опрезнији приступ. Узимајући у обзир да би близина НАТО-а Русији могла да угрози мир, Немачка се током самита у Букурешту 2008. године чак противила приступању Украјине и Грузије НАТО-у (Wang 2024, 34–36). Као и током Хладног рата, стратешка „култура уздржаности“ обликовала је немачку мировну политику. Једина разлика у поређењу са Хладним ратом била је у томе што је, сада поново уједињена Немачка, преузела знатно већу улогу на глобалном, а пре свега на европском нивоу. Сходно томе, њена стратешка култура која је усмерена ка миру и политика која је изведена из ње, сада су биле намењене томе да служе као „политика доброг примера“ („*Politik des guten Beispiels*“) за друге (Baumann i Hellmann 2001, 71). Ово је било очигледно и током украјинске кризе и улоге Немачке у њеном решавању. Термин *Zeitenwende* се тада појавио по први пут, са циљем да се нагласи промена у међународним околностима и потреба за јачањем отпорности западних демократија, чиме би се омогућили различити одговори на новонастале претње (Konrad, Vandergrift i Gawrich 2025, 60). И поред тога, тадашња канцеларка Ангела Меркел наставила је са мировном политиком. Циљ Немачке био је постизање мира и успостављање безбедности у Европи, што је настојала да оствари заједно са Француском кроз

дипломатске напоре у оквиру Нормандијског формата и Минских споразума I и II (Åtland 2024, 1).

Када говоримо о структурном приступу на међународном нивоу, анализа се усмерава на утицај Сједињених Држава као једине преостале глобалне силе, на обликовање немачке одбрамбене политике. Крај Хладног рата означио је и крај америчке одбрамбене политике засноване на обуздавању СССР-а, што је имало две главне импликације по Немачку. Прво, није дошло до окончања хијерархијског безбедносног односа између Немачке и САД, већ до његове трансформације, што је директно утицало на немачку одбрамбену политику. Распад СССР-а маргинализовао је претњу међудржавног сукоба, али су се убрзо појавиле нове претње, укључујући тероризам, регионалне сукобе, трговину оружјем и све већег присуства оружја за масовно уништење (Mauer 2007). САД су замениле обуздавање стратегијом пројекције моћи, тако што су акценат ставиле на одбрану америчких вредности на глобалном нивоу и одржавање постојећег међународног поретка, чиме су ефикасно преузеле улогу „светског полицајца“ (Klare 1992). Како је Немачка била обавезна да усклади своју одбрамбену политику са САД, појавио се велики изазов: по први пут од Другог светског рата, Бундесвер је био приморан да делује ван националних граница. Утицај САД на немачку одбрамбену политику током овог периода понекад је био израженији, а понекад мањи, али је несумњиво обликовао немачку одбрамбену политику, као што ће бити показано у наредним пасусима. Друго, Немачка је изгубила стратешку улогу коју је раније имала у одвраћању СССР-а, чиме је у знатној мери умањила свој значај у одбрамбеној политици САД. Другим речима, то значи да је, поред тога што је трансформисан, хијерархијски безбедносни однос био додатно ослабљен услед драстичног смањења броја америчких војника. Током Хладног рата, у Западној Немачкој је било стационарно и до 250.000 америчких војника, док је након пада Берлинског зида, односно 1993. године, њихов број пао на 105.254, а до 2000. године био је само 69.203 (Кнее 2004). Тренд смањења броја америчких војника у Немачкој се наставио, те је тако до 2018. године био упола мањи од онога на почетку 21. века, тј. укупно 33.250 (Knight 2024). У том смислу, америчка одбрамбена политика према Немачкој била је ограничена у квантитативном смислу (број војника и наоружања). С друге стране, то се не може рећи и у квалитативном смислу (улога оружаних снага), будући да су САД у знатној мери утицале на то да Бундесвер преузме нову улогу, а то је учешће у решавању међународних криза, што је означило почетак међународног војног ангажовања Бундесвера.

Перспектива усмерена на актере почиње нормативно-правним оквиром. До тада је Устав строго ограничавао уједињену Немачку на територијалну одбрану, ограничавајући употребу Бундесвера унутар националних граница. Међутим, 1994. године предузете су уставне реформе, којима су измењени чланови 24 и 87а Основног закона (Mattox 2014) са циљем да се Немачкој омогући значајнија улога у међународним кризама и учешће у мировним операцијама. Овим реформама уклоњене су постојеће правне препреке за распоређивање оружаних снага ван немачке територије и успостављена је

„правна основа“ за екстериторијално ангажовање Бундесвера. Исте године, објављена је прва Бела књига немачког Министарства одбране након Хладног рата, у којој је по први пут традиционална улога Бундесвера (одбрана Немачке и њених савезника у НАТО-у) проширена и на учешће у решавању криза на међународном нивоу. У ставу 514 наводи се да Бундесвер „мора да буде у стању да сарађује са савезницима и партнерима како би брзо допринео решавању вероватних међународних криза и сукоба“ (Бела књига 1994, члан 514). Следећа Бела књига, која је усвојена 2006. године, акцент ставља на асиметричне претње и спремност Бундесвера да активно учествује у операцијама управљања кризама (Бела књига 2006, 5–6). Након тога је уследила Минхенска безбедносна конференција 2014. године, на којој је „Минхенским консензусом“ потврђено да ће Бундесвер интервенисати „раније, одлучније и у значајнијој мери“. Надовезујући се на овај консензус, најновија Бела књига која је усвојена 2016. године, нагласила је одлучније и значајније немачко војно ангажовање у решавању међународних безбедносних изазова (Can i Önsöy 2023, 115). У том смислу, када говоримо о немачком нормативно-правном оквиру након Хладног рата, један од главних стратешких праваца била је амбиција да се преузме значајнија међународна војна улога, која би поставила темеље за удаљавање од „културе уздржаности“.

Поврх нормативно-правног оквира, неопходно је извршити и анализу улоге и значаја немачких оружаних снага у овом периоду. Током Заливског рата 1990/1991. године, америчка администрација затражила је од Немачке да пошаље своје трупе, што би било прво распоређивање Бундесвера ван националних граница од Другог светског рата. Иако се то није десило, овај догађај означио је прекретницу у немачкој одбрамбеној политици, јер је по први пут уставно ограничење екстериторијалне употребе Бундесвера доведено у питање и виђено као препрека коју је потребно превазићи. Од тада су се појавила алтернативна тумачења Устава, која наглашавају да он дозвољава учешће у мултилатералним мисијама у складу са међународним правом. Штавише, концепт „одговорности“ (*Verantwortung*) почео је да се тумачи не као синоним за уздржаност, већ као обавеза за активнији међународни ангажман (Baumann i Hellmann 2001, 71). Међународни притисак да Немачка преузме значајнију улогу у међународним кризама постајао је све већи, али највећа препрека и даље је остала стицање легитимитета код јавности и опозиционих политичких елита. Могло би се рећи да је омпромисно решење постигнуто 1992. године, када је медицинско особље Бундесвера послато у своју прву мировну мисију, UNAMIC, у Камбоџи. Ово је био први пут од краја Другог светског рата да је Бундесвер распоређен ван националних граница, а легитимитет мисије заснивао се на њеном неборбеном и хуманитарном карактеру, укључујући искључиво медицинско особље (Can i Önsöy 2023, 117; Baumann i Hellmann 2001, 74). Убрзо након тога, и немедицинско особље Бундесвера такође је распоређено у мировне мисије. Морнаричке трупе су први пут 1992. године послате у мисију „Операција Sharp Guard“ у Јадранском мору, са задатком да спроведу ембарго против Савезне Републике Југославије.

Потом су 1993. године копнене трупе (логистичке и транспортне јединице) распоређене у Сомалији за мисију UNOSOM II. Иако је мисија била ограничена на задатке снабдевања и транспорта, то је био први пут од Другог светског рата да су копнене снаге Бундесвера распоређене ван територије НАТО-а (Baumann i Хелман 2001, 74–75). Значајна промена догодила се 1993. године покретањем НАТО операције „Забрана лета / *Deny Flight*)“ у Босни и Херцеговини, чији је циљ био праћење зоне забране лета. Иако немачко особље није учествовало у ваздушним нападима већ само у активностима праћења, мисија је имала свој значај јер је дебата о томе да ли Бундесвер треба да учествује у ваздушним нападима завршила пред Уставним судом. Као што је раније напоменуто, Уставни суд је 1994. године протумачио Устав на начин који је дозвољавао распоређивање припадника Бундесвера ван граница Немачке. Након тога је, 1995. године, такође у Босни и Херцеговини, основана мисија Снага за имплементацију (ИФОР), у којој су немачки војници били ангажовани на задацима стабилизације, пружајући медицинску и логистичку подршку савезничким трупам. Још значајнија била је мисија која је уследила наредне године, тј. мисија Снага за стабилизацију (СФОР). Учешће Бундесвера у мисији СФОР-а „представљало је симболичан ‘прелазак Рубикона’, будући да је то било прво званично ангажовање немачке војске у борбеној мисији са безбедносним мандатом од Другог светског рата“ (Can i Önsöy 2023, 118).

Претходни ангажмани Бундесвера нису представљали потпуно одступање од „културе уздржаности“, већ су одражавали немачки одговор на спољне притиске да преузме значајнију улогу у међународном војном смислу. Тренутак када је „култура уздржаности“ заиста напуштена, догодио се током рата на Косову 1999. године, покретањем мисије „Операција Савезничке снаге“. Пре свега, упитан је био правни основ мисије, зато што је спроведена без мандата Савета безбедности Уједињених нација. Друго, Бундесвер је активно учествовао у војним операцијама први пут од краја Другог светског рата. Како би стекла легитимитет за ово одступање од „културе уздржаности“, Немачка се позвала на своју послератну историју, наглашавајући „моралну обавезу“ да „заустави катастрофу“ на Косову и спречи злочине попут оних почињених током Другог светског рата. Кроз ово ангажовање, Немачка је била у могућности да одговори на међународне притиске и представи се савезницима НАТО-а као поуздан партнер у решавању међународних криза. Међутим, ова међународна улога и статус „поузданог савезника“ нису дуго трајали. Убрзо након тога, терористички напади на Сједињене Државе праћени су америчком инвазијом на Авганистан, где се немачка војска фокусира на обуку локалних снага, те на реконструкцију и стабилизацију региона. Легитимитет мисије је стога био представљен као „пројекат цивилног развоја“, а не као рат. Ипак, Сједињене Државе су од Бундесвера очекивале значајније и офанзивније ангажовање, што је довело до поделе која је кулминирала током америчке инвазије на Ирак 2003. године. У то време, Немачка је одбила да се придружи „коалицији вољних“, доводећи у сумњу ефикасност америчке милитантне спољне политике, невољна да учествује у мисији без јасног мандата Савета

безбедности УН. Након тога, рат у Сирији 2011. године довео је до тога да Немачка у почетку нерадо учествује, док је исте године била уздржана на гласању Савета безбедности о интервенцији у Либији. Касније је учешће Бундесвера у овим мисијама поново размотрено, а Немачка је 2014. године одлучила да се ангажује у Ираку, а 2015. и у Сирији. Ипак, недостајао је кохерентан стратешки приступ, јер се већина јавности и опозиционих странака противила немачком учешћу. Због учешћа Бундесвера у операцији „Inherent Resolve“, чак је поднета тужба Савезном уставном суду (Can i Önsöy 2023, 118-126). Све ово указује на чињеницу да је Немачка током овог периода „осцилирала“ између мировне политике и тежње ка статусу „поузданог савезника“. Међутим, пут који је оријентисан ка миру био је израженији, јер чак и када су предузимане акције усмерене на стицање статуса „поузданог савезника“, оне су увек представљане као служење циљу постизања мира. Пратећи овај приступ, број немачких војника је стално опадао, са 545.000 у 1990. на 183.000 у 2020. години (World Bank 2024b). Слично томе, обавезна војна служба укинута је 2011. године, како би се број војника смањио са 250.000 на 170.000, што је довело до уштеде 8,3 милијарде евра (Jones 2010). Исти тренд забележен је и у расходима намењеним за одбрану, који су пали са 2,52% БДП-а 1990. године на само 1,37% БДП-а 2020. године (World Bank 2024a).

Немачка након „*Zeitenwende*“: окретање ка поновном наоружавању

Стратешко „левитирање“ у одбрамбеној политици након Хладног рата, окончано је Шолцовим говором у Бундестагу, три дана након почетка руско-украјинског рата, 27. фебруара 2022. године. Почетак овог рата означио је и почетак ревизије немачке одбрамбене политике, а Шолцов говор, познат као „*Zeitenwende*“, што значи „прекретница“, заиста је представљао преломну тачку која је покренула процес трансформације немачке одбрамбене политике. Иако је до тада било само привремених одступања од мировно оријентисане политике, овај говор је означио окретање ка њеном потпуном напуштању. У уводном делу говора, Шолц је нагласио да се свет мења због руске агресије на Украјину, што од Немачке захтева да се прилагоди „новонасталим“ околностима. Без улажења у субјективност дискурса или довођења у питање да ли се свет заиста променио почетком овог рата, нагласак на новом светском поретку резултирао је почетком трансформације немачке одбрамбене политике. Анализа нове одбрамбене политике биће прво представљена кроз приступ усмерен на актере, при чему ће се разматрати улога и значај оружаних снага, као и нормативно-правни документи који су уследили након Шолцовог говора.

Конкретне мере које мењају улогу и значај Бундесвера, уз удаљавање од мировне политике, већ су биле најављене у Шолцовом говору. Прва се тиче испоруке оружја, о чему је Шолц изјавио: „Као што знате, јуче смо одлучили да ће Немачка снабдети Украјину оружјем за одбрану земље“ (Scholz 2022). Из перспективе немачке одбрамбене политике, ова мера је изузетно значајна и

представља „прекретницу“, будући да је Немачка тиме окончала своју више деценија дугу праксу према којој није слала оружје у кризне регионе (Can i Önsoy 2023, 126). Друга мера односи се на независно стационирање Бундесвера ван територијалних граница Немачке. Како је Шолц истакао у говору, са циљем „спречавања да се Путинов рат прелије у друге земље у Европи..., Бундесвер је већ повећао своју подршку нашим источним савезницима... Распоредили смо додатне трупе у Литванији“ (Scholz 2022). Бундесвер је раније био стациониран у Литванији као део НАТО снага, али са почетком руско-украјинског рата, Немачка се обавезала да самостално и аутономно оснује сопствену бригаду на територији Литваније у циљу одвраћања руске агресије. Прве трупе Бундесвера распоређене су почетком 2024. године, што је означило још једну „прекретницу“, будући да ово представља прво самостално и стално стационирање Бундесвера ван граница Немачке. Циљ је да до 2027. године ова бригада има 5.000 припадника стационираних у Литванији, укључујући 4.800 војника и 200 цивила (Karčiauskas 2023, 1-4). Трећа мера се односи на повећана улагања у одбрамбени систем, што је Шолц истакао у свом говору: „Бундесверу су потребни нови, јаки капацитети. Јасно је да морамо много више да улажемо у безбедност наше земље... Циљ је снажан, модеран и напредан Бундесвер на који можемо да се ослонимо да нас заштити“ (Scholz 2022). Ово представља трећу „прекретницу“ ако имамо у виду да су војни расходи од 2% БДП-а, упркос дугогодишњем притиску САД, били знатно испод стандарда НАТО-а. Међутим, са почетком рата између Русије и Украјине, Немачка се обавезала да ће повећати војни буџет и испунити стандарде НАТО-а (Tenenbaum i Péria-Peigné 2023). Већ 2024. године, немачка влада издвојила је 68,58 милијарди евра односно 2,01% укупног немачког БДП-а, што је први пут од краја Хладног рата да је Немачка испунила стандард НАТО-а за војне расходе (Knight 2024).

Још једна финансијска мера најављена током Шолцовог говора, за разлику од претходне краткорочне мере, било је оснивање посебног фонда (*Sondervermögen*) за немачке оружане снаге, који укључује „једнократни износ од 100 милијарди евра“ (Scholz 2022). Ова мера је захтевала промену нормативно-правне регулативе, што је други предмет анализе и још један показатељ трансформације немачке одбрамбене политике. До тада је немачки Устав укључивао фискално ограничење односно забрану фискалног дефицита (*Schuldenbremse*), усмерену на ограничавање дуга и подстицање одговорног управљања јавним финансијама. Ово ограничење, познатије као „кочница за дугове“, регулисано је чланом 115 немачког Основног закона, у којем став 2 каже: „Овај принцип се сматра испуњеним када приходи добијени задуживањем не прелазе 0,35% у односу на номинални бруто домаћи производ (БДП)“ (Основни закон СРН 1949, члан 115). Немачки одговор на руско-украјински рат захтевао је хитно обезбеђивање финансијских средстава, што је у том тренутку било могуће само путем задуживања, што Устав није дозвољавао. Само неколико месеци након Шолцовог говора, 3. јуна 2022. године, донет је уставни амандман којим се омогућава финансијска помоћ

Украјини и војно јачање Немачке (Mello 2024). Тако је члан 87а Устава измењен како би се укључила клаузула (1а), која гласи: „У циљу јачања савезничких и одбрамбених капацитета, савезна влада може да оснује посебан фонд за Бундесвер са сопственим овлашћењем за задуживање у једнократном износу до 100 милијарди евра“ (Основни закон СРН 1949, члан 87а(1а)). План је био да се од укупно 100 милијарди евра, 33,4 милијарде евра издвоје за набавку борбених авиона, 20,8 милијарди за дигитализацију и развој командних способности, 16,6 милијарди за копнене снаге, 13 милијарди за отплату камата и 8,8 милијарди за поморске снаге. Поред тога, знатан део фонда усмерен је на куповину додатних и резервних делова и, генерално, „попуњавање празнина“ из претходног периода, које су резултат дугог периода недовољних улагања (Zandee i Elison 2024, 10).

Осим уставних амандмана, Немачка је 14. јуна 2023. године усвојила своју прву Стратегију националне безбедности. У документу се истиче да је свет након руско-украјинског рата другачији и да Немачка мора да се прилагоди „новонасталим“ околностима, које подразумевају промену њене одбрамбене политике. Што се тиче стратешког окружења, наглашава се да у ширем (глобалном) контексту доминира конкурентни мултиполарни свет, који је мање кооперативан и милитантнији него раније. У ужем (регионалном) контексту, фокус је на руско-украјинском рату и Русији као главној претњи (Немачка стратегија националне безбедности 2023, 22). Оба стратешка окружења захтевају од Немачке да се креће ка војном јачању како би могла да се брани и истовремено оснажи колективну одбрану ЕУ и НАТО-а (Kostić Šulejić 2023). У том смислу, нагласак је на издржљивости и отпорности, што се огледа и у самом наслову стратегије („Издржљивост. Отпорност. Одрживост. Интегрисана безбедност за Немачку“), чиме се имплицира да Немачка мора да има „неопходне капацитете да заштити и одбрани себе и своје савезнике“ (Немачка стратегија националне безбедности 2023, 19). Конкретно, када је реч о великим силама (Кином и Русијом), стратегија истиче да су се „елементи супарништва и конкуренције са Кином повећали последњих година, док истовремено Кина остаје партнер без којег не могу да се реше многи од најургентнијих глобалних изазова“ (Немачка стратегија националне безбедности 2023, 12). За разлику од Кине, Русија је препозната као највећи фактор дестабилизације у свету и посебно као „значајна претња миру и безбедности у евроатлантском подручју“ (Немачка стратегија националне безбедности 2023, 12). Имајући у виду наведено, стратешки циљ Немачке јесте одвраћање Русије, који се, поред улагања у сопствени одбрамбени систем, остварује слањем оружја Украјини и обуком украјинских војника. Према томе, улога Немачке у руско-украјинском рату почива „на уверењу да једини разлог убог којег Украјина још увек постоји није због дипломатије или санкција, већ зато што може да се брани војним средствима које јој пружа Запад“ (Kostić Šulejić 2023, 97). У складу са свиме што је речено, нормативно-правни оквир који је усвојен након Шолцовог говора поставио је темеље за поновно наоружавање Немачке.

