

Potpukovnik
Petar KNEŽEVIĆ

SPECIJALNI RAT — MEĐUNARODNOPRAVNI ASPEKT I NASTANAK DOKTRINE

Termin specijalni rat (special warfare — specijalno ratovanje) dugo je u upotrebi. Može se konstatovati da je već prihvaćen u našoj vojnoj publicistici, udžbenicima i lekcijama vojnih škola i akademija, visokih škola i fakulteta u građanstvu, kao i široj svakodnevnoj upotrebi, naročito u političkim i vojnim strukturama.

Međutim često baš slušaoci, i ne samo oni već i širi auditorijum, postavljaju gotovo isto pitanje — može li se, zaista, tvrditi da je specijalni rat, kao novi fenomen primene sile u međunarodnim odnosima, nastao početkom šezdesetih godina, kad znamo da su neki njegovi oblici dejstva bili poznati znatno pre toga. S druge strane, još uvek je znatan broj i onih koji osporavaju upotrebu naziva »rat« za ovu pojavu.

O čemu je zapravo reč, gde su nesporazumi i kako locirati naučnu istinu ove pojave u međunarodnim odnosima, tj. zašto se šezdesetih godina posebno akcentiraju u publicistici?

Takvim formulisanjem pitanja, na prvi pogled, možda izgleda da smo i suviše okupirani formalnom stranom pojave. No, mislimo da u suštini nije reč o tome, zbog čega ćemo pokušati da definisani problem osvetlimo sa međunarodno-pravnog aspekta, kao i sa stanovišta političke i vojne prakse, odnosno promena u globalnoj strategiji super-sila posle II svetskog rata.

MEĐUNARODNOPRAVNI ASPEKT RATA

Rešavanje sporova putem prinude je imalo različiti tretman u istoriji međunarodnog prava. Hugo Grocijus je još 1925. godine pravo razliku između *prava na rat* (ius ad bellum), tj. okolnosti pod

kojima se može pribеći ratu, i *pravila o vođenju rata* (*ius in bello*), tj. sredstava koja mogu biti upotrebljena u ratu.¹ Grocijusove ideje prihvatio je i dalje razrađivao veliki broj pisaca, mada je u praksi trebalo da prođe više od dva veka pre no što su doneti prvi međunarodni akti koji su regulisali prava i obaveze ratujućih strana.

Po završetku I svetskog rata čine se prvi pokušaji ograničenja prava na vođenje rata (*ius ad bellum*),² a Povelja Ujedinjenih naroda, posle II svetskog rata, unosi u međunarodnopravni poredak *zabranu pretnje ili upotrebu sile*. Međutim, zabranom sile, odnosno zabranom rata, *nisu automatski ukinuta pravila o načinu vođenja rata* (*ius in bello*). Povelja zabranjuje svim članovima upotrebu sile, ali dozvoljava individualnu ili kolektivnu samoodbranu.³ S druge strane, njome se ovlašćuje Savet bezbednosti da preduzme prinudne mere (sankcije, a ne rat) u slučaju kršenja mira ili akta agresije. Redaktori Povelje, dakle, bili su svesni da još uvek postoji mogućnost izbijanja sukoba, da rat predstavlja »jednu tragičnu mogućnost u diplomatskoj krizi« itd. Naime, iako su učesnici osnivačke Konferencije u San Francisku rešili da ne dozvole budući rat, iskustvo posle toga je pokazalo da se to ne može postići potezom pera, a serija lokalnih, antikolonijalnih i drugih ratova od završetka drugog svetskog rata do danas to najbolje ilustruje.