Из структурне перспективе на међународном нивоу, анализа се фокусира на утицај Сједињених Држава на Немачку. Када је почео рат између Русије и Украјине, Бајденова администрација је показала тенденцију ка јачању хијерархијских односа безбедности широм Европе слањем преко 20.000 војника на европски континент само неколико месеци након почетка сукоба (Garamone 2022). У самој Немачкој, број америчких војника 2019. године био је приближно 39.000, а до 2024. године порастао је на преко 50.000 (Knight 2024). Сједињене Државе нису само повећале своје војно присуство у Европи, већ су и европске државе донеле стратешку одлуку да наставе са поновним наоружавањем. Када су у питању ови напори, чини се да је Немачка предузела најизраженије кораке, како у погледу развоја капацитета, тако и у погледу политичког сигнализирања. Према изјавама немачких званичника, ова земља има за циљ да надмаши друге и постане водећа конвенционална војна сила у Европи. Канцелар Олаф Шолц је 2022. године изјавио: „Наша војска мора да постане стуб конвенционалне одбране у Европи, најбоље опремљена оружана снага у Европи.“ (Euronews 2022). По ступању на дужност 2025. године, канцелар Фридрих Мерц је у говору у Бундестагу нагласио циљ трансформације Бундесвера у „најјачу конвенционалну војску у Европи.“ (Inayatullah 2025). Чини се да је пут Немачке ка поновном наоружавању додатно убрзан избором Доналда Трампа за председника САД 2025. године. Главна карактеристика његове одбрамбене политике била је перцепција Кине као главног конкурента, чиме је фокус померен са Европе на Азијско-пацифички регион. За Европу, а посебно за Немачку, Трампова одбрамбена политика „дрма“ темеље на којима се заснива хијерархијски однос безбедности са Сједињеним Државама. Будући да Европа за САД више није регион од примарног стратешког значаја, централна тема Трампове одбрамбене политике била је поновна процена сврсисходности америчке улоге заштитника европских држава (Bohrn i Walkenhorst 2024, 2). Таква одбрамбена политика представљала је „константу“ током оба Трампова мандата, при чему је већ била карактеристична за његов први мандат (2017–2021). Током тог периода, претио је да ће повући 12.000 америчких војника из Немачке (Browne i Cohen 2020). Иако до овог повлачења на крају није дошло, такав потез би значајно ослабио хијерархијски однос безбедности, будући да је један од његових главних стубова управо присуство трупа „надређене“ на територији „подређене“ државе. Још једна карактеристика која дефинише америчке одбрамбене политике према Европи под Трампом, био је напор да се „европски савезници приморају да више троше на одбрану“ (Fiot 2024, 10). Немачки одговор на ову америчку одбрамбену политику разликовао се између Трамповог првог мандата (када издаци за одбрану нису достигли 2% БДП-а) и његовог другог мандата (када јесу). Очигледно је да су Сједињене Државе подстакле већу аутономију европских држава у области одбране, што, уз повећана улагања, постепено постаје стварност. То би могло да доведе до равноправнијег партнерства између САД и ЕУ унутар НАТО-а. Међутим, то би такође могло да доведе до тога да ЕУ поприми карактеристике војног савеза, што би такође ослабило хијерархијски однос безбедности, будући да би довело у питање још један

кључни стуб тог односа, односно чланство „подређене“ државе у војним савезима у којима „надређена“ држава није члан.

На крају, када је реч о унутрашњем структурном фактору, анализа стратешке културе наглашава изазове потпуне трансформације немачке одбрамбене политике. Доносиоци политичких одлука у Немачкој имали су намеру да представе руско-украјински рат као „прекретницу“ након које: 1) Русија постаје главна претња Европи и Немачкој, 2) Немачка мора поносо да се наоружа, како би се сачувао мир. С друге стране, анализа стратешке културе показује да за немачку јавност, одређене опозиционе политичке странке и делове владајућих странака, овај пут ка поновном наоружавању није толико неопходан колико то покушавају да представе дискурс доносилаца политичких одлука и усвојени документи. Прво, недостатак јединства у потпуном напуштању „културе уздржаности“ доказују поделе унутар тада владајуће „семафор“ коалиције. На пример, Министарство спољних послова противило се коришћењу свих средстава из посебног фонда за оружане снаге, предлажући инвестиције које су значајне за безбедност, али које нису директно повезане са Бундесвером, као што су инвестиције у сајбер безбедност. Иако је дебата на крају одлучена у корист Министарства одбране где је посебан фонд био усмерен искључиво на Бундесвер, овиме је откривено неслагање унутар саме владе (Zandee i Elison 2024). Друго, одређене опозиционе странке такође доприносе недостатку консензуса о напуштању „културе уздржаности“. Политичке странке попут Алтернативе за Немачку (AfD) и Савеза Сара Вагенкнехт (BSW), противе се и улагањима у Бундесвер и испорукама оружја Украјини, што је довело до поларизације политичких странака на странке „*Putinversteh*“, које показују разумевање за Путинове одлуке и противе се испорукама оружја Украјини, и оне које то не чине. Треће, сама немачка јавност опире се напуштању „културе уздржаности“, будући да већина сматра да је војна претња од Русије мање вероватна него током периода Хладног рата, када је Западна Немачка била најближа тачка супротстављеном совјетском блоку. Вероватноћа директног оружаног сукоба са Русијом остала је на нивоу испод 50% од почетка рата (при чему је 2022. године износила 48%, а 40% у 2024. години) (Katsioulis et al. 2025). Слично томе, само 38% становника Немачке подржава веће немачко учешће у међународним кризама, док 76% њих сматра да би такво ангажовање требало првенствено да поприми дипломатски, а не војни облик (Zandee i Elison 2024). Такође, ставови јавности према процесу поновног наоружавања остају дубоко подељени. Међутим, подршка је од почетка рата порасла за 16% у поређењу са 2021. годином, што је резултирало тесном већином од 54% оних који подржава ову меру (Katsioulis et al. 2025).

Закључак

Применом структурних и перспектива које су оријентисане ка актерима у овој компаративној анализи, увид у сличности и разлике у немачкој одбрамбеној политици може да се стекне посматрањем следећа три периода:

1) током Хладног рата; 2) од краја Хладног рата до Шолцовог говора; и 3) након Шолцовог говора. Јасна сличност је очигледна у анализи структурне перспективе на националном нивоу, у којој је стратешка „култура уздржаности“ била доминантна у сва три периода. Разлике се јављају у анализи структурне перспективе на међународном нивоу и актерски оријентисане перспективе. Што се тиче структурне перспективе на међународном нивоу, утицај великих сила се мењао током времена. Током Хладног рата, подељена Немачка била је под снажним утицајем како САД, тако и СССР-а, пре свега због њеног стратешког положаја као граничног региона између два супротстављена блока. У том контексту, стратешки интерес великих сила био је да војно ојачају овај регион, како повећањем сопствених војних капацитета, тако и подстицањем Западне и Источне Немачке да учине исто. Са завршетком Хладног рата и распадом СССР-а, уједињена Немачка је остала у безбедносном хијерархијском односу са САД, који је претрпео значајну трансформацију. Немачка више није била стратешки од кључног значаја у америчкој одбрамбеној политици, што је резултирало слабљењем квантитативног војног односа (смањен број војника, наоружања и инвестиција). Међутим, у исто време су униполарни тренутак и постојећи хијерархијски однос довели до јачања квалитативног војног односа, имајући у виду да је улога Бундесвера, по први пут од краја Другог светског рата, проширена ван националних граница како би подржала амерички војни интервенционизам. Међутим, са избијањем руско-украјинског рата 2022. године, немачка одбрамбена политика доживела је потпуну трансформацију, имајући у виду да се Немачка самостално окренула поновном наоружавању по први пут од краја Другог светског рата. Највећа препрека овом процесу остаје трајна стратешка „култура уздржаности“.

ИЗЈАВА ЗАХВАЛНОСТИ: У овом раду представљени су закључци студије која је израђена као део истраживачког пројекта „Србија и изазови у међународним односима у 2026. години“, који је финансирао Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије, а реализовао Институт за међународну политику и привреду, Београд, током 2026. године.

References

- Åtland, Kristian. 2024. “War, diplomacy, and more war: why did the Minsk agreements fail?”. *International Politics* 2024: 1-21.
- [Basic Law FRG] Basic Law for the Federal Republic of Germany. 1949. *Federal Law Gazette Part III*, No. 94.
- Baumann, Rainer, and Gunther Hellman. 2001. “Germany and the use of military force: ‘total war’, the ‘culture of restraint’ and the quest for normality”. *German Politics* 10 (1): 61-82.
- Bohrn, Brandon, and Peter Walkenhorst. 2024. “Trump 2.0: What is at Stake for Europe and Germany”. *Policy Brief*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

- Browne, Ryan, and Zachary Cohen. 2020. "Germany in move that will cost billions and take years", *CNN*, February 25, 2020. <https://edition.cnn.com/2020/07/29/politics/us-withdraw-troops-germany>
- Burant, Stephen, ed. 1987. *East Germany: a country study*. Washington D.C.: Library of Congress.
- Can, Hazal, and Murat Önsoy. 2023. "Becoming an Army on Operations: Bundeswehr and the German Foreign Policy in the Post-Cold War Period". *Uluslararası Kriz ve Siyaset Araştırmaları Dergisi* 7 (1): 106-139.
- [Constitution GDR] "The Constitution of the German Democratic Republic". 1949. *Official Gazette of the GDR* no. 808.
- [Constitution GDR] "The Constitution of the German Democratic Republic". 1968. *Official Gazette of the GDR*, No. 8.
- Crane, Keith. 1989. *East Germany's Military: Forces and Expenditures*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.
- Euronews. 2022. "Germany must become the best-equipped armed force in Europe, Scholz says", *Euronews*, September 16, 2022. https://www.euronews.com/my-europe/2022/09/16/germany-must-become-the-best-equipped-armed-force-in-europe-scholz-says?utm_source=chatgpt.com
- Fiot, Daniel. 2024. "European Union: Defence, trade and the threat of 'technology sanctions' ". In: *How Europe is preparing for Trump II: European Perspectives on potential consequences and the policy areas most affected*, edited by Laura von Daniels, Claudia Major and Nicolai von Ondarza, 10. Berlin: German Institute for International and Security Affairs.
- Garamone, Jim. 2022. "Biden Announces Changes in U.S. Force Posture in Europe", *U.S. Department of Defense*, June 29, 2022. <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3078087/biden-announces-changes-in-us-force-posture-in-europe/>
- German National Security Strategy. 2023. "Robust. Resilient. Sustainable. Integrated Security for Germany", *The Federal Government*. <https://www.national-esicherheitsstrategie.de/National-Security-Strategy-EN.pdf>
- Harrison, Hope Millard. 2003. *Driving the Soviets up the wall: Soviet-East German relations, 1953-1961*. Princeton: Princeton University Press.
- Hoffmann, Arthur, and Kerry Longhurst. 1999. "German strategic culture and the changing role of the Bundeswehr". *Welt Trends - Zeitschrift für internationale Politik und vergleichende Studien* 22: 145 – 162.
- Inayatullah, Saim Dušan. 2025. "Germany aims to have 'strongest' military in Europe — Merz", *Deutsche Welle*, May 14, 2025. <https://www.dw.com/en/germany-aims-to-have-strongest-military-in-europe-merz/a-72546478>
- Jones, Timothy. 2010. "Conscription to end", *Deutsche Welle*, October 12, 2010. <https://www.dw.com/en/germany-to-suspend-compulsory-military-service/a-6315122>

- Kane, Tim. 2004. "Global U.S. Troop Deployment, 1950-2003", *The Heritage Foundation*, October 27, 2004. <https://www.heritage.org/defense/report/global-us-troop-deployment-1950-2003>
- Karčiauskas, Justas. 2023. "Lithuania external relations briefing: German Brigade in Lithuania and Increasing NATO Presence in the Baltics". *Weekly Briefing* 68 (4): 1-9. Budapest: China CEE Institut.
- Katsioulis, Christos, Alexandra Dienes, Elena Josten, Sabrina Kaschowitz, Benedikt Unkel, and Simon Weiß. 2025. *Security Radar 2025 Europe – Lost in Geopolitics*. Vienna: Friedrich Ebert Stiftung.
- Klare, Michael. 1992. "US military policy in the post-Cold War era". In: *Socialist Register 1992*, edited by Ralph Miliband and Leo Panitch, 131-142. London: The Merlin Press.
- Knight, Ben. 2024. "US military in Germany: What you need to know", *Deutsche Welle*, 29 February, 2024. <https://www.dw.com/en/us-military-in-germany-what-you-need-to-know/a-49998340>
- Konrad, Lea, Maraike Vandergrift, and Andrea Gawrich. 2025. "# FreeTheLeopards: Securitising Military Aid to Ukraine in German Politicians' Social Media Posts". *Zeitschrift für Außen-und Sicherheitspolitik* 18 (1): 53-84.
- Kostić Šulejić, Marina. 2023. "Zeitenwende and the German National Security Policy: Analysis of the First National Security Strategy". *The Review of International Affairs* 74 (1188): 79-105.
- Kostić, Marina. 2019. "Isključiva priroda evropskih, evroatlantskih i evroazijskih integracija i previranja na evropskom postsovjetskom prostoru". *Međunarodni problemi* 71 (4): 498-526.
- Lake, David. 2009. *Hierarchy in International Relations*. New York: Cornell University Press.
- Luft, Kathleen. 1987. "National Security". In: *East Germany: a country study*, edited by Stephen R. Burant, 221-297. Washington D.C.: Library of Congress.
- Mattox, Gale. 2014. "German National Security Policy in the Post-Cold War World: An Evolving International Role or a Reluctant Power?". In: *Providing for National Security: A Comparative Analysis*, 53-73, edited by Andrew M. Dorman and Joyce Kaufman. Redwood City: Stanford University Press.
- Mauer, Victor. 2007. "German Defense Policy: Continuity and Change". *CSS Analyses in Security Policy* 2 (14): 1-3. https://www.files.ethz.ch/isn/31646/css_analysen_nr14-0507_e.pdf
- McCarthy, Niall. 2019. "Strength of the Bundeswehr since 1959", *Statista*, March 9, 2019. https://www.statista.com/chart/17248/total-number-of-bundeswehr-personnel/?srsltid=AfmBOooaDHWe2DV_VaEWsph65t9J1p4MB-6ouwemi5KWQWDpd2y1hzE
- McCausland, Jeff. 1986. "The East German army—spear point or weakness?". *Defense Analysis*, 2 (2): 137-153.

- Mello, Patrick. 2024. "Zeitenwende: German Foreign Policy Change in the Wake of Russia's War Against Ukraine". *Politics and Governance* 12, Article 7346.
- Scholz, Olaf. 2022. "Resolutely committed to peace and security. Policy statement by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany and Member of the German Bundestag", *The Federal Government*, February 27, 2022. <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/policy-statement-by-olaf-scholz-chancellor-of-the-federal-republic-of-germany-and-member-of-the-german-bundestag-27-february-2022-in-berlin-2008378>
- Tenenbaum, Élie, and Léo Péria-Peigné. 2023. "Zeitenwende: the Bundeswehr's Paradigm Shift". *Focus stratégique* 116. Paris: Institut français des relations internationales.
- USECOM. n.d. "History of USECOM", *United States European Command*. <https://www.eucom.mil/about-the-command/history-of-useucom>.
- Volkov, Evgeny. 2017. "German Democratic Republic of the 1970s–1980s through the Eyes of Soviet Officers (Oral Stories)". *Folklore: Electronic Journal of Folklore* (70): 51-70.
- Wang, Yuxue. 2024. "The Changing Role of Germany in the Process of NATO's Eastward Expansion after the Cold War". *Journal of Political Science Research* 5 (2): 31-38.
- White Paper. 1994. "White Paper on the Security of the Federal Republic of Germany and on the Situation and Future of the Bundeswehr", Federal Ministry of Defense.
- White Paper. 2006. "White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr", *Federal Ministry of Defense*. <https://www.files.ethz.ch/isn/156941/Germany%202006%20white%20paper.pdf>
- World Bank. 2024a. "Germany Military Spending/Defense Budget 1960-2024", *World Bank*. <https://www.macrotrends.net/global-metrics/countries/DEU/germany/military-spending-defense-budget>
- World Bank. 2024b. "German Military Size 1960-2024", *World Bank*. <https://www.macrotrends.net/global-metrics/countries/DEU/germany/military-army-size>.
- Zandee, Dick, and Davis Ellison. 2024. *Germany's Zeitenwende and the consequences for German-Dutch defence cooperation*. Den Haag: The Clingendael Institute.
- Zimmermann, Hubert. 2009. "The improbable permanence of a commitment: America's troop presence in Europe during the Cold War". *Journal of cold war studies* 11 (1): 3-27.

MIGRATION-RELATED RISK PERCEPTION AND SAFETY AMONG WOMEN: IMPLICATIONS FOR DISASTER RISK MANAGEMENT AND HUMAN SECURITY

Brankica JANKOVIĆ¹, Emilia ALAVERDOV²

ABSTRACT

Migration is increasingly recognised as a complex risk environment shaped by physical insecurity, institutional fragility, environmental pressures, and socio-economic vulnerability. Within this context, perceptions of migration-related risks and safety play an important role in shaping migration expectations, preparedness, and adaptive behaviour. Existing research indicates that women are often disproportionately exposed to exploitation, legal insecurity, and unsafe migration conditions, particularly in fragile institutional and crisis-prone environments. This study examines migration-related risk perception and safety among women across multiple national contexts within a disaster risk management and human security framework. Drawing on data collected through an anonymous cross-national online survey conducted among female respondents from six African countries, the study explores how age, regional context, and institutional trust shape perceived vulnerability and safety assessments during migration processes. Using descriptive statistics, comparative analysis, and a composite Risk Perception Index (RPI), the research identifies consistently high levels of perceived migration-related risks across all examined contexts. The findings indicate elevated levels of perceived migration-related risks across the examined contexts. Respondents aged 21–30 reported higher levels of perceived vulnerability and lower safety perception compared to older respondents, while respondents from Sub-Saharan African countries reported comparatively higher levels of institutional insecurity and economic vulnerability. The findings

ARTICLE HISTORY

Received:
4/2/2026

Revised:
16/5/2026

Accepted:
31/5/2026

KEYWORDS

Migration risks;
safety perception;
women migrants;
human security;
disaster risk
management.

¹ PhD Candidate, Faculty of International Politics and Security, University Union Nikola Tesla, Belgrade, Serbia. E-mail: brankicajankovic09@gmail.com, <https://orcid.org/0009-0000-5823-4174>

² Professor, Faculty of law and International relations, Georgian Technical University, Tbilisi, Georgia. E-mail: alaverdoviemilia07@gtu.ge, <https://orcid.org/0000-0003-3282-172X>

reinforce the importance of integrating gender-sensitive perspectives into disaster risk management, migration governance, and human security policies. By situating women's migration experiences within broader frameworks of vulnerability and resilience, the study contributes to a more nuanced understanding of migration as a multidimensional risk process and highlights the importance of targeted preventive and protective measures in high-risk migration environments.

Cite this article as: Janković, Brankica, and Emilia Alaverdov. 2026. "Migration-Related Risk Perception and Safety among Women: Implications for Disaster Risk Management and Human Security". *The Review of International Affairs* LXXVII (1197): 447–490. https://doi.org/10.18485/iipe_ria.2026.77.1197.5

Introduction

Migration has become one of the defining global processes of the twenty-first century, reshaping demographic structures, economic systems, and political landscapes across regions. According to recent estimates, more than 280 million individuals currently reside outside their country of origin, while over 117 million people are forcibly displaced due to conflict, persecution, environmental degradation, and disasters (UN DESA 2023; UNHCR 2024). Beyond its socio-economic dimensions, migration increasingly represents a complex risk environment characterised by exposure to multiple and overlapping threats, including physical insecurity, environmental hazards, institutional fragility, social marginalisation, and economic precarity. Consequently, migration is now widely recognised as a critical domain of disaster risk management and human security governance. From a disaster risk management perspective, migration constitutes a multidimensional process of exposure, vulnerability, and adaptive response. Individuals and households often migrate in reaction to risk drivers such as armed conflict, climate variability, economic instability, and governance failures. At the same time, the act of migration itself generates new layers of vulnerability, as migrants navigate unfamiliar legal systems, labour markets, cultural environments, and security conditions. This duality positions migration simultaneously as a coping strategy and a source of additional risk, thereby demanding analytical frameworks that integrate risk perception, vulnerability assessment, and safety governance (Black et al. 2011; De Haas 2008; Talleraas and Vammen 2025). Within this context, the concept of human security provides a valuable lens for examining migration-related risks. Human security emphasises protection from critical and pervasive threats to individuals' lives, dignity, and well-being, encompassing economic, food, health, environmental, personal, community, and political dimensions (UNDP 1994). Migration trajectories often intersect with all these domains, rendering migrants particularly susceptible to compounded forms of

insecurity. Empirical studies consistently demonstrate that migrants face elevated risks of exploitation, violence, unsafe working conditions, health hazards, legal precarity, and social exclusion, especially in irregular and crisis-driven migration settings (IOM, 2023 World Bank 2024). These risks are further intensified in contexts of environmental stress, political instability, and weak institutional capacity, where disaster risk reduction mechanisms remain underdeveloped. A growing body of literature underscores the importance of individual risk perception in shaping migration decisions, preparedness strategies, and adaptive behaviour. Risk perception refers to individuals' subjective evaluations of potential hazards, their likelihood, and their anticipated consequences. In disaster research, perceived risk is widely acknowledged as a key determinant of preventive behaviour, compliance with safety measures, and resilience-building practices (Slovic 2016; Wachinger et al. 2013). Applied to migration, risk perception influences not only the decision to migrate but also the selection of destinations, migration channels, and coping strategies throughout the migration process. Migrants' assessments of safety, institutional protection, and vulnerability substantially affect their exposure to harm and their capacity to manage uncertainty in volatile environments.

Despite its analytical relevance, risk perception in migration studies has received comparatively limited empirical attention, particularly within disaster risk management frameworks. Existing research has predominantly focused on macro-level drivers of migration, such as economic disparities, political instability, and environmental degradation, often overlooking the micro-level cognitive and social processes through which individuals interpret and respond to risk. Recent studies, however, increasingly emphasize that migration decisions are not solely determined by objective risk conditions, but also by subjective interpretations shaped by social norms, cultural expectations, prior experiences, and access to information (Piguet, Pécoud and De Guchteneire 2011; Renaud et al. 2011). Understanding how individuals perceive and evaluate migration-related risks is therefore essential for developing effective prevention, preparedness, and protection strategies. Within this emerging research agenda, gender has been identified as a critical, yet insufficiently explored, dimension of migration-related risk perception. A substantial body of disaster research demonstrates that women and men tend to perceive risks differently, particularly in contexts of environmental hazards, health threats, and security crises (Cutter, Boruff, and Shirley 2003; Wachinger et al. 2013). These differences are often attributed to variations in social roles, access to resources, exposure patterns, and institutional positioning, which collectively shape vulnerability and adaptive capacity. In migration contexts, gender similarly structures access to information, mobility opportunities, legal protection, and labour market integration, thereby influencing both objective exposure to risk and subjective safety assessments.

Empirical evidence suggests that women frequently experience higher levels of vulnerability during migration, including heightened exposure to exploitation,

trafficking, gender-based violence, and labour precarity (Calavita 2006; Henriksen et al. 2024). At the same time, women often demonstrate greater sensitivity to safety concerns and institutional trust deficits, which may significantly shape their migration strategies and decision-making processes. However, much of the existing literature on gender and migration remains concentrated on labour market outcomes, legal frameworks, and social integration, while systematic quantitative analyses of gendered risk perception remain scarce. This gap is particularly evident in cross-national research designs that explicitly integrate disaster risk management and human security perspectives. Addressing this lacuna, the present study investigates migration-related risk perception and safety among women across multiple national contexts, with particular attention to age-based and regional variations in perceived vulnerability and institutional trust. By embedding gender analysis within a disaster risk management framework, the study conceptualises migration as a multidimensional risk environment and explores how gender influences perceived vulnerability, safety evaluation, and institutional trust. In doing so, the research seeks to contribute to a more nuanced understanding of migration as a complex risk process, moving beyond purely structural explanations toward an integrated model that accounts for cognitive, social, and institutional dimensions of risk.

The overarching objective of this study is to examine migration-related risk perception and safety among women within a disaster risk management and human security framework. By conceptualising migration as a multidimensional risk environment, the study explores how age, regional context, institutional trust, and perceived vulnerability shape women's assessments of migration-related risks and safety conditions. More specifically, the study seeks to identify dominant dimensions of perceived migration-related insecurity, examine cross-national and age-based variations in risk perception, and analyse the implications of these patterns for disaster risk governance and migration-related protection frameworks.

Theoretical Framework: Migration, Risk Perception and Safety

Migration as a Risk Environment: Disaster Risk and Human Security Perspectives

Contemporary migration processes increasingly unfold within complex risk environments shaped by intersecting political, economic, environmental, and security dynamics. From the standpoint of disaster risk management, migration is no longer perceived merely as a socio-economic mobility phenomenon, but rather as a multidimensional exposure to hazards, vulnerabilities, and uncertainties that affect both migrants and host societies. This conceptual shift reflects broader transformations in security studies, where the focus has expanded from territorial and state-centred paradigms toward people-centred approaches emphasising

vulnerability reduction, resilience building, and human security (Talleraas and Vammen 2025).

The disaster risk management framework conceptualises risk as the interaction between hazards, exposure, and vulnerability. In migration contexts, hazards encompass a wide range of threats, including armed conflict, environmental degradation, economic instability, labour exploitation, institutional fragility, and social exclusion. Exposure refers to migrants' direct engagement with these threats throughout pre-migration, transit, and settlement phases, while vulnerability captures the socio-economic, legal, cultural, and institutional factors that shape migrants' capacity to anticipate, cope with, and recover from adverse events. Consequently, migration trajectories often represent prolonged risk pathways characterised by cumulative exposure and layered vulnerabilities (Black et al. 2011; Renaud et al. 2011).

Human security provides an integrative analytical lens for understanding these dynamics, emphasising the protection of individuals' lives, dignity, and well-being across economic, health, environmental, personal, community, and political domains. Migration frequently intersects with all of these dimensions, as individuals seek to escape insecurity while simultaneously confronting new risks in destination contexts. Empirical research demonstrates that migrants are disproportionately affected by occupational hazards, insecure housing, restricted access to healthcare, legal precarity, and discrimination, particularly in irregular migration regimes and fragile institutional environments (IOM 2023; World Bank 2024). These risks are further exacerbated in contexts of climate change, conflict, and socio-political instability, where disaster risk reduction mechanisms remain weak or inaccessible.

Environmental stressors have emerged as particularly salient drivers and modifiers of migration-related risk. Climate variability, land degradation, drought, and flooding increasingly interact with economic and social vulnerabilities, producing complex mobility patterns. Research conducted in West Africa demonstrates that environmental pressures amplify existing livelihood vulnerabilities, shaping both migration motivations and risk exposure (van der Land and Hummel 2013). Similarly, recent evidence from South Asia indicates that climate-induced migration often intensifies gendered inequalities, increasing women's vulnerability while simultaneously constraining their adaptive capacities (Henriksen et al. 2024). These findings underscore the necessity of integrating environmental risk considerations into broader migration governance and disaster preparedness strategies.

Within this multidimensional risk environment, migration decisions and strategies are strongly mediated by individual and collective risk perceptions. Rather than responding solely to objective risk conditions, individuals interpret hazards through socially embedded cognitive frameworks shaped by cultural norms, social roles, prior experiences, institutional trust, and information flows. Understanding

how migrants perceive risks and safety is therefore central to disaster risk management, as it directly influences preparedness behaviour, preventive decision-making, and adaptive responses.

Risk Perception and Safety in Migration Contexts

For conceptual clarity, this study distinguishes between the terms safety and security, which are often used interchangeably in migration and disaster risk literature. In the context of this research, safety refers primarily to immediate protection from physical harm, violence, hazardous travel conditions, and direct threats to personal well-being during migration processes. By contrast, security is understood in a broader structural and institutional sense, encompassing legal protection, institutional reliability, social stability, labour protection, political rights, and access to public services. Accordingly, safety perception in this study relates mainly to respondents' assessments of physical vulnerability and exposure to direct harm, while security perception reflects wider evaluations of institutional protection, legal certainty, and broader conditions affecting human security and resilience.

Risk perception constitutes a core analytical concept in disaster research, referring to individuals' subjective evaluations of hazards, their probability, and their anticipated consequences. Extensive empirical evidence demonstrates that perceived risk significantly shapes protective behaviour, compliance with safety regulations, and resilience-building practices (Slovic 2016; Wachinger et al. 2013). Importantly, perceived risk often diverges from objective assessments, reflecting the influence of social norms, emotional responses, trust in institutions, and contextual knowledge.

In migration contexts, risk perception plays a critical role in shaping not only the decision to migrate but also destination selection, route choice, and coping strategies throughout the migration process. Migrants continuously evaluate safety conditions, labour market risks, legal uncertainties, and social vulnerabilities, adjusting their strategies accordingly. Pigué, Péroud and De Guchteneire (2011) and Renaud et al. (2011) emphasise that migration decisions emerge from complex negotiations between perceived threats and anticipated opportunities, rather than from linear cost-benefit calculations. Consequently, understanding subjective safety assessments becomes essential for analysing migration dynamics within disaster risk frameworks.

The rapid expansion of digital communication has further transformed risk perception in migration contexts. Social media platforms, diaspora networks, and transnational communication channels increasingly shape migrants' expectations, risk awareness, and safety evaluations. Empirical studies indicate that online narratives significantly influence migration aspirations, often amplifying perceptions

of opportunity while downplaying structural risks. This information asymmetry contributes to distorted safety assessments, increasing migrants' exposure to hazardous routes, exploitative labour conditions, and institutional precarity. From a disaster risk management perspective, this underscores the need for targeted risk communication strategies that provide accurate, accessible, and context-sensitive information to potential migrants.

Institutional trust represents another critical determinant of safety perception. Migrants' confidence in public authorities, border agencies, labour regulators, and social protection systems significantly affects their willingness to engage with formal migration channels and compliance with safety regulations. Weak institutional trust is consistently associated with higher reliance on informal networks and irregular migration routes, thereby amplifying exposure to exploitation, violence, and health risks (Calavita 2006). Conversely, robust institutional frameworks and transparent governance mechanisms contribute to enhanced safety perception, reducing vulnerability and strengthening resilience across migration trajectories. To operationalise the concept of human security within the empirical framework of this study, the analysis links key dimensions of human security with the specific migration-related risk domains examined through the survey instrument. Rather than treating human security solely as a normative concept, the study applies it as an analytical framework connecting subjective risk perception with concrete dimensions of vulnerability and insecurity experienced during migration processes.

Table 1: Analytical Framework of Human Security Dimension

Human security dimension	Empirical migration-related risk domain
Economic security	Labour exploitation, economic precarity, employment insecurity
Personal security	Physical risk, violence, unsafe migration routes
Political and legal security	Legal insecurity, irregular status, and limited access to protection
Institutional security	Trust in institutions, perceived effectiveness of protection mechanisms.

Source: Authors.

This operationalisation enables the integration of human security principles into the empirical analysis of migration-related risk perception. The selected dimensions reflect the multidimensional nature of migration vulnerability and provide the analytical basis for interpreting perceived risks within disaster risk management and human security frameworks.

Gender as a Structural Dimension of Risk Perception

Gender constitutes a fundamental social structure shaping individuals' access to resources, exposure to hazards, and vulnerability profiles. In disaster research, gender differences in risk perception have been extensively documented, with women typically reporting higher levels of perceived risk, greater safety concern, and stronger precautionary orientations compared to men (Cutter, Boruff, and Shirley 2003; Wachinger et al. 2013). These patterns are commonly attributed to socially embedded roles, differential exposure patterns, and institutional positioning, rather than to inherent biological differences.

Within migration studies, gender has traditionally been examined through labour market participation, family dynamics, and legal status. However, a growing body of scholarship highlights that gender fundamentally organizes migration experiences by shaping access to information, mobility opportunities, institutional protection, and social support networks (Sinke 2006; Curran et al. 2006). Historical analyses demonstrate that gendered norms influence migration systems across time and space, structuring who migrates, under what conditions, and with what consequences (Sinke 2006). Sociological research further illustrates that gendered social relations affect household decision-making, resource allocation, and adaptive strategies, thereby shaping vulnerability and resilience in migration contexts (Curran et al. 2006).

Legal and institutional frameworks represent a particularly salient domain in which gendered vulnerabilities manifest. Calavita (2006) demonstrates that migration policies and labour regulations often reproduce gendered hierarchies, exposing women to disproportionate risks of labour exploitation, legal marginalisation, and social exclusion. These institutional asymmetries significantly affect women's safety perceptions, reinforcing heightened risk awareness and precautionary orientations. Empirical evidence from climate-induced migration contexts further indicates that gendered power relations amplify women's vulnerability, particularly in settings characterized by environmental stress, economic precarity, and weak governance structures (Henriksen et al. 2024).

Importantly, gender differences in risk perception are not uniform across contexts but are mediated by age, education, socio-economic status, cultural norms, and institutional environments. Cross-national research reveals substantial variation in how gender interacts with migration regimes, welfare systems, and labour market structures, producing differentiated vulnerability profiles (Bachan 2018). These findings highlight the necessity of situating gender analysis within broader socio-political and institutional frameworks, rather than treating gender as an isolated explanatory variable.

From a disaster risk management perspective, integrating gender-sensitive risk perception analysis is essential for designing effective prevention, preparedness,

and protection strategies. Failure to account for gendered differences in safety assessment may result in policy interventions that inadequately address specific vulnerability patterns, thereby perpetuating exposure and inequality. Conversely, gender-informed risk governance frameworks can enhance early warning systems, risk communication strategies, and social protection mechanisms, contributing to more inclusive and resilient migration governance.

Toward an Integrated Analytical Model

Building on disaster risk management and human security paradigms, this study conceptualises migration-related risk perception as a multidimensional process shaped by structural, institutional, and individual factors. Particular attention is given to women's vulnerability within migration processes, especially in relation to physical insecurity, legal uncertainty, labour exploitation, and institutional fragility. Within this framework, migration-related risk perception emerges through the interaction of perceived hazards, institutional trust, socio-economic conditions, and adaptive expectations. Age, regional context, and access to institutional protection influence how respondents assess vulnerability and safety during migration processes. By integrating these dimensions into a disaster risk management perspective, the study seeks to contribute to a more comprehensive understanding of migration as a layered and multidimensional risk environment.

Research Objectives and Hypotheses

Research Objectives

The study used a cross-sectional quantitative design based on an anonymous online questionnaire distributed via social media channels. The approach was chosen to reach geographically dispersed respondents in a time-efficient way while reducing response inhibition for risk- and safety-related topics. Participation was voluntary, and no identifying information was collected. The sample consisted exclusively of female respondents, reflecting the empirical focus of the study on gendered vulnerability and safety perception in migration contexts, which is strongly supported by existing research identifying women as a particularly exposed group in relation to migration-related risks, legal insecurity, labor exploitation, and environmental stressors (Sinke 2006; Calavita 2006; Curran et al. 2006; Henriksen et al. 2024). This targeted sampling approach is consistent with disaster risk and human security frameworks that emphasise the need to analyse risk perception and vulnerability among populations disproportionately affected by mobility-related hazards. The overarching objective of this study is to examine migration-related risk perception and safety among women within a disaster risk management and human security

framework. By conceptualizing migration as a multidimensional risk environment, the study seeks to explore patterns of perceived vulnerability, safety evaluation, and institutional trust among women across different regional and socio-demographic contexts.

More specifically, the research pursues the following objectives:

1. To assess the overall level of perceived migration-related risks and safety among female respondents across different countries.
2. To examine differences in migration-related risk perception across age groups and regional contexts.
3. To analyse how institutional trust, legal insecurity, and perceived vulnerability shape migration-related safety assessments.
4. To explore the implications of women's migration-related risk perception for disaster risk management, migration governance, and human security policy frameworks.

Research Hypotheses

Drawing on theoretical insights from disaster risk perception studies, migration governance literature, and research on vulnerability and institutional insecurity in migration contexts, the study formulates the following hypotheses:

H1: Younger respondents demonstrate higher levels of perceived migration-related risks. This hypothesis is grounded in disaster risk research provided by Cutter, Boruff, and Shirley (2003) and Wachinger et al. (2013) indicating that younger individuals often demonstrate heightened sensitivity to uncertainty, institutional insecurity, and perceived exposure to risk.

H2: Perceptions of institutional protection differ across countries. Previous studies (Calavita, 2006; Henriksen et al., 2024) indicate that migration-related vulnerability is strongly associated with legal precarity, labor insecurity, and limited institutional protection, which may influence perceived safety assessments across different national contexts.

H3: Respondents from Sub-Saharan African countries may report comparatively higher levels of perceived institutional insecurity. Migration regimes, welfare systems, labour market structures, and institutional protection mechanisms differ substantially between countries, shaping both objective risk exposure and subjective safety assessments. Subjective safety assessments are expected to vary across national settings due to differences in migration regimes, labour market structures, and institutional protection mechanisms.

H4: Age influences the level of migration-related risk perception. Accumulated life experience, broader social networks, and greater institutional familiarity may contribute to lower perceived vulnerability among older respondents.

Construction of the Risk Perception Index (RPI)

The Risk Perception Index (RPI) was constructed as a composite measure designed to capture respondents' overall perception of migration-related risks. The index integrates four analytically relevant dimensions derived from the questionnaire: perceived physical risk, perceived risk of exploitation, perceived legal insecurity, and perceived institutional vulnerability. These dimensions were selected because they correspond to the main risk domains identified in the theoretical framework and reflect the multidimensional understanding of migration as a risk environment. Each dimension was measured through structured questionnaire items using ordinal response categories. For the purpose of index construction, responses were numerically coded so that higher values indicated higher perceived risk or vulnerability. The four components were then standardised and transformed onto a common 0–100 scale, where 0 represents the lowest level of perceived risk, and 100 represents the highest level of perceived risk. This transformation enabled comparability across different risk domains. The RPI was calculated as the arithmetic mean of the four standardised components. All components were equally weighted, since the study does not assume the theoretical priority of one risk domain over another. Equal weighting was therefore applied to preserve analytical transparency and avoid imposing unsupported assumptions about the relative importance of physical, legal, economic, or institutional risks. Accordingly, the RPI was used as a synthetic indicator in the descriptive and comparative analysis by country, region, and age group.

Country Selection and Sampling Logic

Countries were selected using a **regional and migration-corridor rationale**, capturing two broad, analytically relevant sub-regions that are frequently discussed in migration risk governance:

- North Africa / Mediterranean interface: Algeria, Morocco, Egypt. These settings are often associated with mixed migration dynamics and heightened exposure to route-related risks linked to trans-Mediterranean mobility, border securitisation, and irregular pathways.
- Sub-Saharan Africa (West/Central/East representation): Senegal, Cameroon, Ethiopia

These contexts represent diverse mobility pressures shaped by employment-driven migration, regional movement patterns, and—in parts—compound vulnerabilities where socio-economic stressors intersect with environmental and security-related instability.

This selection enabled a comparative regional perspective on perceived migration risks and safety within a disaster risk management framing, allowing

patterns to be examined across countries that differ in geography, dominant migration routes, and risk environments.

The analytical sample comprised respondents from the six selected countries. The final analytical sample comprised adult respondents from the six selected countries. Respondents were grouped into two age categories: 21–30 and 31–40. These categories were retained as defined in the dataset to ensure internal consistency and avoid post-hoc recoding. The questionnaire included items assessing perceived migration-related risks and safety concerns (e.g., route-related harm, exploitation, insecurity, and institutional protection). Responses were recorded on structured categorical/ordinal formats consistent with descriptive and comparative statistical analysis. The analysis relied primarily on descriptive statistics, including frequencies, percentages, and comparative cross-tabulations by country and age group. Data collection was conducted during September 2025 through an anonymous online survey distributed via targeted Facebook groups associated with migration-related discussions, mobility networks, and regional community forums. The survey remained open throughout the data collection period, allowing respondents from multiple countries to participate voluntarily and remotely.

The use of online distribution channels enabled geographically dispersed participation and facilitated access to respondents across different migration-related contexts. However, this approach also entails important methodological limitations. Anonymous online surveys may systematically exclude the most vulnerable populations, particularly individuals with limited internet access, low levels of digital literacy, unstable access to mobile devices, or restricted opportunities to participate safely in online environments. Consequently, the sample may underrepresent migrants and potential migrants experiencing the highest levels of social marginalisation and structural vulnerability. Participation in the study was entirely voluntary and based on informed consent. Before accessing the questionnaire, respondents were informed about the purpose of the research, the anonymous nature of participation, and their right to discontinue participation at any stage without consequences. No personally identifiable information was collected, stored, or processed during the study. Given the anonymous and non-invasive character of the survey, no formal ethical approval procedure was required under the applicable institutional research framework.

Results

The analytical sample consisted exclusively of female respondents from six countries: Algeria, Morocco, Egypt, Senegal, Cameroon, and Ethiopia. Respondents were grouped into three age categories: 15–20, 21–30, and 31–40, reflecting the structure of the original dataset. The geographical distribution ensured representation of two analytically relevant migration regions: the North African–

Mediterranean interface (Algeria, Morocco, Egypt) and Sub-Saharan Africa (Senegal, Cameroon, Ethiopia). To ensure methodological and ethical consistency, the final analytical sample was limited to adult respondents aged 21–40. The analytical sample consisted of two age groups: 21–30 and 31–40.

Across the entire sample, respondents consistently reported high levels of perceived migration-related risks and safety concerns. Descriptive statistics indicate that migration is widely perceived as a process characterized by significant physical, social, economic, and institutional vulnerability, rather than merely as an opportunity-driven mobility strategy. Elevated concern levels were recorded across all major risk domains, including exposure to violence, labor exploitation, legal insecurity, environmental hazards, and insufficient institutional protection.

Table 2: Sample Structure by Country (N = 419)

Country	N	%
Algeria	58	13.8%
Morocco	118	28.2%
Egypt	76	18.1%
Ethiopia	61	14.6%
Cameroon	60	14.3%
Senegal	46	11.0%
Total	419	100%

Source: Authors' research.

The sample demonstrates balanced regional representation, encompassing both North African and Sub-Saharan migration contexts. Morocco and Egypt account for the largest shares of respondents, reflecting their central roles within major regional migration corridors.

Table 3: Sample Structure by Age Group (N = 419)

Age group	N	%
21–30	302	72.1%
31–40	117	27.9%
Total	419	100%

Source: Authors' research.

The analytical sample was predominantly composed of respondents aged 21–30, representing more than two-thirds of the adult sample. This distribution enabled comparative assessment between younger and older adult respondents in relation to migration-related risk perception and safety.

Table 4: Migration Risk Perception by Age Group (%)

Age group	High physical risk	High vulnerability	Low safety perception
21–30	74.9	78.5	71.6
31–40	68.2	71.4	66.8

Source: Authors' research.

Respondents from North African countries reported comparatively higher levels of perceived route-related physical risk, which may reflect heightened awareness of Mediterranean migration hazards and border securitisation. In contrast, respondents from Sub-Saharan African countries reported comparatively higher perceptions of institutional insecurity and economic vulnerability, which may be associated with broader socio-economic and governance-related challenges.

Table 5: Risk Perception Index (RPI) by Age Group

Age group	RPI (Mean)
21–30	75.4
31–40	70.6
Total Mean	74.1

Source: Authors' research.

Respondents from Sub-Saharan Africa reported comparatively lower safety perception and institutional trust, reinforcing disaster risk literature emphasizing the role of governance fragility in amplifying vulnerability and exposure.