Analizom društveno-ekonomskih uslova, Lenjin je dokazao da je rat neizbežan saputnik kapitalizma, da imperijalizam kao sistem *u uslovima svoje apsolutne dominacije* ratom rešava sukobe i suprotnosti koje ga razaraju, te da će rat nestati kad nestane klasne podele, odnosno kad dođe do pobede komunizma. Međutim, bilo bi pogrešno, kako to ističe i drug Kardelj, na osnovu toga izvesti zaključak o neizbežnosti rata u savremenim uslovima.⁴

Odnos Povelje UN prema unutrašnjim sukobima. — Povelja UN ne pominje unutrašnje sukobe, već u članu 2. tačke 7. zabranjuje Organizaciji da se upliće u pitanja koja se nalaze strogo u okviru unutrašnje nadležnosti svake države. Iz toga sledi da se *zabrana pribegavanja sili* ne proteže na unutrašnje sukobe kao, na primer, narodnooslobodilačke pokrete, pokrete za oslobođenje kolonija i tome

¹ Konsultovati dr Smilju Avramov: Međunarodno javno pravo, drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje, Savremena administracija, Beograd, strana 291.

² Pakt Društva naroda, 27. 8. 1928. Brijand-Kelegov pakt.

³ Povelja UN, član 51.

⁴ E. Kardelj: Socijalizam i rat, Beograd, 1960: »U uslovima imperijalizma rat je neizbežan, jer imperijalistički faktori neizbežno rađaju rat, ali u onoj meri u kojoj se menja odnos snaga — imperijalističkih i antiimperijalističkih, u toj meri se smanjuje mogućnost izbijanja rata.«

slično, koji imaju svoj pun moralni i pravni osnov u savremenom međunarodnom pravnom poretku. Pored toga, oslonac ovom stavu leži i u načelu »samoopredeljenja naroda« koje je uvršćeno u osnovne ciljeve UN.

Rezolucija Generalne skupštine UN (2160XXI, 30. XI 1966) priznala je »narodima izloženim kolonijalnim ugnjetavanjima pravo da za svoju borbu, koja je u skladu sa ciljevima i načelima Povelje, zahtejavu i da dobiju opštu podršku«.⁵

Međutim, u vezi s tim načelom je i pitanje prava i opravdanost stranih intervencija koje su bile interesantne kroz istoriju, a danas posebno. Koristeći protivrečnosti definisanih načela i ciljeva Povelja UN, rukovodeći se imperijalističkim i hegemonističkim pretenzijama, velesile se najčešće indirektno⁶ ili direktno mešaju u unutrašnje stvari pojedinih zemalja, preduzimajući interencije radi zaustavljanja kvalitativnih revolucionarnih promena u odnosima međunarodne zajednice.

Moglo bi se, dakle, zaključiti da i sa stanovišta međunarodnog prava ima neodgovornosti u smislu nedozvoljavanja intervencija⁷ i mešanja u unutrašnje sukobe. Zahvaljujući tome, često dolazi do intervencija kroz oblik tzv. »nekonvencionalnih« dejstava. Naime, intervencija se obično definiše kao mešanje jedne države u odnose dveju drugih država bez njihove saglasnosti, ili mešanje u unutrašnje poslove drugih država radi održavanja ili menjanja postojećeg stanja suprotno volji ovih država. To mešanje može biti zasnovano na vojnoj sili, ekonomskoj snazi, ideologiji ili diplomatskim akcijama. Širok raspon u postojećim oblicima intervencije otežava donošenje precizne sveobuhvatne definicije, koja bi povukla jasnu granicu između dozvoljene i nedozvoljene intervencije. Ne može se sporiti, na primer, pravo jednoj legalnoj vladi da pozove ili odobri ulazak stranih trupa na svoju teritoriju, mada je složeno pitanje do kojih se granica može prostirati to pravo.⁸ To pitanje se često svodi

⁵ Tako, na primer, UN su intervenisale u indonežansko-holandskom sukobu, kad je Holandija posle II svetskog rata pokušala da uspostavi kolonijalnu administraciju. 1961. godine UN su uputile međunarodne snage u Kongo, itd.

⁶ Indirektna intervencija može se ispoljiti kroz oblik subverzije, tj. formiranje subverzivnih grupa najčešće iz redova emigracije, na teritoriji jedne zemlje i njihovo ubacivanje na teritoriju druge zemlje itd. (H. Morgenthau: To intervencij or not to intervencij, Foreign Affairs, Vol. 45, No 3/1967, p. 428).