Across all countries and age groups, respondents demonstrated pronounced sensitivity to migration-related risks. The highest levels of concern were expressed in relation to:

- Physical safety during migration routes, including exposure to violence, trafficking, and hazardous travel conditions;
- Labour exploitation and economic vulnerability, particularly in informal employment sectors;
- Legal insecurity, including lack of documentation, irregular status, and limited access to justice;

- Institutional fragility, especially weak protection mechanisms and limited access to public services.

Respondents from North African countries (Algeria, Morocco, Egypt) reported particularly high levels of perceived route-related physical risk, reflecting the proximity to highly securitised Mediterranean migration corridors and irregular migration channels. In contrast, respondents from Sub-Saharan African countries (Senegal, Cameroon, Ethiopia) emphasized economic precarity, environmental stress, and institutional insecurity as dominant risk factors, indicating a broader vulnerability profile shaped by structural socio-economic and ecological pressures.

Across all regional contexts, perceived migration risk was consistently high, reinforcing the interpretation of migration as a multidimensional exposure to intersecting hazards, rather than a purely economic or voluntary mobility strategy.

Table 6: Risk Perception Index (RPI) by Country and Age Group

Country	RPI (Mean)
Algeria	74.3
Morocco	78.5
Egypt	72.1
Ethiopia	81.4
Cameroon	79.6
Senegal	76.2
Total Mean	76.7

Source: Authors' research.

The highest RPI scores are observed in Ethiopia and Cameroon, indicating elevated perceived vulnerability and institutional insecurity. North African countries exhibit slightly lower, but still high, RPI values, largely driven by physical route-related risks and border securitisation.³

The composite Risk Perception Index (RPI) reveals pronounced cross-national and age-based variations in migration-related risk awareness. The highest RPI values were recorded in Ethiopia (81.4) and Cameroon (79.6), reflecting strong perceptions of institutional fragility, economic vulnerability, and environmental stress. In contrast, North African countries exhibit moderately lower but still elevated RPI scores, largely shaped by heightened awareness of physical insecurity along Mediterranean migration corridors.

³ RPI is calculated as a composite index integrating perceived physical risk, exploitation risk, legal insecurity, and institutional vulnerability. Values range from 0 (lowest perceived risk) to 100 (highest perceived risk).

Age-based analysis indicates moderately higher levels of perceived migration-related risk among respondents aged 21–30 compared to respondents aged 31–40. This pattern may suggest that accumulated life experience and greater institutional familiarity contribute to lower perceived vulnerability among older respondents.

Perceived Safety and Institutional Protection

Respondents expressed low levels of confidence in institutional protection mechanisms, particularly with regard to legal safeguards, labour rights enforcement, and access to healthcare and social protection during migration. Perceived safety levels were generally lower in transit-related contexts, where exposure to exploitation, violence, and uncertainty was viewed as particularly acute.

Trust in public institutions was uneven across countries, with respondents from Ethiopia and Cameroon reporting the lowest perceived levels of institutional protection, followed closely by respondents from Senegal. In contrast, respondents from North African countries demonstrated slightly higher, though still moderate, confidence in institutional safety frameworks.

This pattern suggests that institutional trust plays a critical moderating role in shaping safety perception, reinforcing disaster risk literature emphasising governance capacity and institutional resilience as central determinants of vulnerability reduction.

Age-Based Differences in Risk Perception

Age-group analysis revealed moderate variation in perceived migration-related risks and safety concerns. Respondents aged 21–30 reported comparatively higher levels of perceived vulnerability and lower perceived safety than respondents aged 31–40. Older respondents demonstrated somewhat lower overall risk perception, which may reflect greater life experience, broader social networks, and increased institutional familiarity. Respondents aged 21–30 displayed comparatively balanced risk assessments, combining heightened awareness of structural risks with moderately stronger perceptions of coping capacity. The 30–40 age group reported slightly lower overall risk perception, particularly in relation to economic and legal vulnerability, potentially reflecting greater life experience, social capital, and access to support networks.

These findings indicate that age acts as a significant moderator of migration-related risk perception, aligning with disaster risk research demonstrating that experiential learning and accumulated social resources contribute to enhanced resilience and reduced subjective vulnerability.

Cross-National Patterns and Regional Risk Profiles

Cross-national comparisons reveal distinct regional patterns in perceived migration risks, consistent with differentiated migration regimes and exposure environments.

Respondents from North Africa predominantly framed migration risk in terms of route-related hazards, border securitisation, and physical insecurity, reflecting the geopolitical realities of Mediterranean transit corridors. Meanwhile, respondents from Sub-Saharan Africa emphasised economic vulnerability, environmental stress, and institutional fragility, highlighting the structural drivers of migration-related insecurity in these regions.

These regional contrasts illustrate how migration risk perception is embedded within broader socio-political and environmental contexts, reinforcing the importance of region-sensitive disaster risk governance frameworks.

In summary, the empirical results demonstrate that:

1. Migration is overwhelmingly perceived as a high-risk process characterised by multidimensional vulnerability.
2. Physical safety, exploitation, legal insecurity, and institutional fragility constitute the dominant perceived threats.
3. Younger respondents exhibit higher levels of perceived risk and vulnerability, indicating heightened exposure sensitivity.
4. Significant regional differences exist in risk framing, reflecting divergent migration corridors and structural contexts.

Collectively, these findings support the conceptualization of migration as a complex disaster risk environment, where vulnerability is shaped by intersecting social, institutional, and environmental dimensions.

Discussion

The findings of this study generally support conceptualising migration as a complex risk environment embedded within disaster risk management and human security frameworks. Across all examined countries and age groups, migration was predominantly perceived as a process marked by heightened exposure to physical, social, economic, and institutional hazards. This reinforces existing theoretical arguments that migration cannot be reduced to a purely opportunity-driven or voluntary mobility strategy, but rather represents a dynamic interplay between risk avoidance and risk production (Black et al. 2011; De Haas 2008).

The consistently high levels of perceived migration-related risk reported by respondents highlight the salience of vulnerability as a central analytical category.

In line with disaster risk theory, vulnerability in migration contexts emerges as a product of intersecting structural factors, including socio-economic precarity, environmental stress, weak institutional capacity, and legal uncertainty. The dominance of concerns related to physical safety, exploitation, and institutional protection underscores the critical role of governance frameworks in shaping migration risk exposure. Where institutional mechanisms are perceived as fragile or ineffective, subjective vulnerability increases, amplifying overall risk awareness.

The particularly strong emphasis on physical insecurity among respondents from North African countries reflects the geopolitical and securitization dynamics of Mediterranean migration corridors. These routes have become synonymous with hazardous crossings, intensified border controls, and elevated mortality risks, thereby shaping migration imaginaries centred on danger and survival rather than opportunity. In contrast, respondents from Sub-Saharan African countries framed migration risks more broadly, emphasising economic precarity, environmental instability, and institutional fragility. This divergence points to the existence of distinct regional risk profiles, where perceived threats are embedded in specific structural contexts and mobility regimes. Such findings underscore the importance of regionally differentiated disaster risk governance strategies, rather than uniform policy frameworks.

Age-related differences further illuminate how risk perception evolves across the life course. The heightened sensitivity exhibited by younger respondents suggests a pronounced awareness of uncertainty and exposure, likely stemming from limited access to resources, lower institutional familiarity, and reduced experiential capital. Disaster risk literature consistently indicates that experiential learning and accumulated social networks contribute to enhanced coping capacity and lower subjective vulnerability, a pattern that is clearly reflected in the comparatively lower risk perception observed among respondents aged 30–40 (Wachinger et al. 2013; Slovic 2016). This highlights the necessity of age-sensitive migration risk communication strategies that address the specific informational and protective needs of younger adult respondents.

From a gendered vulnerability perspective, the exclusive focus on female respondents enables deeper insight into migration-related risk awareness among populations empirically identified as disproportionately exposed to exploitation, violence, and legal insecurity (Calavita 2006; Curran et al. 2006; Henriksen et al. 2024). The consistently high levels of perceived vulnerability reported across all countries appear consistent with that women experience migration not merely as a socio-economic transition, but as a deeply uncertain and potentially hazardous life trajectory. This aligns with prior research demonstrating that gendered social positioning systematically shapes exposure patterns, access to institutional protection, and safety evaluation (Sinke 2006; Bachan 2018).

Importantly, these findings do not merely reflect individual psychological dispositions but point toward structural vulnerabilities embedded within migration governance systems. Weak legal safeguards, insufficient labor protections, and limited access to social services emerge as central drivers of perceived insecurity. In disaster risk management terms, these institutional deficits represent critical failure points in prevention and preparedness mechanisms. Where governance structures fail to provide reliable protection, subjective vulnerability intensifies, leading to heightened risk awareness and precautionary behavior.

The implications for disaster risk governance are substantial. First, migration policies must be more systematically integrated into national and regional disaster risk reduction frameworks. Current policy architectures frequently treat migration and disaster risk as separate domains, despite their growing interdependence. The findings of this study suggest that effective migration governance requires anticipatory risk management strategies, including early warning systems, targeted risk communication, and institutional capacity-building in transit and destination contexts.

Second, institutional trust emerges as a pivotal determinant of safety perception. Respondents' limited confidence in public authorities and regulatory mechanisms indicates a profound governance gap that exacerbates vulnerability. Strengthening institutional credibility through transparent legal procedures, labour rights enforcement, and accessible social protection systems represents a critical pathway for reducing perceived risk and enhancing migrant safety.

Third, the pronounced sensitivity of younger respondents highlights the urgency of developing age-specific preventive interventions. Educational campaigns, digital risk communication platforms, and peer-based information networks could substantially improve preparedness and reduce exposure among younger potential migrants, particularly in high-risk regions.

Finally, the findings reinforce the necessity of embedding gender-sensitive perspectives within disaster risk and migration governance frameworks. While this study does not adopt a normative feminist approach, the empirical evidence suggest that women's migration experiences are systematically shaped by heightened vulnerability and risk awareness. Gender-informed policy design, therefore, constitutes not an ideological imperative but a practical necessity for effective vulnerability reduction and resilience-building.

In sum, this study advances the conceptualisation of migration as a dynamic disaster risk process, characterised by layered exposure, differentiated vulnerability, and institutionally mediated safety perception. By empirically linking gender, age, and regional context to migration-related risk awareness, the research contributes to a more nuanced understanding of migration governance within disaster risk and human security paradigms.

Several limitations should be acknowledged. The study relied on a non-probability online sample recruited through social media channels, which may overrepresent younger, digitally literate, and more socially connected respondents. The anonymous cross-sectional design also limits the generalizability of the findings and does not allow causal interpretation. In addition, the study focused exclusively on female respondents and therefore does not provide comparative insights into gender differences between women and men. Finally, perceived risks were measured through self-reported assessments, which may be influenced by subjective interpretation and contextual factors.

Conclusion

This study examined gendered patterns of migration-related risk and safety perception through the lens of disaster risk management and human security. The findings suggest that migration is widely perceived as a high-risk process characterized by multidimensional vulnerability, particularly in relation to physical insecurity, institutional fragility, legal uncertainty, and economic precarity. Rather than being framed primarily as an opportunity-driven strategy, migration emerges as a complex exposure pathway shaped by cumulative hazards and limited protective capacity.

The results highlight the central role of subjective risk perception in shaping migration-related vulnerability. High levels of perceived insecurity reflect not only objective exposure conditions but also structural governance deficits, including weak institutional protection, limited labor regulation, and insufficient access to social services. These factors may contribute to heightened perceptions of vulnerability and constrain adaptive capacity, particularly in regions characterized by fragile institutional environments and environmentally stressed livelihoods.

From a disaster risk management perspective, these findings highlight the necessity of integrating migration governance more systematically into national and regional risk reduction frameworks. Migration should be treated as a critical component of disaster risk prevention, preparedness, and resilience-building, rather than as a separate socio-economic policy domain. Effective migration risk management requires anticipatory strategies that combine early warning mechanisms, targeted risk communication, institutional capacity strengthening, and accessible protection systems across all stages of the migration process.

Furthermore, the heightened risk sensitivity observed among younger respondents highlights the importance of preventive interventions aimed at improving risk awareness, preparedness, and decision-making capacities before migration. Educational initiatives, community-based information platforms, and digitally mediated risk communication tools represent promising avenues for reducing exposure and enhancing adaptive responses.

In conclusion, positioning migration within disaster risk management and human security paradigms provides a robust analytical and policy framework for addressing contemporary mobility challenges. By focusing on vulnerability reduction, institutional resilience, and inclusive governance, risk management strategies can contribute not only to safer migration pathways but also to broader objectives of social stability, human development, and sustainable resilience in increasingly volatile global contexts.

ПЕРЦЕПЦИЈА РИЗИКА ПОВЕЗАНИХ СА МИГРАЦИЈАМА И БЕЗБЕДНОСТ ЖЕНА: ПОСЛЕДИЦЕ ПО УПРАВЉАЊЕ РИЗИКОМ ОД КАТАСТРОФА И БЕЗБЕДНОСТ ЉУДИ

Бранкица ЈАНКОВИЋ¹, Емилија АЛАВЕРДОВ²

АПСТРАКТ:

Миграције се све више препознају као сложено окружење ризика које обликују физичка несигурност, слабост институција, напетости у окружењу и социоекономска рањивост. У том контексту, перцепција ризика од миграција и безбедности игра важну улогу у обликовању очекивања од миграција, припремљености и адаптивног понашања. Постојећа истраживања показују да су жене често несразмерно изложене експлоатацији, правној несигурности и небезбедним условима миграције, посебно у срединама са слабир институцијама и окружењима која су подложна кризама. Ова студија истражује перцепцију ризика повезаних са миграцијама и безбедност жена у различитим националним контекстима, а у оквиру управљања ризиком од катастрофа и људске безбедности. Ослањајући се на податке прикупљене путем анонимне међународне онлајн анкете спроведене међу испитаницима из шест афричких земаља, ова студија истражује начин на који старосно доба, регионални контекст и поверење у институције, обликују перцепцију рањивости и процене безбедности током миграционих процеса. Коришћењем дескриптивне статистике, компаративне анализе и сложеног Индекса перцепције ризика (ИПР), истраживање идентификује доследно високе нивое уочених миграционих ризика у свим испитиваним контекстима. Налази указују на повишене нивое перцепције ризика повезаних са миграцијама у анализираним срединама. Испитанице старости од 21 до 30 година пријавиле су виши ниво уочене рањивости и нижу перцепцију безбедности у поређењу са старијим испитаницима, док су испитанице из подсахарских афричких земаља забележиле релативно више нивое институционалне несигурности и економске рањивости. Ови резултати потврђују важност

КЉУЧНЕ РЕЧИ:

Миграциони ризици; перцепција безбедности; жене мигранти; људска безбедност; управљање ризицима од катастрофа.

¹ Докторанд, Факултет за међународну политику и безбедност, Универзитет Унион Никола Тесла, Београд, Србија. Е-пошта: brankicajankovic09@gmail.com, <https://orcid.org/0009-0000-5823-4174>.

² Професор, Факултет за право и међународне односе, Грузијски технички универзитет, Тбилиси, Грузија. Е-пошта: alaverdoviemilia07@gtu.ge, <https://orcid.org/0000-0003-3282-172X>.

интегрисања родно осетљивих перспектива у управљање ризиком од катастрофа, управљање миграцијама и политике безбедности људи. Смештајући миграциона искуства жена у шири оквир рањивости и отпорности, ова студија доприноси разликовању нијанси при разумевању миграција као мултидимензионалног процеса ризика и истиче важност циљаних превентивних и заштитних мера у високоризичним миграционим окружењима.

Цитирајте овај чланак као: Janković, Brankica, and Emilia Alaverdov. 2026. "Migration-Related Risk Perception and Safety among Women: Implications for Disaster Risk Management and Human Security". *The Review of International Affairs* LXXVII (1197): 447–490. https://doi.org/10.18485/iipe_ria.2026.77.1197.5

Увод

Миграције су постале један од кључних глобалних процеса двадесет првог века, који врши преобликовање демографске структуре, економских система и политичких пејзажа широм региона. Према новијим проценама, више од 280 милиона људи тренутно живи ван своје земље порекла, док је преко 117 милиона лица присилно расељено услед сукоба, прогона, деградације животне средине и катастрофа (UN DESA 2023; UNHCR 2024). Поред социоекономских димензија, миграције све више представљају комплексно окружење ризика које карактерише изложеност вишеструким и испреплетеним претњама, укључујући физичку небезбедност, опасности из окружења, институционалну фрагилност, социјалну маргинализацију и економску несигурност (прекарност). Сходно томе, миграције се данас широко препознају као критичан домен управљања ризиком од катастрофа и управљања људском безбедношћу. Из перспективе управљања ризиком од катастрофа, миграције представљају мултидимензионални процес изложености, рањивости и адаптивног одговора. Појединци и домаћинства често мигрирају као реакција на покретаче ризика као што су оружани сукоби, климатске промене, економска нестабилност и неуспешно управљање. Истовремено, сам чин миграције генерише нове слојеве рањивости, будући да се мигранти крећу кроз непознате правне системе, тржишта рада, културна окружења и безбедносне услове. Овај дуализам поставља миграције истовремено као стратегију превазилажења кризе и као извор додатног ризика, чиме се јавља захтев за аналитичким оквирима који интегришу перцепцију ризика, процену рањивости и управљање безбедношћу (Black et al. 2011; De Haas 2008; Talleraas and Vammen 2025). У том контексту, концепт безбедности људи пружа драгоцену призму за испитивање ризика повезаних са миграцијама. Безбедност наглашава заштиту од критичних и свеprisутних претњи по животе, достојанство и добробит појединаца, која обухвата економску, прехранбену, здравствену, безбедност окружења, те личну, политичку и безбедност заједнице (UNDP 1994). Трајекторије миграција

често се преплићу са свим овим доменима, чинећи мигранте посебно подложним комбинованим облицима небезбедности. Емпиријске студије доследно показују да се мигранти суочавају са повишеним ризицима од експлоатације, насиља, небезбедних радних услова, здравствених опасности, правне несигурности и социјалне искључености, поготово у нерегуларним окружењима и миграционим амбијентима који су изазвани кризама (IOM, 2023; World Bank 2024). Ови ризици се додатно интензивирају у контекстима напетости у окружењу, политичке нестабилности и слабих институционалних капацитета, где су механизми за смањење ризика од катастрофа и даље недовољно развијени. Све већи број научних радова наглашава значај индивидуалне перцепције ризика у обликовању миграционих одлука, стратегија спремности и адаптивног понашања. Перцепција ризика односи се на субјективне процене појединаца о потенцијалним опасностима, њиховој вероватноћи и очекиваним последицама. У истраживањима катастрофа, перципирани ризик је широко прихваћен као кључна детерминанта превентивног понашања, поштовања безбедносних мера и пракси изградње резилијентности (Slovic 2016; Wachinger et al. 2013). Када се примени на миграције, перцепција ризика утиче не само на одлуку о мигрирању, већ и на одабир одредишта, миграционих канала и стратегија за превазилажење кризе током читавог миграционог процеса. Процене миграната у погледу безбедности, институционалне заштите и рањивости у знатној мери утичу на њихову изложеност штети и на њихов капацитет да управљају неизвесношћу у нестабилним окружењима.

Упркос аналитичком значају, перцепција ризика у студијама миграција добила је релативно ограничену емпиријску пажњу, посебно у оквиру управљања ризиком од катастрофа. Постојећа истраживања претежно су била усмерена на покретаче миграција на макронивоу, као што су економска неједнакост, политичка нестабилност и деградација животне средине, често занемарујући когнитивне и социјалне процесе на микронивоу кроз које појединци тумаче ризик и реагују на њега. С друге стране, новије студије све више наглашавају да одлуке о миграцији нису искључиво одређене објективним условима ризика, већ и субјективним тумачењима која су обликована друштвеним нормама, културним очекивањима, претходним искуствима и приступом информацијама (Piguet, Pécoud and De Guchteneire 2011; Renaud et al. 2011). Схватање начина на који појединци перципирају и процењују ризике повезане са миграцијама стога је од суштинског значаја за развој ефикасних стратегија превенције, спремности и заштите. У оквиру ове нове истраживачке агенде, род је идентификован као критична, али још увек недовољно истражена димензија перцепције миграционих ризика. Обимно научно искуство у области истраживања катастрофа показује да жене и мушкарци имају тенденцију да различито перципирају ризике, посебно у контекстима опасности од окружења, здравствених претњи и безбедносних криза (Cutter, Boruff, and Shirley 2003; Wachinger et al. 2013). Ове разлике неретко се приписују варијацијама у друштвеним улогама, приступу ресурсима,

обрасцима изложености и институционалном положају, који заједно обликују рањивост и капацитет за прилагођавање. У миграционим контекстима, род на сличан начин структурише приступ информацијама, могућност мобилности, правну заштиту и интеграцију на тржиште рада, чиме утиче и на објективну изложеност ризику и на субјективне процене безбедности.

Емпиријски докази сугеришу да жене често доживљавају виши ниво рањивости током миграција, укључујући повећану изложеност експлоатацији, трговини људима, родно заснованом насиљу и прекарном раду (Calavita 2006; Henriksen et al. 2024). Истовремено, жене често показују већу осетљивост на безбедносне проблеме и мањак поверења у институције, што може у знатној мери да обликује њихове миграционе стратегије и процесе доношења одлука. Међутим, већи део постојеће литературе о роду и миграцијама и даље је усмерен на исходе на тржишту рада, правне оквире и социјалну интеграцију, док су систематске квантитативне анализе родно условљене перцепције ризика и даље ретке. Овај недостатак посебно је уочљив у међународним истраживачким пројектима који експлицитно интегришу перспективе управљања ризиком од катастрофа и људске безбедности. У настојању да попуни ову празнину, студија истражује перцепцију ризика повезаних са миграцијама, као и безбедност жена у различитим националним контекстима, са посебним освртом на старосне и регионалне разлике у ученој рањивости и поверењу у институције. Смештањем родне анализе у оквир управљања ризиком од катастрофа, ова студија концептуализује миграције као мултидимензионално окружење ризика и истражује како род утиче на перципирану рањивост, процену безбедности и поверење у институције. На тај начин, истраживање тежи да допринесе изнијансираном разумевању миграција као сложеног процеса ризика, превазилазећи чисто структурална објашњења ка интегрисаном моделу који узима у обзир когнитивне, социјалне и институционалне димензије ризика.

Главни циљ ове студије је испитивање перцепције ризика повезаних са миграцијама и безбедности жена у оквиру управљања ризиком од катастрофа и људске безбедности. Концептуализујући миграције као мултидимензионално окружење ризика, студија истражује како старосно доба, регионални контекст, поверење у институције и учена рањивост обликују процене жена у погледу миграционих ризика и безбедносних услова. Конкретније, студија настоји да издвоји доминантне димензије перципиране миграционе небезбедности, испита међународне варијације и разлике засноване на старосном добу у перцепцији ризика, као и да анализира импликације ових образаца на управљање ризиком од катастрофа и заштитне оквире у области миграција.

Теоријски оквир: миграције, перцепција ризика и безбедност

Миграције као окружење ризика: перспективе ризика од катастрофа и људске безбедности

Савремени миграциони процеси се све више одвијају унутар комплексних окружења ризика, која су обликована испреплетеном политичком, економском, динамиком окружења и безбедносном динамиком. Из аспекта управљања ризиком од катастрофа, миграције се више не посматрају само као феномен социоекономске мобилности, већ као мултидимензионална изложеност опасностима, рањивостима и неизвесностима које утичу како на мигранте, тако и на друштва домаћине. Овај концептуални заокрет одражава шире трансформације у студијама безбедности, у којима се фокус проширио са територијалних и државоцентричних парадигми ка приступима који су усмерени на човека и који наглашавају смањење рањивости, изградњу резилијентности и безбедност људи (Talleraas and Vammen 2025).

Оквир за управљање ризиком од катастрофа концептуализује ризик као интеракцију између опасности, изложености и рањивости. У контексту миграција, опасности обухватају широк спектар претњи, укључујући оружане сукобе, деградацију животне средине, економску нестабилност, експлоатацију радне снаге, слабост институција и социјалну искљученост. Изложеност се односи на директно суочавање миграната са овим претњама током фаза пре миграције, транзита и насељавања, док рањивост обухвата социо-економске, правне, културне и институционалне факторе који обликују способност миграната да предвиди, да се носе са неповољним догађајима и да се од њих опораве. Стога путање миграција често представљају продужене путање ризика које карактерише кумулативна изложеност и вишеслојна рањивост (Black et al. 2011; Renaud et al. 2011).

Безбедност људи пружа интегративну аналитичку перспективу за разумевање ове динамике, јер акценат ставља на заштиту живота, достојанства и благостања појединаца у економским, здравственим, доменима окружења, личним, заједничким и политичким доменима. Миграције се често налазе на пресеку свих ових димензија, будући да појединци настоје да побегну од несигурности, а истовремено се суочавају са новим ризицима у контекстима самих одредишта. Емпиријска истраживања показују да су мигранти несразмерно погођени професионалним опасностима, несигурним смештајем, ограниченим приступом здравственој заштити, правном несигурношћу и дискриминацијом, посебно у режимима илегалних миграција и slabим институционалним окружењима (IOM 2023; World Bank 2024). Ови ризици се додатно погоршавају у контексту климатских промена, сукоба и друштвено-политичке нестабилности, где механизми за смањење ризика од катастрофа остају слаби или неприступачни.

Стресори из животне средине појавили су се као посебно истакнути покретачи и модификатори ризика повезаног са миграцијама. Климатске

промене, деградација земљишта, суша и поплаве све више интерагују са економским и друштвеним рањивостима, чиме се стварају сложени обрасци мобилности. Истраживања спроведена у Западној Африци показују да напетости у окружењу појачавају постојеће рањивости у погледу средстава за живот, обликујући како мотивацију за миграцију, тако и изложеност ризику (van der Land and Hummel 2013). Слично томе, недавни докази из Јужне Азије указују на то да миграције изазване климатским променама често појачавају родну неједнакост, повећавајући рањивост жена, уз истовремено ограничавање њихових капацитета за прилагођавање (Henriksen et al. 2024). Ови налази наглашавају неопходност интегрисања разматрања ризика из окружења у шире стратегије управљања миграцијама и припремљености за катастрофе.

Унутар овог вишедимензионалног окружења ризика, одлуке и стратегије о миграцији снажно су посредоване путем индивидуалних и колективних перцепција ризика. Уместо да реагују искључиво на објективне услове ризика, појединци тумаче опасности кроз друштвено уграђене когнитивне оквире који су обликовани културним нормама, друштвеним улогама, претходним искуствима, поверењем у институције и токовима информација. Разумевање начина на које мигранти доживљавају ризике и безбедност, стога добија кључни значај за управљање ризицима од катастрофа, будући да директно утиче на припремљеност, превентивно доношење одлука и адаптивне одговоре.

Перцепција ризика и безбедност у контекстима миграција

У циљу јасноће самог концепта, ова студија прави разлику између термина безбедност и сигурност, који се у литератури о миграцијама и ризику од катастрофа често користе наизменично. У контексту овог истраживања, безбедност се превасходно односи на непосредну заштиту од физичке штете, насиља, опасних услова путовања и директних претњи по личну добробит током процеса миграција. Насупрот томе, сигурност се тумачи у ширем структурном и институционалном смислу који обухвата правну заштиту, поузданост институција, социјалну стабилност, заштиту на раду, политичка права и приступ јавним услугама. Сходно томе, перцепција безбедности у овој студији углавном се односи на процене испитаника о физичкој рањивости и изложености директној штети, док перцепција сигурности одражава шире процене институционалне заштите, правне сигурности и ширих услова који утичу на безбедност и отпорност људи.

Перцепција ризика представља основни аналитички појам, односно концепт у истраживању катастрофа, који се односи на субјективне процене појединаца о опасностима, њиховој вероватноћи и очекиваним последицама. Обимни емпиријски докази показују да перципирани ризик значајно обликује понашање у погледу заштите, поштовање безбедносних прописа и праксе изградње отпорности (Slovic 2016; Wachinger et al. 2013). Важно је напоменути да перципирани ризик често одступа од објективних процена, будући да

одражава утицај друштвених норми, емоционалних реакција, поверења у институције и знања о датом контексту.

Када говоримо о миграцијама, перцепција ризика игра кључну улогу у обликовању не само одлуке о миграцији, већ и избора одредишта, избора руте и стратегија суочавања током целог процеса. Мигранти стално процењују безбедносне услове, ризике на тржишту рада, правну неизвесност и друштвену рањивост, прилагођавајући своје стратегије у складу са тиме. Пиге, Пеку и Де Гухтенер (Piguet, Récoud and De Guchteneire 2011), као и Рено и други (Renaud et al. 2011) истичу да одлуке о миграцији произилазе из сложених вагања и одмеравања између перципираних претњи и очекиваних могућности, а не из линеарних прорачуна трошкова и користи. Стога разумевање субјективних процена безбедности постаје неопходно за анализу динамике миграције у оквирима ризика од катастрофа.

Брза експанзија дигиталне комуникације додатно је трансформисала перцепцију ризика у контекстима миграција. Платформе друштвених медија, мреже дијаспоре и транснационални комуникациони канали све више обликују очекивања миграната, њихову свест о ризику и процене безбедности. Емпиријске студије показују да онлајн наративи у знатној мери утичу на тежње миграната, често појачавајући перцепцију могућности, а умањујући структурне ризике. Ова информациона асиметрија доприноси искривљеним проценама безбедности, чиме се повећава изложеност миграната опасним рутама, експлоататорским условима рада и институционалној несигурности. Из перспективе управљања ризиком од катастрофа, све ово наглашава потребу за циљаним стратегијама комуникације у погледу ризика које потенцијалним мигрантима пружају тачне, приступачне и контекстуално осетљиве информације.

Поверење у институције представља још једну кључну детерминанту перцепције безбедности. Поверење миграната у јавне власти, пограничне власти, регулаторе рада и системе социјалне заштите, значајно утиче на њихову спремност да се ангажују у формалним миграционим каналима и поштовању безбедносних прописа. Слабо поверење у институције константно је повезано са већим ослањањем на неформалне мреже и илегалне миграционе руте, чиме се појачава изложеност експлоатацији, насиљу и здравственим ризицима (Calavita 2006). Насупрот томе, робусни институционални оквири и транспарентни механизми управљања доприносе бољој перцепцији безбедности, чиме се смањује рањивост и јача отпорност на свим миграционим путањама. Како би се операционализовао концепт безбедности људи у емпиријском оквиру ове студије, анализа повезује кључне димензије безбедности са специфичним доменима ризика повезаним са миграцијама који су испитивани путем анкете. Уместо да се безбедност људи третира искључиво као нормативни концепт, студија је примењује као аналитички оквир који повезује субјективну перцепцију ризика са конкретним димензијама рањивости и несигурности које се доживљавају током процеса миграција.

Табела 1: Аналитички оквир димензије безбедности људи

Димензија безбедности људи	Емпиријски домен ризика повезан са миграцијом
Економска сигурност	Експлоатација радне снаге, економска несигурност, несигурност у погледу запослења
Лична сигурност	Физички ризик, насиље, небезбедне миграционе руте
Политичка и правна сигурност	Правна несигурност, нерегуларан статус, ограничен приступ заштити
Институционална сигурност	Поверење у институције, перципирана ефикасност механизма заштите

Извор: Аутори.

Ова операционализација омогућава интеграцију принципа људске безбедности у емпиријску анализу перцепције ризика повезаних са миграцијама. Одабране димензије одражавају вишедимензионалну природу рањивости миграција и постављају аналитичку основу за тумачење перципираних ризика у оквирима управљања ризицима од катастрофа и оквира безбедности људи.

Род као структурна димензија перцепције ризика

Род представља темељну друштвену структуру која обликује приступ појединача ресурсима, изложеност опасностима и профил рањивости. У истраживањима катастрофа, родне разлике у перцепцији ризика опширно су документоване, при чему жене обично пријављују више нивое перципираног ризика, већу забринутост за безбедност и јачу оријентацију ка мерама предострожности у поређењу са мушкарцима (Cutter, Boruff, and Shirley 2003; Wachinger et al. 2013). Ови обрасци обично се приписују друштвеним улогама које су већ уграђене, различитим обрасцима изложености и институционалном позиционирању, а не инхерентним биолошким разликама.

У оквиру студија миграција, род се одувек испитивао кроз учешће у тржишту рада, породичну динамику и правни статус. С друге стране, све већи број научних радова истиче да род на фундаменталан начин организује искуства у погледу миграција обликујући приступ информацијама, могућност мобилности, институционалну заштиту и мреже социјалне подршке (Sinke 2006; Curran et al. 2006). Историјске анализе показују да родне норме утичу на миграционе системе кроз време и простор, стварајући структуру која условљава ко мигрира, под којим условима и са којим последицама (Sinke 2006). Социолошка истраживања додатно илуструју да родни друштвени

односи утичу на доношење одлука у домаћинствима, расподелу средстава и стратегије прилагођавања, чиме обликују рањивост и отпорност у контекстима миграција (Curran et al. 2006).

Правни и институционални оквири представљају посебно упадљиву област у којој се манифестују родно детерминисане рањивости. Калавита (Calavita 2006) показује да миграционе политике и прописи о раду често репродукују родно детерминисане хијерархије, чиме се жене излажу несразмерним ризицима од радне експлоатације, правне маргинализације и социјалне искључености. Ове институционалне асиметрије у знатној мери утичу на перцепцију безбедности жена, појачавајући већ повећану свест о ризику и оријентацију ка предострожности. Емпиријски докази из контекста миграција изазваних климатским променама додатно указују на то да родно детерминисани односи моћи повећавају рањивост жена, посебно у окружењима која карактеришу стрес самог окружења, економска несигурност и слабе структуре управљања (Henriksen et al., 2024).

Ваља напоменути да родне разлике у перцепцији ризика нису једнообразне у различитим контекстима, већ су условљене годинама, образовањем, друштвено-економским статусом, културним нормама и институционалним окружењем. Међунационална истраживања откривају значајне варијације у начину на који род остварује контакт са миграционим режимима, системима социјалне заштите и структурама тржишта рада, што производи диференциране профиле рањивости (Bachan 2018). Ови налази истичу неопходност смештања родне анализе у шире друштвено-политичке и институционалне оквире, уместо третирања пола као изоловане експланаторне променљиве.

Са становишта управљања ризиком од катастрофа, интегрисање анализе перцепције ризика у погледу пола, неопходно је за одмишљавање ефикасних стратегија превенције, припремљености и заштите. Неузимање у обзир родних разлика у процени безбедности, може да доведе до политичких интервенција које не решавају специфичне обрасце рањивости на одговарајући начин, чиме се продужава изложеност и неједнакост. С друге стране, оквири за управљање ризицима који су засновани на полу, могу да унапреде системе раног упозоравања, стратегије комуникације о ризицима и механизме социјалне заштите, чиме се доприноси инклузивнијем и отпорнијем управљању миграцијама.

Ка интегрисаном аналитичком моделу

Ако се надовежемо на парадигме управљања ризиком од катастрофа и безбедности људи, ова студија концептуализује перцепцију ризика повезаног са миграцијама као вишедимензионални процес који обликују структурни, институционални и индивидуални фактори. Посебна пажња посвећена је рањивости жена у оквиру процеса миграција, посебно у вези са физичком и правном несигурношћу, експлоатацијом радне снаге и слабошћу институција.

У овом оквиру, перцепција ризика повезаног са миграцијама настаје кроз интеракцију перципираних опасности, поверења у институције, друштвено-економских услова и очекивања у погледу прилагођавања. Старосна доб, регионални контекст и приступ институционалној заштити, утичу на начин на који испитаници процењују рањивост и безбедност током процеса миграција. Интегрисањем ове димензије у перспективу управљања ризиком од катастрофа, студија настоји да допринесе свеобухватнијем разумевању миграција као слојевитог и вишедимензионалног окружења ризика.

Циљеви и претпоставке истраживања

Циљеви истраживања

У студији је примењен концепт квантитативног истраживања попречног пресека, заснован на анонимном онлајн упитнику који је дистрибуиран путем друштвених мрежа. Овај приступ је одабран како би се на временски ефикасан начин дошло и до географски дисперзованих испитаника, уз смањење инхибиције у одговору на теме везане за питања ризика и безбедности. Учешће је било добровољно и нису прикупљане никакве идентификационе информације. Узорак се састојао искључиво од испитаници женског пола, што одражава емпиријски фокус студије на родно дефинисану рањивост и перцепцију безбедности у контекстима миграција, што снажно поткрепљују постојећа истраживања која идентификују жене као посебно изложену групу у вези са ризицима повезаним са миграцијама, правном несигурношћу, експлоатацијом рада и стресорима у окружењу (Sinke 2006; Calavita 2006; Curran et al. 2006; Henriksen et al. 2024). Овај циљани приступ узорковању у складу је са оквирима ризика од катастрофа и безбедности људи, који наглашавају потребу за анализом перцепције ризика и рањивости међу популацијама које су несразмерно погођене опасностима које су повезане са кретањем, односно са мобилношћу. Главни циљ ове студије јесте испитивање перцепције ризика и безбедности повезаних са миграцијама међу женама у оквиру управљања ризицима од катастрофа и безбедности људи. Концептуализујући миграцију као вишедимензионално окружење ризика, студија настоји да истражи обрасце перципиране рањивости, процене безбедности и поверења у институције међу женама у различитим регионалним и социодемографским контекстима.

Конкретно, истраживање тежи следећим циљевима:

1. Процена укупног нивоа перципираних ризика и безбедности повезаних са миграцијама међу испитаницима у различитим земљама.
2. Испитивање разлике у перцепцији ризика повезаних са миграцијама међу старосним групама и регионалним контекстима.
3. Анализа наина на које институционално поверење, правна несигурност и перципирана рањивост обликују процене безбедности везане за миграције.

4. Истраживање последица перцепције ризика повезаних са миграцијама код жена на управљање ризиком од катастрофа, управљање миграцијама и оквира политике безбедности.

Претпоставке истраживања

Ослањајући се на теоријске увиде из студија о перцепцији ризика од катастрофа, литературе о управљању миграцијама и истраживања о рањивости и институционалној несигурности у миграционим контекстима, студија формулише следеће претпоставке:

П1: Млађи испитаници показују виши ниво перципираних ризика повезаних са миграцијама. Ова претпоставка заснива се на истраживању ризика од катастрофа које су спровели Катер, Боруф и Ширли (Cutter, Boruff, and Shirley 2003), те Вачингер и други (Wachinger et al. 2013), што указује да млађе особе често показују повећану осетљивост на неизвесност, институционалну несигурност и перципирану изложеност ризику.

П2: Перцепције институционалне заштите разликују се од земље до земље. Претходне студије (Calavita, 2006; Henriksen et al., 2024) указују на то да је рањивост повезана са миграцијама снажно повезана са правном несигурношћу, несигурношћу у погледу рада и ограниченом институционалном заштитом, што може да утиче на процене перципиране безбедности у различитим националним контекстима.

П3: Испитаници из земаља подсахарске Африке могу да пријаве релативно више нивое перципиране институционалне несигурности. Миграциони режими, системи социјалне заштите, структуре тржишта рада и механизми институционалне заштите значајно се разликују између земаља, што обликује и објективну изложеност ризику и субјективну процену безбедности. Очекује се да ће се субјективне процене безбедности разликовати у зависности од националних окружења услед разлика у режимима самих миграција, структури тржишта рада и механизмима институционалне заштите.

П4: Старосно доба утиче на ниво перцепције ризика повезаног са миграцијама. Акумулирано животно искуство, шире друштвене мреже и већа упознатост са институцијама могу да допринесу мањој перципираној рањивости међу старијим испитаницима.

Конструкција индекса перцепције ризика (RPI)

Индекс перцепције ризика (RPI) конструисан је као композитна мера осмишљена тако да обухвати укупну перцепцију испитаника о ризицима повезаним са миграцијама. Индекс интегрише четири аналитички релевантне димензије које су изведене из упитника: перципирани физички ризик, перципирани ризик од експлоатације, перципирану правну несигурност и перципирану институционалну рањивост. Ове димензије су одабране јер

одговарају главним доменима ризика који су идентификовани у теоријском оквиру и који одражавају вишедимензионално схватање миграције као ризичног окружења. Свака димензија мерена је кроз структурисане ставке упитника уз коришћење рангиране категорије одговора. У сврху конструисања индекса, одговори су нумерички кодирани тако да веће вредности указују на већи перципирани ризик или рањивост. Четири компоненте су затим стандардизоване и трансформисане у заједничку скалу од 0 до 100, при чему 0 представља најнижи, а 100 највиши ниво перципираног ризика. Ова трансформација је омогућила поређење између различитих домена ризика. RPI је израчунат као аритметичка средина четири стандардизоване компоненте. Све компоненте су подједнако пондерисане, јер студија не претпоставља теоријски приоритет једног домена ризика над другим. Стога је примењена једнака тежина како би се очувала аналитичка транспарентност и избегло наметање непоткрепљених претпоставки о релативном значају физичких, правних, економских или институционалних ризика. Сходно томе, индекс (RPI) је коришћен као синтетички показатељ у дескриптивној и упоредној анализи по земљи, региону и старосној групи.

Логика избора земље и узорковања

Земље су одабране коришћењем логике која узима у обзир **регионалне и мигрантске коридоре**, чиме се обухватају два широка, аналитички релевантна подрегиона која се често разматрају у управљању миграционим ризицима:

- Простор додире Северне Африке и Медитерана: Алжир, Мароко, Египат. Ова окружења се често повезују са мешовитом динамиком миграција и повећаном изложеношћу ризицима везаним за руте, повезаним са кретањем преко Медитерана, секуритизацијом граница и илегалним путевима.
- Подсахарска Африка (заступљеност Западне/Централне/Источне): Сенегал, Камерун, Етиопија. Ови контексти представљају различите притиске у погледу мобилности које обликују миграције изазване запошљавањем, регионалним обрасцима кретања и делимично сложеним рањивостима тамо где се друштвено-економски стресори сусрећу са нестабилношћу самог окружења и безбедносном нестабилношћу.

Овај избор је омогућио упоредну регионалну перспективу о перципираним ризицима од миграције и безбедности у оквиру управљања ризицима од катастрофа, што је омогућило испитивање образаца у земљама које се разликују по географији, доминантним миграционим рутама и ризичним окружењима.

Аналитички узорак обухватио је испитанике из шест одабраних земаља, док је коначни аналитички узорак обухватио је одрасле испитанике из шест одабраних земаља. Испитаници су груписани у две старосне категорије: 21–30 и 31–40 година. Ове категорије су задржане онако како су и дефинисане у скупу

података, како би се осигурала унутрашња доследност и избегло *post-hoc* евидентирање. Упитник је садржао ставке које процењују перципиране ризике и безбедносне проблеме повезане са миграцијом (нпр. претрпљене повреде и/или штета повезана са рутом, експлоатација, несигурност и институционална заштита). Одговори су забележени у структурираним категоријалним/ранжираним форматима, који су у складу са дескриптивном и упоредном статистичком анализом. Анализа се првенствено ослањала на дескриптивну статистику, укључујући учесталост, проценте и упоредне унакрсне табеле по земљи и старосној групи. Прикупљање података спроведено је током септембра 2025. године путем анонимне онлајн анкете путем циљаних Фејсбук група повезаних са дискусијама везаним за миграције, мрежама мобилности и регионалним форумима заједнице. Анкета је остала отворена током целог периода прикупљања података, што је испитаницима из више земаља дало могућност да учествују добровољно и на даљину.

Коришћење онлајн дистрибутивних канала омогућило је географски дисперзовано учешће и олакшало приступ испитаницима у различитим контекстима везаним за миграције. Међутим, овај приступ има и важна методолошка ограничења. Анонимне онлајн анкете могу систематски да искључе најрањивије популације, посебно појединце са ограниченим приступом интернету, ниским нивоом дигиталне писмености, нестабилним приступом мобилним уређајима или ограниченим могућностима за безбедно учешће у онлајн окружењима. Сходно томе, узорак може у недовољној мери да представља мигранте и потенцијалне мигранте који доживљавају највиши ниво друштвене маргинализације и структурне рањивости. Учесће у студији било је у потпуности добровољно и засновано на информисаном пристанку. Пре приступа упитнику, испитаници су обавештени о сврси истраживања, анонимној природи учешћа и свом праву да прекину учешће у било којој фази без последица. Током студије нису прикупљани, чувани или обрађивани лични подаци. С обзиром на анонимни и неинвазивни карактер анкете, није била потребна формална процедура етичког одобравања према важећем институционалном оквиру истраживања.

Резултати

Аналитички узорак састојао се искључиво од испитаници из шест земаља: Алжира, Марока, Египта, Сенегала, Камеруна и Етиопије. Испитанице су груписане у три старосне категорије: 15–20, 21–30 и 31–40 година старости, што одражава структуру оригиналног скупа података. Географска дистрибуција пружила је заступљеност два аналитички релевантна миграциона региона: Северне Африке и Медитерана (Алжир, Мароко, Египат) и подсахарске Африке (Сенегал, Камерун, Етиопија). У циљу осигурања методолошке и етичке доследности, коначни аналитички узорак ограничен је на одрасле испитанике старости 21–40 година. Аналитички узорак се састојао од две старосне групе: 21–30 и 31–40.

У целом узорку, испитанице су доследно пријавиле висок ниво перципираних ризика и забринутости повезаних са миграцијама у погледу безбедности. Дескриптивна статистика показује да се миграција широко доживљава као процес који карактерише значајна физичка, друштвена, економска и институционална рањивост, а не само као стратегија кретања заснована на очекиваним приликама. Повишени нивои забринутости забележени су у свим главним доменима ризика, укључујући изложеност насиљу, експлоатацију радне снаге, правну несигурност, опасности из окружења и недовољну институционалну заштиту.

Табела 2: Структура узорка по земљи (N = 419)

Земља	Н	%
Алжир	58	13,8%
Мароко	118	28,2%
Египат	76	18,1%
Етиопија	61	14,6%
Камерун	60	14,3%
Сенегал	46	11,0%
Укупно	419	100%

Извор: Истраживање аутора.

Узорак показује уравнотежену регионалну заступљеност, обухватајући и северноафрички и подсахарски миграциони контекст. Мароко и Египат чине највећи удео испитаника, што одражава њихове централне улоге у главним регионалним миграционим коридорима.

Табела 3: Структура узорка по старосним групама (N = 419)

Старосна група	Н	%
21–30	302	72,1%
31–40	117	27,9%
Укупно	419	100%

Извор: Истраживање аутора.

Аналитички узорак је претежно био састављен од испитаника старости 21–30 година, што је представљало више од две трећине узорка одраслих. Ова расподела омогућила је упоредну процену између млађих и старијих одраслих испитаници у вези са перцепцијом ризика и безбедности повезаних са миграцијама.

Табела 4: Перцепција ризика у погледу миграције по старосним групама (%)

Старосна група	Висок физички ризик	Висок ниво рањивости	Низак степен перцепције безбедности
21–30	74,9	78,5	71,6
31–40	68,2	71,4	66,8

Извор: Истраживање аутора.

Испитанице из северноафричких земаља пријавили су релативно више нивое перципираног физичког ризика повезаног са самом рутом, што може да одражава повећану свест о опасностима миграција у области Медитерана и секуритизацији граница. Насупрот томе, испитанице из земаља подсахарске Африке пријавиле су релативно већи степен перцепције институционалне несигурности и економске рањивости, што може да буде повезано са ширим друштвено-економским и управљачким изазовима.

Табела 5: Индекс перцепције ризика (RPI) по старосним групама

Старосна група	RPI (просек)
21–30	75,4
31–40	70,6
Укупна просечна вредност	74,1

Извор: Истраживање аутора.

Испитанице из подсахарске Африке пријавиле су релативно нижу перцепцију безбедности и поверења у институције, што потврђује наводе из литературе о ризику од катастрофа која наглашава улогу слабости управљања у јачању рањивости и изложености.

У свим земљама и старосним групама, испитанице су показале изражену осетљивост на ризике повезане са миграцијама. Највећи ниво забринутости изражен је у вези са:

- Физичком безбедношћу током кретања дуж миграционих рута, укључујући изложеност насиљу, трговини људима и опасним условима путовања;
- Експлоатацијом радне снаге и економском рањивошћу, посебно у секторима неформалног запошљавања;
- Правном несигурношћу, укључујући недостатак документације, нередован статус и ограничен приступ правосуђу;

- Слабошћу институција, посебно слабим механизмима заштите и ограниченом приступу јавним услугама.

Испитанице из северноафричких земаља (Алжир, Мароко, Египат) пријавиле су посебно високе нивое перципираног физичког ризика у вези са рутом, што одражава близину високо безбедних медитеранских миграционих коридора и канала илегалне миграције. Насупрот томе, испитанице из земаља подсахарске Африке (Сенегал, Камерун, Етиопија) истакле су економску несигурност, напетост у окружењу и институционалну несигурност као доминантне факторе ризика, што указује на шири профил рањивости који је обликован структурним социо-економским и притисцима средине.

У свим регионалним контекстима, перципирани ризик од миграције био је константно висок, што је појачало тумачење миграције као вишедимензионалне изложености опасностима које се преплићу, а не као чисто економске или добровољне стратегије мобилности.

Табела 6: Индекс перцепције ризика (RPI) по земљи и старосној групи

Земља	RPI (просек)
Алжир	74,3
Мароко	78,5
Египат	72,1
Етиопија	81,4
Камерун	79,6
Сенегал	76,2
Укупна просечна вредност	76,7

Извор: Истраживање аутора.

Највиши резултати индикатора (RPI) примећени су у Етиопији и Камеруну, што указује на повећану перципирану рањивост и институционалну несигурност. Земље Северне Африке показују нешто ниже, али и даље високе вредности RPI, углавном због ризика повезаних са физичким рутама и секуритизацијом граница.³

Композитни индекс перцепције ризика (RPI) открива изражене међунационалне и старосне варијације у свести о ризицима повезаним са миграцијама. Највише вредности RPI забележене су у Етиопији (81,4) и Камеруну (79,6), што одражава снажну перцепцију слабости институција,

³ RPI се израчунава као композитни индекс који интегрише перципирани физички ризик, ризик од експлоатације, правну несигурност и институционалну рањивост. Вредности се крећу од 0 (најнижи перципирани ризик) до 100 (највећи перципирани ризик).

економске рањивости и напетости у окружењу. Насупрот томе, земље Северне Африке показују умерено ниже, али и даље повишене резултате RPI, углавном обликоване повећаном свешћу о физичкој несигурности дуж медитеранских миграционих коридора.

Анализа заснована на старосном добу указује на умерено виши ниво перципираног ризика повезаног са миграцијама међу испитаницима старости 21–30 година у поређењу са испитаницима старости 31–40 година. Овај образац може да сугерише да акумулирано животно искуство и већа упознатост са институцијама доприносе мањој перципираној рањивости међу старијим испитаницима.

Перципирана безбедност и институционална заштита

Испитаници су изразили низак ниво поверења у механизме институционалне заштите, посебно у погледу правних мера заштите, примене радних права и приступа здравственој и социјалној заштити током миграције. Перципирани нивои безбедности били су генерално нижи у контекстима везаним за транзит, где се изложеност експлоатацији, насиљу и неизвесности сматрала посебно акутном.

Поверење у јавне институције било је неуједначено од земље до земље, при чему су испитаници из Етиопије и Камеруна пријавили најниже перципиране нивое институционалне заштите, док одмах за њима следе испитаници из Сенегала. Насупрот томе, испитаници из северноафричких земаља показали су нешто веће, иако и даље умерено, поверење у институционалне безбедносне оквире.

Овај образац указује на то да поверење у институције игра кључну посредничку улогу у обликовању перцепције безбедности. Тиме се потврђују налази из литературе о ризицима од катастрофа, у којој се способност управљања и институционална отпорност истичу као главне одреднице за смањење рањивости.

Разлике у перцепцији ризика засноване на старосном добу

Анализа старосних група открила је умерене варијације у перципираним ризицима и забринутост у вези са безбедношћу који су повезани са миграцијама. Испитаници старости 21–30 година старости, пријавили су релативно више нивое перципиране рањивости и нижу перципирану безбедност него испитаници старости 31–40 година. Старији испитаници показали су нешто нижу укупну перцепцију ризика, што може да одражава њихово веће животно искуство, шире друштвене контакте и већу упознатост са институцијама. Испитаници старости 21–30 година показали су релативно уравнотежене процене ризика, уз комбинацију повећане свести о структурним ризицима са умерено јачом перцепцијом способности за суочавање са

проблемима. Старосна група од 30 до 40 година пријавила је нешто нижу укупну перцепцију ризика, посебно у вези са економском и правном рањивошћу, што потенцијално одражава веће животно искуство, друштвени капитал и приступ мрежама подршке.

Ови налази указују на то да старосна доб делује као значајан модератор перцепције ризика повезаног са миграцијама, што је у складу са истраживањем ризика од катастрофа које показује да искуствено учење и акумулирани друштвени ресурси доприносе повећаној отпорности и смањеној субјективној рањивости.

Међунационални обрасци и регионални профили ризика

Међунационална поређења откривају различите регионалне обрасце у перципираним миграционим ризицима, што је у складу са различитим миграционим режимима и окружењима изложености.

Испитаници из Северне Африке су претежно окарактерисали миграциони ризик као опасности у вези са рутом, секуритизацијом граница и физичком несигурношћу, што одражава геополитичку реалност медитеранских транзитних коридора. У међувремену, испитаници из подсахарске Африке нагласили су економску рањивост, напетост у окружењу и слабост институција, при чему су истакли структурне покретаче несигурности повезане са миграцијама у овим регионима.

Ови регионални контрасти илуструју како је перцепција ризика од миграција уграђена у шири друштвено-политички и контекст окружења, што појачава значај оквира за управљање ризиком од катастрофа у регионалном смислу.

Укратко, емпиријски резултати показују следеће:

1. Миграција се у великој мери доживљава као процес високог ризика који карактерише вишедимензионална рањивост.
2. Физичка безбедност, експлоатација, правна несигурност и слабост институција представљају доминантне перципиране претње.
3. Млађи испитаници показују виши ниво перципираног ризика и рањивости, што указује на повећану осетљивост на изложеност.
4. У оквиру самих ризика постоје значајне регионалне разлике, што се огледа у различитим миграционим коридорима и структурним контекстима.

Узети заједно, ови налази подржавају концептуализацију миграције као сложеног окружења ризика од катастрофа, где рањивост обликују друштвене, институционалне и димензије окружења које се међусобно преплићу.

Дискусија

Резултати ове студије у општем смислу подржавају концептуализацију миграције као сложеног ризичног окружења који је уграђен у оквире

управљања ризиком од катастрофа и безбедности људи. У свим земљама и старосним групама у овом испитивању, миграција се претежно перципира као процес обележен повећаном изложеношћу физичким, друштвеним, економским и институционалним опасностима, што само појачава постојеће теоријске аргументе да миграција не може да се сведе искључиво на стратегију мобилности која је условљена приликама или добровољну стратегију мобилности, већ представља динамичну интеракцију између избегавања и стварања ризика (Black et al. 2011; De Haas 2008).

Константно високи нивои перципираног ризика повезаног са миграцијама које су испитаници пријавили, наглађавају значај рањивости као централне категорије ове анализе. У складу са теоријом ризика од катастрофа, рањивост у контекстима миграција настаје као производ структурних фактора који се преплићу, укључујући друштвено-економску несигурност, стрес у погледу животне средине, слабе институционалне капацитете и правну несигурност. Доминантна забринутост везана за физичку безбедност, експлоатацију и институционалну заштиту, наглашава кључну улогу оквира управљања у обликовању изложености ризику миграције. Тамо где се институционални механизми доживљавају као слаби или неефикасни, субјективна рањивост се повећава, појачавајући тиме укупну свест о ризику.

Посебно снажан акценат на физичкој несигурности међу испитаницима из северноафричких земаља, одражава геополитичку и секуритизациону динамику медитеранских миграционих коридора. Ове руте постале су синоним за опасне преласке, пооштрене граничне контроле и повећан ризик од смртности. На тај начин, оне обликују представу о миграцијама у чијем су средишту опасност и преживљавање, а не прилике за бољи живот. Насупрот томе, испитаници из подсахарских афричких земаља схватили су миграцијске ризике нешто шире, при чему су нагласили економску несигурност, нестабилност окружења и слабост институција. Ова разлика указује на постојање различитих регионалних профила ризика, код којих су перципиране претње уграђене у специфичне структурне контексте и режиме мобилности. Такви налази наглашавају важност регионално диференцираних стратегија управљања ризиком од катастрофа, а не јединствених оквира политике.

Разлике у погледу старосног доба нацају додатно светло на начин на који се перцепција ризика мења током животног века. Повећана осетљивост коју показују млађи испитаници указује на изражену свест о неизвесности и изложености, што вероватно произилази из ограниченог приступа ресурсима, мањег познавања институција и смањеног искуственог капитала. Литература о ризику од катастрофа доследно указује да учење из искуства и акумулирана друштвена умреженост доприносе већем капацитету суочавања и мањој субјективној рањивости, што представља образац који се јасно огледа у релативно нижој перцепцији ризика која је примећена међу испитаницима старости 30–40 година (Wachinger et al. 2013; Slovic 2016). Ово истиче потребу за стратегијама комуникације о ризику од миграција које су осетљиве на

старосно доба и које се баве специфичним информативним и заштитним потребама млађих одраслих испитаника.

Из перспективе родне рањивости, искључиви фокус на жене испитанике омогућава дубљи увид у свест о ризицима повезаним са миграцијама међу популацијама које су емпиријски идентификоване као несразмерно изложене експлоатацији, насиљу и правној несигурности (Calavita 2006; Curran et al. 2006; Henriksen et al. 2024). Чини се да су константно високи нивои перципиране рањивости пријављени у свим земљама у складу са чињеницом да жене доживљавају миграцију не само као друштвено-економску транзицију, већ као дубоко неизвесну и потенцијално опасну животну путању. Ово се поклапа са претходним истраживањима која показују да родно одређено друштвено позиционирање систематски обликује обрасце изложености, приступ институционалној заштити и процену безбедности (Sinke 2006; Bachan 2018).

Ваља напоменути да ови налази не одражавају само индивидуалне психолошке склоности, већ указују на структурну рањивост која је уграђена у системе управљања миграцијама. Слаба правна заштита, недовољна заштита рада и ограничен приступ социјалним услугама, појављују се као централни покретачи перципиране несигурности. У смислу управљања ризицима од катастрофа, ови институционални дефицити представљају критичне тачке неуспеха у механизмима превенције и приправности. Тамо где структуре управљања не успевају да пруже поуздану заштиту, субјективна рањивост се интензивира, што доводи до повећане свести о ризику и предострожног понашања.

Последице по управљање ризиком од катастрофа су значајне. Пре свега, миграционе политике морају да буду интегрисане у националне и регионалне оквири за смањење ризика од катастрофа на систематичнији начин. Тренутне политичке архитектуре често третирају миграције и ризик од катастрофа као одвојене домене, упркос њиховој растућој међузависности. Резултати ове студије указују на то да ефикасно управљање миграцијама захтева антиципативне стратегије управљања ризиком, укључујући системе раног упозоравања, циљану комуникацију о ризику и изградњу институционалних капацитета у контекстима транзита и одредишта.

Друго, поверење у институције јавља се као кључни фактор перцепције безбедности. Ограничено поверење испитаника у јавне власти и регулаторне механизме указује на дубок јаз у управљању који погоршава рањивост. Јачање институционалног кредибилитета кроз транспарентне правне процедуре, спровођење радних права и приступачне системе социјалне заштите, представља кључни пут за смањење перципираног ризика и унапређење безбедности миграната.

Треће, изражена осетљивост млађих испитаника истиче хитну потребу за развојем превентивних интервенција у погледу старосног доба. Образовне кампање, дигиталне платформе за комуникацију о ризику и информативно умрежавање са вршњацима могле би у знатној мери да побољшају

припремљеност и смање изложеност међу млађим потенцијалним мигрантима, посебно у регионима високог ризика.

На крају, налази потврђују неопходност укључивања родно осетљивих перспектива у оквиру управљања ризиком од катастрофа и миграцијама. Иако ова студија не усваја нормативни феминистички приступ, емпиријски докази указују на то да су искуства жена са миграцијама систематски обликована повећаном рањивошћу и свешћу о ризику. Стога, обликовање политика засновано на родној равнотежи не представља идеолошки императив, већ практичну нужност за ефикасно смањење рањивости и изградњу отпорности.

Укратко, ова студија унапређује концептуализацију миграције као динамичног процеса ризика од катастрофа, који карактерише слојевита изложеност, диференцирана рањивост и институционално посредована перцепција безбедности. Емпиријским повезивањем пола, старости и регионалног контекста са свешћу о ризицима у погледу миграција, ово истраживање доприноси изнијансираном разумевању управљања миграцијама у оквиру парадигми ризика од катастрофа и безбедности људи.

Треба узети у обзир и неколико ограничења. Анонимни дизајн студије пресека такође ограничава могућност уопштавања (генерализације) налаза и не дозвољава узрочно-последично тумачење. Поред тога, истраживање је било усмерено искључиво на испитанице, те стога не пружа упоредне увиде у родне разлике између жена и мушкараца. На крају, перципирани ризици су мерени путем самопроцена, на које могу да утичу субјективно тумачење и контекстуални фактори.

Закључак

Ова студија бавила се испитивањем родних образаца у погледу ризика и перцепције безбедности повезаних са миграцијама кроз призму управљања ризиком од катастрофа и безбедности људи. Резултати указују на то да се миграција умногоме доживљава као процес високог ризика који карактерише вишедимензионална рањивост, посебно у вези са физичком несигурношћу, крхкошћу институција, те правном и економском несигурношћу. Уместо да се првенствено посматра као стратегија вођена приликама, миграција се појављује као сложен пут изложености обликован кумулативним опасностима и ограниченим капацитетом заштите.

Резултати истичу централну улогу субјективне перцепције ризика у обликовању рањивости повезане са миграцијама. Висок ниво перципиране несигурности одражава не само објективне услове изложености, већ и структурне дефиците у управљању, укључујући слабу институционалну заштиту, ограничену регулативу рада и недовољан приступ социјалним услугама. Ови фактори могу да допринесу појачаној перцепцији рањивости и да ограниче способност прилагођавања, посебно у регионима које карактеришу слаба институционална окружења и оптерећени начини живота.

Са становишта управљања ризиком од катастрофа, ови налази истичу потребу за систематичнијим интегрисањем управљања миграцијама у националне и регионалне оквире за смањење ризика. Миграције треба третирати као кључну компоненту превенције ризика од катастрофа, припремљености и изградње отпорности, а не као посебан домен друштвено-економске политике. Ефикасно управљање ризиком од миграција захтева антиципаторне стратегије које комбинују механизме раног упозоравања, циљану комуникацију о ризику, јачање институционалних капацитета и приступачне системе заштите у свим фазама процеса миграције.

Поврх тога, повећана осетљивост на ризик која је примећена код млађих испитаника, истиче значај превентивних интервенција усмерених на унапређење свести о ризику, припремљеност и способност за доношење одлука пре миграције. Образовне иницијативе, информационе платформе за такве заједнице и дигитални алати за комуникацију о ризику, представљају добре путеве за смањење изложености и побољшање адаптивних одговора.

Да закључимо: позиционирање миграција у оквиру парадигми управљања ризицима од катастрофа и безбедности људи, пружа робустан аналитички и политички оквир за решавање савремених изазова мобилности. Стављањем акцента на смањење рањивости, институционалну отпорност и инклузивно управљање, стратегије управљања ризицима могу да допринесу не само безбеднијим миграционим путевима, већ и ширим циљевима друштвене стабилности, људског развоја и одрживе отпорности у све нестабилнијим глобалним контекстима.

References

- Bachan, Anna. 2018. "An Exploration of the Gender–Migration–Development Nexus: The Impact of Labor Migration on Women's Empowerment". *Consilience: The Journal of Sustainable Development* 20: 1–22. <https://www.jstor.org/stable/26760100>.
- Black, Richard, Stephen R. G. Bennett, Sandy M. Thomas, and John R. Beddington. 2011. "Climate Change: Migration as Adaptation". *Nature* 478 (7370): 447–449.
- Calavita, Kitty. 2006. "Gender, Migration, and Law: Crossing Borders and Bridging Disciplines". *International Migration Review* 40 (1): 104–132. <https://www.jstor.org/stable/27645581>.
- Curran, Sara R., Steven Shafer, Katharine M. Donato, and Filiz Garip. 2006. "Mapping Gender and Migration in Sociological Scholarship: Is It Segregation or Integration?" *International Migration Review* 40 (1): 199–223. <https://www.jstor.org/stable/27645584>.
- Cutter, Susan L., Bryan J. Boruff, and W. Lynn Shirley. 2003. "Social Vulnerability to Environmental Hazards." *Social Science Quarterly* 84 (2): 242–61. <https://doi.org/10.1111/1540-6237.8402002>.

- De Haas, Hein. 2008. "Migration and Development: A Theoretical Perspective." *International Migration Review* 44 (1): 227–264. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2009.00804.x>
- Henriksen, Sofie Elbæk, Sine Plambech, Kolja Dahlin, and Benedikte Raft. 2024. *Climate Migration Amplifies Gender Inequalities*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies. <https://www.jstor.org/stable/resrep62559>.
- [IOM] International Organisation for Migration. 2023. *World Migration Report 2024*. Geneva: IOM.
- Piguet, Etienne, Antoine Pécoud, and Paul De Guchteneire. 2011. "Migration and Climate Change: An Overview". *Refugee Survey Quarterly* 30 (3): 1–23. <https://doi.org/10.1093/rsq/hdr006>.
- Renaud, Fabrice G., Janos J. Bogardi, Olivia Dun, and Koko Warner. 2011. *Control, Adapt or Flee: How to Face Environmental Migration?* InterSecTions No. 5. Bonn: UNU-EHS.
- Sinke, Suzanne M. 2006. "Gender and Migration: Historical Perspectives". *International Migration Review* 40 (1): 82–103. <https://www.jstor.org/stable/27645580>.
- Slovic, Paul. 2016. "Understanding Perceived Risk: 1978–2015". *Environment: Science and Policy for Sustainable Development* 58 (1): 25–29. <https://doi.org/10.1080/00139157.2016.1112169>.
- Talleraas, Catrin, and Ida Marie Savio Vammen. 2025. "The Rippling Effects of European Migration Governance in Africa: A Critical Research Agenda and Analytical Approach". *International Migration Review* 60 (2): 625 - 649. <https://doi.org/10.1177/01979183251359170>
- [UN DESA] United Nations Department of Economic and Social Affairs. 2023. *International Migration 2023 Highlights*. New York: United Nations.
- [UNDP] United Nations Development Programme. 1994. *Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security*. New York: Oxford University Press.
- [UNHCR] United Nations High Commissioner for Refugees. 2024. *Global Trends: Forced Displacement in 2023*. Geneva: UNHCR.
- van der Land, Victoria, and Diana Hummel. 2013. "Vulnerability and the Role of Education in Environmentally Induced Migration in Mali and Senegal". *Ecology and Society* 18 (4): 14. <https://doi.org/10.5751/ES-05830-180414>.
- Wachinger, Gisela, Ortwin Renn, Chloe Begg, and Christian Kuhlicke. 2013. "The Risk Perception Paradox: Implications for Governance and Communication of Natural Hazards". *Risk Analysis* 33 (6): 1049–1065. <https://doi.org/10.1111/j.1539-6924.2012.01942.x>.
- World Bank. 2024. *Migration and Development Brief 39*. Washington, DC: World Bank.

EDITORIAL POLICY

The Review of International Affairs is scientific journal dedicated to international legal, economic, political and security relations. Established in 1950 as the first Yugoslav scholarly journal in its field, *The Review of International Affairs* is one of the oldest and best-known periodicals in the Balkans that cover research in International Relations.

The journal *The Review of International Affairs* publishes original papers and review articles. The journal also publishes lectures given by foreign ambassadors at the IIPe's Ambassadorial Forum, as well as a substantial book review section that identifies the most salient work of both emerging and enduring scholars of International Studies.

We strongly encourage papers on politics, economics, security and international law issues in the Balkan regional context. Aside from the Balkan-related issues, we are welcoming papers on other regional studies as well. However, this focus thus not presuppose limitation for articles, studies and comments on other relevant international topics.

The journal is published three times a year in English with abstracts, both in English and Serbian. Authors that speak the BHS language should submit their abstracts in the Serbian language, and for the authors from other countries, Editorial Team will provide translation in the Serbian language. In Serbia, readers are the diplomatic representatives of foreign countries, foreign news agencies, universities, research institutions, and prominent political, academic, economic and cultural figures. Abroad, readers are the diplomatic representatives of Serbia, policy-makers at the national and international levels, chambers of commerce, companies, universities, research institutes etc. The journal is distributed in more than 150 countries.

SUBMISSION GUIDELINES

The Review of International Affairs is a peer-reviewed journal that focuses on the theoretical, methodological and practical dimensions of international affairs. We strongly encourage papers on politics, economics, security and international law issues in the Balkan regional context. Aside from the Balkan-related issues, we are welcoming papers on other regional studies as well.

However, this focus thus not presuppose limitation for articles, studies and comments on other relevant international topics.

Submission of a manuscript implies: that it is not under consideration for publication anywhere else; that the work described has not been published before; that its publication has been approved by all co-authors, if any, as well as by the responsible authorities – tacitly or explicitly – at the institution where the work has been carried out. The publisher will not be held legally responsible should there be any claims for compensation. Manuscripts should be submitted by email to the editorial office: RIA@diplomacy.bg.ac.rs and riadiplomacy@gmail.com

Together with the submission, the authors should send a signed Author's statement form that is available on the website of journal. Statement should be signed and scanned, as an attachment, in the .pdf format, and sent to the same e-mail addresses: RIA@diplomacy.bg.ac.rs and riadiplomacy@gmail.com

Papers should be written in English. Papers must be proofread. Authors whose first language is not English should ask a native speaker to proofread manuscript before the submission. In addition, author from BHS language region should provide abstract in Serbian language. For authors from other region, editorial team will provide translation of the abstract. The manuscripts submitted for publication are subject to anonymous peer review. The author should remove all personal identification data from the text.

The Editorial Board will make an initial screening of all manuscripts received. Selected manuscripts will be reviewed by at least two referees on the basis of anonymity. The review process takes between two and six months. Submitted papers which do not comply with Instructions for authors will not be included in the review procedure. Papers which have received positive reviews with suggestions for changes/improvements will be sent to the authors together with the anonymous reviewers' comments.

EDITORIAL RESPONSIBILITIES

The Editor is responsible for deciding which articles submitted to *The Review of International Affairs* will be published. Decision is guided by the Editorial Policy and constrained by legal requirements in force regarding libel, copyright infringement and plagiarism.

The Editor reserves the right to decide not to publish submitted manuscripts in case they do not meet relevant standards concerning the content and formal aspects prescribed by the Editorial Policy. The Editorial Staff will inform the authors whether the manuscript is accepted for

publication within a reasonable period from the date of the manuscript submission.

The Editor and the Editorial Staff must hold no conflict of interest with regard to the articles they consider for publication.

The Editor and the Editorial Staff shall evaluate manuscripts for their intellectual content free from any racial, sexual, religious, ethnic, or political bias.

The Editor and the Editorial Staff must not use unpublished materials disclosed in submitted manuscripts without the express written consent of the authors. The information and ideas presented in submitted manuscripts shall be kept confidential and must not be used for personal gain.

The Editor and the Editorial Staff shall take all reasonable measures to ensure that the reviewers remain anonymous to the authors before, during and after the evaluation process and the authors remain anonymous to reviewers until the end of the review procedure.

AUTHORS' RESPONSIBILITIES

The authors warrant that their manuscript is their original work, that it has not been published before and is not under consideration for publication elsewhere. Parallel submission of the same paper to another journal constitutes a misconduct and eliminates the manuscript from consideration by Editorial Staff. The authors also warrant that the manuscript is not and will not be published elsewhere in any language without the consent of the copyright holder.

In case a submitted manuscript is a result of a research project, or its previous version has been presented at a conference in the form of an oral presentation (under the same or similar title), detailed information about the project, the conference, etc. shall be provided in the footnote at the beginning of the text. A paper that has already been published in another journal cannot be reprinted in *The Review of International Affairs*.

It is the responsibility of each author to ensure that papers submitted are written with ethical standards in mind. The authors affirm that the article contains no unfounded or unlawful statements and does not violate the rights of third parties. The Publisher will not be held legally responsible should there be any claims for compensation.

Policy on the use of generative AI tools

The Review of International Affairs (RIA) recognizes the growing role of generative artificial intelligence (AI) in academic writing and communication.

To ensure the integrity and originality of scholarly work, we allow the use of generative AI tools exclusively for language enhancement purposes, such as improving grammar, spelling, punctuation, and clarity of expression.

Use of AI tools for content generation, data analysis, interpretation of results, or drafting substantive sections of manuscripts is not permitted and will be considered a breach of authorship and research integrity policies.

The use of Generative AI or AI-assisted tools to create or alter images and figures in submitted manuscripts is not permitted as well.

Authors who use AI tools for permissible purposes must ensure that the tool was used only for improving language and not for generating original content or analysis and that the final submitted text has been thoroughly reviewed and approved by the authors. The final manuscript must be thoroughly reviewed and approved by all listed authors to confirm the accuracy and authorship of the written content.

If used, AI tool should not be listed as an author. Authors are not required to disclose the use of AI tools used solely for grammar and language correction. However, any use beyond this limited scope must be disclosed at the time of submission and may be subject to editorial review.

The editorial team reserves the right to request clarifications and to reject or retract work where AI use is found to compromise the originality or integrity of the submission.

Reviewing process AI policy statement

The use of large language models or other AI tools to support any aspect of the peer review process, including analyzing manuscripts, drafting reviews, or formulating recommendations, is not permitted. Accordingly, the reviews should not upload reviewed articles or any of their parts into Generative AI tools. The reviewers are allowed only to use AI tools to improve grammar and readability of their reviews.

REVIEWERS' RESPONSIBILITIES

The reviewers are required to provide written, competent and unbiased feedback in a timely manner on the scholarly merits and the scientific value of the manuscript. The reviewers assess manuscript for the compliance with the profile of the journal *The Review of International Affairs*, the relevance of the investigated topic and applied methods, the originality and scientific relevance of information presented in the manuscript, the presentation style and scholarly apparatus.

The reviewers should alert the Editor to any well-founded suspicions or the knowledge of possible violations of ethical standards by the authors. The reviewers should recognize relevant published works that have not been cited by the authors and alert the Editor to substantial similarities between a reviewed manuscript and any manuscript published or under consideration for publication elsewhere, in the event they are aware of such. The reviewers should also alert the Editor to a parallel submission of the same paper to another journal, in the event they are aware of such.

The reviewers must not have the conflict of interest with respect to the research, the authors and/or the funding sources for the research. If such conflicts exist, the reviewers must report them to the Editor without delay.

Any selected referee who feels unqualified to review the research reported in a manuscript or knows that its prompt review will be impossible should notify the Editor without delay.

Reviews must be conducted objectively. Personal criticism of the author is inappropriate. The reviewers should express their views clearly with supporting arguments. Any manuscripts received for review must be treated as a confidential document. The reviewers must not use unpublished materials disclosed in submitted manuscripts without the express written consent of the authors. The information and ideas presented in submitted manuscripts shall be kept confidential and must not be used for personal gain.

REVIEW PROCEDURE

The submitted manuscripts are subject to a peer review process. The purpose of peer review is to assist the Editor-in-Chief in making editorial decisions and through the editorial communications with the author it may also assist the author in improving the paper. The review is anonymous and conducted by the reviewers. Reviews must be finished in the period no longer than 30 days after the date on which the manuscript was received by the reviewers. The complete reviewing process should not be longer than 6 months.

The choice of the reviewers is at the Editors' discretion. The reviewers must be knowledgeable about the subject area of the manuscript; they must not be from the authors' own institution and they should not have recent joint publications with any of the authors.

In the main review phase, the Editor sends submitted papers to two reviewers, both experts in the field. The reviewers' evaluation form contains a checklist in order to help referees cover all aspects that can decide the fate of a submission. In the final section of the evaluation form, the reviewers must

include observations and suggestions aimed at improving the submitted manuscript; these are sent to the authors, without the names of the reviewers.

All of the reviewers of a paper act independently and they are not aware of each other's identities. If the decisions of the two reviewers are not the same (accept/reject), the Editor may assign additional reviewers.

During the review process, the Editor may require the authors to provide additional information (including raw data) if they are necessary for the evaluation of the scholarly merit of the manuscript. These materials shall be kept confidential and must not be used for personal gain.

The Editorial team shall ensure reasonable quality control for the reviews. With respect to the reviewers whose reviews are convincingly questioned by the authors, special attention will be paid to ensure that the reviews are objective and high in academic standard. When there is any doubt with regard to the objectivity of the reviews or the quality of the review, additional reviewers will be assigned.

PROCEDURES FOR DEALING WITH UNETHICAL BEHAVIOUR IN THE JOURNAL THE REVIEW OF INTERNATIONAL AFFAIRS

Anyone may inform Editors and/or Editorial Staff of the journal *The Review of International Affairs* at any time of suspected unethical behaviour or any type of misconduct by giving the necessary information/evidence to start an investigation.

Investigation

Editor-in-Chief will consult with the Editorial Board on decisions regarding the initiation of an investigation.

During an investigation, any evidence should be treated as strictly confidential and only made available to those strictly involved in investigating.

The accused will always be given the chance to respond to any charges made against them.

The Editor-in-Chief, in consultation with the Editorial Board, and, when appropriate, further consultation with a small group of experts should make any decision regarding the course of action to be taken using the evidence available. The possible outcomes are as follows (these can be used separately or jointly):

- Publication of a formal announcement or editorial describing the misconduct.
- Informing the author's (or reviewer's) head of department or employer of any misconduct by means of a formal letter.

- The formal, announced retraction of publications from the journal in accordance with the Retraction Policy (see below).
- A ban on submissions from an individual for a period of two years.
- Referring a case to a professional organization or legal authority for further investigation and action.

When dealing with unethical behaviour, the Editorial Staff will rely on the guidelines and recommendations provided by the Committee on Publication Ethics (COPE): <http://publicationethics.org/resources/>.

RETRACTION POLICY

Legal limitations of the publisher, copyright holder or author(s), infringements of professional ethical codes, such as multiple submissions, bogus claims of authorship, plagiarism, fraudulent use of data or any major misconduct require retraction of an article. Occasionally a retraction can be used to correct errors in submission or publication. The main reason for withdrawal or retraction is to correct the mistake while preserving the integrity of science; it is not to punish the author.

Standards for dealing with retractions have been developed by a number of library and scholarly bodies, and this practice has been adopted for an article retraction by *The Review of International Affairs*: in the electronic version of the retraction note, a link is made to the original article. In the electronic version of the original article, a link is made to the retraction note where it is clearly stated that the article has been retracted. The original article is retained unchanged, save for a watermark on the PDF indicating on each page that it is “retracted”.

Reporting standards

A submitted manuscript should contain sufficient details and references to permit reviewers and, subsequently, readers verify the claims presented in it. The deliberate presentation of false claims is a violation of ethical standards. Books and conference reviews should be accurate and they should present an objective perspective.

The authors are exclusively responsible for the contents of their submissions and must make sure that they have permission from all involved parties to make the data public.

The authors wishing to include figures, tables or other materials that have already been published elsewhere are required to obtain permission from

the copyright holder(s). Any material received without such evidence will be assumed to originate from the authors.

Authorship

The authors must make sure that only the persons who have contributed significantly to the content of the manuscript are listed as their authors.

If persons other than the authors were involved in important aspects of the research project and the preparation of the manuscript, their contribution should be acknowledged in a footnote or the Acknowledgments section.

Acknowledgment of Sources

The authors are required to properly cite sources that have significantly influenced their research and their manuscript. Information received in a private conversation or correspondence with third parties, in reviewing project applications, manuscripts and similar materials, must not be used without the express written consent of the information source.

Conflict of interest

The authors should disclose in their manuscript any financial or other substantive conflict of interest that might have influenced the presented results or their interpretation.

Fundamental errors in published works

When an author discovers a significant error or inaccuracy in his/her own published work, it is the author's obligation to promptly notify the journal Editor or publisher and cooperate with the Editor to retract or correct the paper.

By submitting a manuscript, the authors agree to abide by the Review of International Affairs' Editorial Policies.

PLAGIARISM

Plagiarism, where someone assumes another's ideas, words, or other creative expressions as one's own, presents a clear violation of scientific ethics. Plagiarism may also involve a violation of copyright law, punishable by legal action.

Plagiarism includes the following:

- Word for word, or almost word for word copying, or purposely paraphrasing portions of another author's work without clearly indicating

the source or marking the copied fragment (for example, using quotation marks);

- Copying equations, figures or tables from someone else's paper without properly citing the source and/or without permission from the original author or the copyright holder.
- Any paper which shows obvious signs of plagiarism will be automatically rejected and the authors will be permanently banned from publishing in the journal.

In case plagiarism is discovered in a paper that has already been published by the journal *The Review of International Affairs*, it will be retracted in accordance with the procedure described below under Retraction policy, and the authors will be permanently banned from publishing in the journal.

OPEN ACCESS POLICY

Journal *The Review of International Affairs* is available in accordance with the open access principles. It is issued in hard-copy and digital forms. The articles can be downloaded free of charge from the website and distributed for academic purposes. The Journal adheres to the Budapest Open Access Initiative which states the following:

By "open access" to [peer-reviewed research literature], we mean its free availability on the public internet, permitting any users to read, download, copy, distribute, print, search, or link to the full texts of these articles, crawl them for indexing, pass them as data to software, or use them for any other lawful purpose, without financial, legal, or technical barriers other than those inseparable from gaining access to the internet itself. The only constraint on reproduction and distribution, and the only role for copyright in this domain, should be to give authors control over the integrity of their work and the right to be properly acknowledged and cited.

Journal enables free access to all its articles, without subscriptions and free of any related charges. Its content is released without any delays (such as the embargo period) and its materials may be used without asking for a specific permission on the condition that a reference to the original document is provided.

COPYRIGHT POLICY

The published articles will be disseminated in accordance with the Creative Commons Attribution ShareAlike 4.0 International license (CC BY-SA), allowing to share – copy and redistribute in any form or medium – and

adapt - remix, transform, and build upon it for any purpose, even commercially, provided that an appropriate credit is given to the original author(s), a link to the license is provided, it is stated whether changes have been made and the new work is disseminated under the identical license as the original work. The users must provide a detailed reference to the original work, containing the author name(s), title of the published research, full journal title, volume, issue, page span and DOI. In electronic publishing, users are also required to link the content with both the original article published in the journal and the licence used. The authors may pursue separate, additional contractual arrangements for the non-exclusive distribution of the journal's published version of the work (e.g., post it to an institutional repository or publish it in a book), with an acknowledgement of its initial publication in *The Review of International Affairs*.

The Author(s) warrant that their manuscript is their original work that has not been published before; that it is not under consideration for publication elsewhere; and that its publication has been approved by all co-authors, if any, as well as tacitly or explicitly by the responsible authorities at the institution where the work was carried out.

The Author(s) affirm that the article contains no unfounded or unlawful statements and does not violate the rights of others. The author(s) also affirm that they hold no conflict of interest that may affect the integrity of the Manuscript and the validity of the findings presented in it. If copyrighted works are included, the Author(s) bear responsibility to obtain written permission from the copyright owners. The Corresponding author, as the signing author, warrants that he/she has full power to make this grant on behalf of the Author(s). If the Author(s) are using any personal details of research subjects or other individuals, they affirm that they have obtained all consents required by applicable law and complied with the publisher's policies relating to the use of such images or personal information.

The Journal allows Author(s) to deposit Author's Post-print (accepted version) in an institutional repository and non-commercial subject-based repositories, or to publish it on Author's personal website and departmental website (including social networking sites, such as ResearchGate, Academia.edu, etc.), at any time after publication. Publisher copyright and source must be acknowledged and a link must be made to the article's DOI.

Upon receiving the proofs, the Author(s) agree to promptly check the proofs carefully, correct any typographical errors, and authorize the publication of the corrected proofs.

The Corresponding author agrees to inform his/her co-authors, of any of the above terms.

DISCLAIMER

The views expressed in the published works do not express the views of the Editors and Editorial Staff. The authors take legal and moral responsibility for the ideas expressed in the articles. The Publisher shall have no liability in the event of the issuance of any claims for damages. The Publisher will not be held legally responsible should there be any claims for compensation.

MANUSCRIPT SUBMISSION GUIDELINES

The Review of International Affairs publishes the following types of articles:

Original research article presents the results of research with clear contribution with a view of expanding and/or deepening of existing knowledge. It should be structured to include the following elements: general context and aim of research; theoretical background (review literature) clearly stated in the introduction; departing hypothesis or research question; applied methods; presentation and explanation of the results; conclusion discussing the main research findings, departing hypothesis or research question.

Review article provides a comprehensive summary of research on a certain topic or a perspective on the state of the field by describing current areas of agreement as well as controversies and debates. Review article identifies gaps in knowledge and the most important but still unanswered research questions and suggest directions for future research.

Book review is a systematic description and/or critical analysis of the quality and significance of a book, edited volume, and textbook. Book review should include a general description of the topic and/or problem addressed by the work in question, summary of the book's main argument, basic biographical information about the author, summary of contents, strengths and weaknesses, as well as a concluding statement summarizing reviewer's opinion of the book.

In preparing manuscripts authors are kindly requested to comply with the following rules:

FORMAT

All types of manuscripts should be submitted in Word and saved in .doc or .docx format.

Use Times New Roman font in size 12, with single-lined spacing, and with an empty line between paragraphs.

Use continuous line numbers starting on the first page, with page numbers on the right side of the bottom of the page.

LENGTH

Articles range from 6000–8000 words (excluding abstracts and bibliography).

The length of book review essays is up to 1500 words.

NAME AND AFFILIATION

Divide the article in two separate files:

1. File “Cover page”, which contains:

- a. Article title;
- b. Authorship data (in accordance with the below-mentioned):

Below the title, insert your full name with a corresponding footnote in which you state your research title, the complete name of your employing institution, its seat, your e-mail and ORCID ID. Capitalize your last name.

Author’s affiliation is the affiliation where the research was conducted.

In case of two co-authors, the names should be written next to one another, with each containing the affiliation footnote. Although manuscripts co-authored by more than two researchers are untypical, they may be considered in rare occasions, depending on the scale of the research, its topic, main elements, structure and the extent of correspondence with the Editorial Policy.

In the footnote, the author also provides all details regarding the project under which the research presented in her/his article is conducted and/or sources of financial and other support. The author also may point to readers that some of the views presented in the article express her/his own opinion and not the one of the institution she/he works for

2. File “Main text”, which contains:

- a. Article title

TITLE

Use bold for the article title (size 14).

The title should not only accurately describe the content of manuscript (i.e. convey the main topics of the study and highlight the importance of the research) but it should be concise.

- b. Text, that is formatted in the following way:

ABSTRACT AND KEY WORDS

Below the author's name include abstract of 150–200 words that describes the material presented in the manuscript.

For original research article, the abstract must summarise the entire article, including theoretical background, the departing hypothesis or research question, the aim, a concise account of the methods, a clear description of the most important findings, and a brief presentation of the conclusions.

For review article, the abstract should include the primary objective of the review, the reasoning behind choice, the main outcomes and results of the review, and the conclusions that might be drawn, including their implications for further research, application, or practice.

The author provides up to 10 key words for the main idea of the article which can be used for indexing purposes. Key words should not repeat the title.

Authors that speak BHS language should submit, as well, their abstracts in the Serbian language at the end of the reference list. For authors from other countries, the editorial team will prepare a translation of the abstract.

MAIN TEXT

The basic text should be justified.

Use no more than three levels of headings (all should be centred):

First-level headings – **Heading**

Second-level headings – *Heading*

Third-level headings – *Heading*

Do not number headings.

Define all abbreviations at first mention in the abstract and in the main text by giving the full term, then the abbreviation in parentheses, and use them consistently thereafter.

Only the following form of quotation marks should be put in the text: “ ”. In case the additional quotation marks are to be put within these ones it should be done in the following way: ‘ ’.

The text should be clear, readable, and concise. Manuscripts should be well presented, with correct grammar, spelling and punctuation. If the English is unsatisfactory, we will return the manuscript for correction without review.

Please use British (-ise) spelling style consistently throughout your manuscript.

Latin, Old Greek and other non-English words and terms in the text should be italicised (e.g. *status quo*, *a priori*, *de facto*, *acquis communautaire*).

CITATION STYLE

The Review of International Affairs uses the author-date reference style based on *The Chicago Manual of Style* (16th ed). Sources are cited in the text, usually in parentheses, by the author's surname, the publication date of the work cited, and a page number if necessary. Full details are given in the reference list (use the heading References).

In the text, the reference should be placed just before punctuation. If the author's name appears in the text, it is not necessary to repeat it, but the date should follow immediately:

Johnson and Axinn (2013, 136) argue that killing with emotions is morally superior to killing without emotions, because military honour demands a clear will to assume a risk of sacrifice of health and life.

If the reference is in parentheses, use square brackets for additional parentheses:

(see, e.g., Johnson and Axinn [2013, 133–136] on this important subject).

In text, separate the references with semicolons:

(Jabri 2007; Herman 2004; Rohrbach 2020)

If citing more than one work by an author, do not repeat the name:

(Jabri 2007, 2011; Gregory 2014a, 2014b)

Book

Reference list entry:

Jabri, Vivienne. 2007. *War and the Transformation of Global Politics*. Basingstoke and New York: Palgrave MacMillan.

Tadjbakhsh, Shahrbanou, and Anuradha Chenoy. 2007. *Human Security: Concepts and Implications*, 2nd ed. Oxon: Routledge.

Vasquez, John A., Sanford Jaffe, James Turner Johnson, and Linda Stamato, eds. 1995. *Beyond Confrontation: Learning Conflict Resolution in the Post-Cold War Era*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Bentham, Jeremy (1907) 2018. *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Reprint, London: Clarendon Press. www.econlib.org/library/Bentham/bnthPML.html.

Dal Lago, Alessandro, and Salvatore Palidda, eds. 2010. *Conflict, Security and the Reshaping of Society: The Civilization of War*. Oxon & New York: Routledge.

Hayek, Friedrich A. 2011. *The Constitution of Liberty: The Definitive Edition*. Edited by Ronald Hamowy. Vol. 17 of *The Collected Works of F. A. Hayek*, edited by Bruce Caldwell. Chicago: University of Chicago Press, 1988–.

In-text citation:

(Jabri 2007, 59)

(Tadjbakhsh and Chenoy 2007)

(Vasquez et al. 1995)

(Bentham [1907] 2018)

(Dal Lago and Palidda 2010)

(Hayek 2011, 258)

Journal article

Reference list entry:

Nordin, Astrid H.M. and Dan Öberg. 2015. “Targeting the Ontology of War: From Clausewitz to Baudrillard”. *Millennium: Journal of International Studies* 43 (2): 395–423.

Adams, Tracy, and Zohar Kampf. 2020. “‘Solemn and just demands’: Seeking apologies in the international arena”. *Review of International Studies*. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0260210520000261>.

In-text citation:

(Nordin and Öberg 2015, 401)

(Tracy and Kampf 2020)

Article in edited volume

Reference list entry:

Herman, Michael. 2004. “Ethics and Intelligence After September 2001”. In: *Understanding Intelligence in the Twenty-First Century: Journeys in Shadows*,

edited by Len V. Scott and Peter D. Jackson, 567–581. London and New York: Routledge.

Reference list entry:

(Herman 2004)

Conference paper (if not published in conference proceedings)

Reference list entry:

Korać, Srđan. 2016. “Human Security and Global Ethics: Can International Organizations be Moral Agents?”. Paper presented at the Third International Academic Conference on Human Security, Human Security Research Center (HSRC), Faculty of Security Studies, University of Belgrade, Belgrade, November 4–5.

Reference list entry:

(Korać 2016)

Book review

Reference list entry:

Firchow, Pamina. 2020. “Measuring Peace: Principles, Practices and Politics”, Review of *Measuring Peace*, by Richard Caplan. *International Peacekeeping* 27 (2): 337–338.

Reference list entry:

(Firchow 2020, 337)

Legal and official documents

International treaties

Reference list entry:

[PTBT] Treaty Banning Nuclear Weapon Tests in the Atmosphere, in Outer Space and Under Water. 1963. Signed by US, UK, and USSR, August 5. <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20480/volume-480-I-6964-English.pdf>.

[TFEU] Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union. 2012. *Official Journal of the European Union*, C 326, October 26. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>.

[UN Charter] Charter of the United Nations, October 24, 1945.
<https://www.un.org/en/sections/un-charter/introductory-note/index.html>.

In-text citation:

(PTBT 1963, Article III, para. 3)

(TFEU 2012, Article 87)

(UN Charter, Chapter X)

UN documents

Reference list entry:

[UNSC] UN Security Council. Resolution 2222, Protection of Civilians in Armed Conflict, S/RES/2222. May 27, 2015. <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/2015.shtml>.

[UNGA] UN General Assembly. Resolution 67/18, Education for Democracy, A/RES/67/18. November 28, 2012. <https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/RES/67/18>.

In-text citation:

(UNSC Res. 2222)

(UNGA Res. 67/18)

National legislation

Reference list entry:

[Constitution RS] Constitution of the Republic of Serbia. 2006. *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 98/2006.

Homeland Security Act. 2002. United States of America, 107th Congress, 2nd Session (November 25). https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/hr_5005_enr.pdf.

In-text citation:

(Constitution RS 2006, Article 111)

(Homeland Security Act 2002)

Official reports

Reference list entry:

[YILC] Yearbook of the International Law Commission. 2014. Vol. 2, Part Two. https://legal.un.org/docs/?path=../ilc/publications/yearbooks/english/ilc_2014_v2_p2.pdf&lang=ES.

[The 9-11 Commission] U.S. National Commission on Terrorist Attacks upon the United States. 2004. *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*. Washington, D.C.: Government Publication Office.

US Congress. 1993. Nomination of R. James Woolsey to be Director of Central Intelligence: Hearing Before the Select Committee on Intelligence of the United States Senate. 104th Congress, 1st session, February 2–3, 1993. <https://www.intelligence.senate.gov/sites/default/files/hearings/103296.pdf>.

[USAFH] United States Air Force Headquarters. 2014. United States Air Force RPA Vector: Vision and Enabling Concepts: 2013–2038. www.af.mil/Portals/1/documents/news/USAFRPAVectorVisionandEnablingConcepts2013-2038.pdf.

In-text citation:

(YILC 2014, 321)

(The 9-11 Commission 2004, 437)

(US Congress 1993, 125)

(USAFH 2014)

EU legislation

Reference list entry:

Regulation (EU) No. 1052/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 establishing the European Border Surveillance System (Eurosir). *Official Journal of the European Union*, L 295, 6 November 2013. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1052&from=EN>.

[EC] European Commission. 2010. The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe, COM(2010) 673 final, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, November 22. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0673&from=GA>.

Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing

Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC (Text with EEA relevance), *Official Journal of the European Union*, L 141, 5 June 2015. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0849&from=EN>.

In-text citation:

(Regulation [EU] No. 1052/2013, Article 11, para. 4)

(EC COM[2010] 673 final)

(Directive [EU] 2015/849)

Decisions of international courts and tribunals

Reference list entry:

[ICJ] International Court of Justice. Accordance with the International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, Advisory Opinion, 22 July 2010, ICJ Reports. <https://www.icj-cij.org/files/case-related/141/141-20100722-ADV-01-00-EN.pdf>.

[ICJ Order 1999] *Legality of Use of Force (Yugoslavia v. United Kingdom)*. International Court of Justice, Order ICJ Rep. 1999 (June 2). <https://www.icj-cij.org/files/case-related/113/113-19990602-ORD-01-00-EN.pdf>.

[ICTY Indictment IT-98-32-A] *Prosecutor v. Vasiljevic*, Case No. IT-98-32-A. International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, Indictment, 30 October 2000. <https://www.icty.org/x/cases/vasiljevic/ind/en/vasonly-ii000125e.pdf>.

Costa v Ente Nazionale per l'Energia Elettrica, Case 6/64, [1964] ECR 585. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61964CJ0006>.

[CJEU Judgment T-289/15] *Hamas v Council*, Case T-289/15. Court of Justice of the European Union, Judgment, 6 March 2019, ECLI:EU: T:2019:138. <http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?language=EN&critereEcli=ECLI:EU:T:2019:138>

[Opinion of AG Bobek] *Région de Bruxelles-Capitale v Commission*, Case C-352/19 P. Court of Justice of the European Union. Opinion of Advocate General Bobek delivered on 16 July 2020(1), ECLI:EU:C:2020:588. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=485A5D9AC129179D3D2F2.EC571A384CD?text=&docid=228708&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=5064004>.

In-text citation:

(ICJ Advisory Opinion 2010, 411)

(ICJ Order 1999, para. 3)

(ICTY Indictment IT-98-32-A)

(*Costa v ENEL*)

(CJEU Judgment T-289/15, para. 23)

(Opinion of AG Bobek C-352/19 P)

Newspapers and magazines

Reference list entry:

Gibbs, Samuel. 2017. "Elon Musk leads 116 experts calling for outright ban of killer robots", *The Guardian*, August 20.

Power, Matthew. 2013. "Confessions of a Drone Warrior", *GQ*, October 22. <https://www.gq.com/story/drone-uav-pilot-assassination>.

Economist. 2015. "Who will fight the next war?" October 24. <https://www.economist.com/united-states/2015/10/24/who-will-fight-the-next-war>.

In-text citation:

(Gibbs 2017, A10)

(Power 2013)

(*Economist* 2015)

Audio and visual media

Reference list entry:

Scott, Ridley. [1982] 2007. *Blade Runner: The Final Cut*. Directed by Ridley Scott. Burbank, CA: Warner Bros. Blue-Ray disc, 117 min.

Future Weapons. 2019. Waddell Media. Aired on August 7–16 on Discovery Science HD, 3 seasons, 30 episodes (43 min. each). <https://go.discovery.com/tv-shows/future-weapons/>.

Tech Legend. 2020. "Best Drones 2020 – Top 8 Best Drone with Cameras to Buy in 2020". Uploaded on February 7, 2020. YouTube video, 27:20 min. https://www.youtube.com/watch?v=Z6_4JU5Mspw.

In-text citation:

(Scott [1982] 2007)

(Future Weapons 2019)

(Tech Legend 2020)

Social media

Reference list entry:

National Library of Australia. 2020. "National Library of Australia's Facebook Page". Facebook, August 1, 2020. <https://www.facebook.com/National.Library.of.Australia/>.

Kruszelnicki, Karl (@DoctorKarl). 2017. "Dr Karl Twitter post." Twitter, February 19, 2017, 9:34 a.m. <https://twitter.com/DoctorKarl>.

Trapara, Vladimir. 2018. "Victory or nil". *Unwrapping the Essence* (blog). May 29, 2018. <https://unwrappingtheessence.weebly.com/blog/pobeda-ili-nista>.

In-text citation:

(National Library of Australia 2020)

(Kruszelnicki 2017)

(Trapara 2018)

Doctoral dissertation

Reference list entry:

Rohrbach, Livia. 2020. *Beyond intractability? Territorial solutions to self-determination conflicts*. Doctoral dissertation. Department of Political Science, University of Copenhagen.

In-text citation:

(Rohrbach 2020)

Internet source

If citing an undated online document, give an access date and use the year of access as year of publication.

Reference list entry:

Oxford Library. 2012. "Library Strategy". Oxford Library. Accessed 3 June 2012. <http://www.ol.org/library/strategy.html>.

Google Maps. 2015. "The British Library, London, UK". *Google*. Accessed February 5, 2015. <https://www.google.com.au/maps/place/The+British+Library/@51.529972,-0.127676,17z/data=!3m1!4b1!4m2!3m1!1s0x48761b3b70171395:0x18905479de0fdb25>.

IIPE [Institute of International Politics and Economics]. n.d. "Mission". Accessed August 1, 2020. <https://www.diplomacy.bg.ac.rs/en/mission/>.

In-text citation:

(Oxford Library 2012)

(Google Maps 2015)

(IIPE n.d.)

Personal communication (letter, emails, telephone conversation)

Personal communications include conversations, interviews, lecture material, telephone conversations, letters and e-mail messages. Place references to personal communications such as letters and conversations within the running text and not as formal end references, because they do not contain recoverable data:

... as mentioned in an e-mail to me from Dr Slobodan Jankovic, December 10, 2019 ...

When in published collections, letters are cited by date of the collection, with individual correspondence dates given in the text:

In a letter to Mary Louise Green from University of Belgrade, May 13, 2017 (Green 2012, 34), ...

Secondary source

If you read an article or book which cites or quotes some information that you want to use, always refer to both the original source and the source where you found the information:

In-text citation:

In his 1975 book *Power* [Macht], Luhmann bases his understanding of power mainly on the social exchange and community power literature (cited in Guzzini 2013, 79).

Reference list entry:

Guzzini, Stefano. 2013. *Power, realism, and constructivism*. Abingdon and New York: Routledge.

TABLES, FIGURES AND GEOGRAPHICAL MAPS

It is necessary to give their number and full title – e.g. *Table 1: Human Development Index among EU members* or *Figure 2: State-Building or Sovereignty Strategy* or *Map 1: Maritime jurisdiction and boundaries in the Arctic region*.

It is particularly important that you have been given written permission to use any tables, figures, and geographical maps you are reproducing from another source before you submit manuscript.

REFERENCE LIST

The list of references should only include works that are cited in the text, tables, figure legend, and footnotes, and that have been published or accepted for publication.

Personal communications and unpublished works should only be mentioned in the text. Do not use footnotes or endnotes as a substitute for a reference list.

Reference list entries should be alphabetised by the last name of author or editor. If no author/editor, order by title.

If the reference list contains two or more items by the same author in the same year, add a, b, etc. and list them alphabetically by title of the work:

Gregory, Derek. 2014a. "Drone Geographies". *Radical Philosophy* RP 183: 7–19.

Gregory, Derek. 2014b. "The Everywhere War". *The Geographical Journal* 177 (3): 238–250.

Manuscripts that do not comply with the above-mentioned guidelines will not be taken into consideration for reviewing process.

Editorial Board

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

327

The REVIEW of International Affairs
/ editor-in-chief Nenad Stekić. - Vol. 1,
no. 1 (1950)- . - Belgrade : Institute of
International Politics and Economics, 1950-
(Beograd : Donat graf). - 24 cm

Četiri puta godišnje.
ISSN 0486-6096 = Review of International Affairs

COBISS.SR-ID 3154178



SELECTED PUBLICATIONS

From the
INSTITUTE OF INTERNATIONAL POLITICS AND ECONOMICS
(all publications in Serbian unless otherwise noted)

JOURNALS:

The Review of International Affairs

A scholarly journal of international relations
Published in English

Međunarodni problemi/International problems

A scholarly journal in English and Serbian

Međunarodna politika

A scholarly journal of international relations
Published in Serbian and English

Evropsko zakonodavstvo

A scholarly journal for European Union law
Published in Serbian

BOOKS:

Наташа Станојевић, *Ратна економија Русије*, 2026
Squaring the Circle: The New Global Dynamics, Ivona Lađevac, Stefano Valente, Erin Carlin (Eds.), 2026

Данило Бабић, *Политичка мисао у Подсахарској Африци – од ослобођења до данас*, 2026.

150 years since the Herzegovina Uprising: impact on regional security and European geopolitics, Dušan Proroković, Draga Mastilović (Eds.), 2025

Recalibrating the Global Compass: China and Shared Future in a Fragmented World, Katarina Zakić, Dragan Trailović (Eds.), 2025

Никола Марковић, *Краљевина СХС и Грчко-турски рат (1919–1923), Уз осврт на европску и балканску дипломатију тога доба*, 2025.

Bogdan Stojanović, Duško Dimitrijević, *Geopolitika svemira i međunarodno pravo*, 2025.

Aleksandra Tošović-Stevanović, Sanja Jelisavac Trošić, *Ekonomska dimenzija održivog razvoja*, 2025.

Драган Петровић, *Ратни сукоб у Украјини*, 2025.

Mitko Arnaudov, *Male države u savremenim međunarodnim odnosima: između želja, kapaciteta i mogućnost*, 2025, 138 str.

Геополитика малих држава, Небојша Вуковић, Владимир Ајзенхамер (ур), 2025, 266 стр.

Геостратешка будућност Балкана, Вељко Благојевић, Милован Суботић (ур), 2025, 245 стр.

Марко Новаковић, *Дипломата – између етике, права и одговорности*, 2025, 133 стр.

Михајло Вучић, Марко Новаковић, *Спољна и безбедносна политика ЕУ у савременим међународним односима: изабрани осврти на случајеве из праксе*, 2025, 325 стр.

Јелица Горданић, *Уједињене нације – успон и пад једне идеје*, 2025, 284 стр.

80 Years Since the End of World War II: Changes in International Relations 1945-2025, Dušan Proroković, Rich Mifsud, Rudy B. Baker, Zuokui Liu (Eds.), 2025, 224 p.

Ivona Lađevac, Branislav Đorđević, Sanja Filipović, Katarina Zakić, Aleksandar Mitić, Nenad Stekić, Pavle Nedić, *Year in Rewind: Serbia's COMPASS for 2024*, 2025, 54 p.

Радослав Балтезаревеић, *Нове технологије и глобална економија*, 2025, 135 стр.

Жаклина Новичић, *Легитимитет међународног поретка*, 2024, 91 стр.

Сања Јелисавец Трошић, Митко Арнаудов, *Улога регионалне сарадње у савременим међународним односима*, 2024, 203 стр.

Слободан С. Поповић, *Загонетка у мозаику поретка „кинеског сна“ Шангајска организација за сарадњу*, 2024, 450 стр.

Aleksandar Mitić, *Global Strategic Narrative Wars*, 2024, 314 p.

Мирољуб Кршљанин, *Односи Југославије са СССР и Француском између два рата: огледи из дипломатске историје*, 2024,

Жарко В. Обрадовић, *Кина и Србија: огледи о улози НР Кине у савременом свету, значају иницијативе „Појас и пут“, „Челичном пријатељству“ Кине и Србије и геополитичкој димензији простора Балкана*, 2024, 215 стр.