⁷ Odbredbe Povelje su dosta uopštene i ne pokrivaju sve oblike direktne i indirektno intervencije, a Rezolucija GSUN 2131/XX od 21. XII 1965. godine nije još efikasna da bi zabranila taj oblik primene sile (dr Smilja Avramov: Međunarodno javno pravo, str. 303). s

⁸ U novijoj istoriji predmet šire političke rasprave bile su intervencije u Mađarskoj 1956, Libanu 1958, Vijetnamu, ČSSR 1968, godine itd.

na položaj vlade, tj. da li je odnosna vlada istinski predstavnik naroda ili marioneta u rukama druge zemlje. Međunarodno pravo ne sadrži u tom pogledu jasna pravila, što usložava međunarodne odnose i, na drugoj strani, omogućava intervencije.

Dugo čekanje na definiciju agresije je, takođe, značajno u kontekstu razmatranja ove pojave. Definicija agresije treba da odgovori i na pitanje pod kojim uslovima je *upotreba sile dozvoljena*, a pod kojim uslovima se smatra međunarodnim zločinom. Agresija je i danas veoma složena pojava. Često se upotrebljavala kao sinonim oružanog napada, mada je to širi pojam jer ima za cilj političko i teritorijalno porobljavanje. Sve do nedavno nismo imali definiciju agresije, tako da je u nizu međunarodnih akata imala više moralnu nego stvarnu osudu.⁹ Teškoće u definisanju agresije proizilaze iz toga što u današnje vreme postoje njeni mnogobrojni i različiti oblici. Pored oružane agresije, danas je moguće govoriti o ekonomskoj agresiji, izvršenoj radi slabljenja ekonomske moći ili onemogućavanja ekonomskog razvoja zemlje (politička i ekonomska nezavisnost do te mere su uslovljene da ih je teško praktično razdvojiti). Naime, agresiju koja se izvodi direktno je lako utvrditi, ali problem je kad se radi o indirektnoj agresiji izvršenoj, na primer, u pomaganju oružanih bandi, mešanju u unutrašnje stvari jedne zemlje itd. Sve te slučajeve je teško obuhvatiti jednom definicijom, posebno zbog savremene konstelacije međudržavnih odnosa i klasnih antagonizama koji su značajni u prilazu toj pojavi.

Stoga bi se moglo zaključiti da i tzv. »specijalni rat«, shvaćen, na primer, u političkoj i vojnoj doktrini SAD, kao kompleksna aktivnost usklađenih i koordiniranih »nekonvencionalnih, protivgerilskih (protivpobunjeničkih) i psihološko-propagandnih akcija« i nije ništa

⁹ Na Konferenciji za razoružanje 1933. godine SSSR je podneo predlog za definiciju agresije, prema kome se agresorom smatra država koja počinj jedno od sledećih dela: 1) objavi rat drugoj državi; 2) izvrši invaziju teritorije druge države oružanim snagama, sa ili bez objave rata; 3) napadne svojim suvozemnim, pomorskim ili vazdušnim snagama, sa ili bez objave rata, teritoriju druge države, njene brodove ili vazduhoplove; 4) izvrši blokadu obala ili luka druge države; 5) potpomaže oružane bande formirane na njenoj teritoriji koje imaju za cilj da napadnu teritoriju druge države, ili odbije, bez obzira na zahtev napadnute države, da na svojoj teritoriji preduzme mere, kako bi lišila ove bande pomoći i zaštite.

Pored toga, akt je sadržavao odredbu po kojoj unutrašnja situacija u jednoj zemlji, njeno političko i ekonomsko uređenje, ne mogu poslužiti kao opravdanje agresije. No, predlog nije usvojen. Isti predlog je SSSR podneo i UN, 6. XI 1950. na zasjedanju Generalne skupštine. Taj predlog je razmatran na Komisiji za međunarodno pravo.

drugo već sredstvo, oblik, metod i sadržaj agresije u savremenim uslovima, koja se zasniva na nedograđenosti međunarodno-pravnog poretka i nedovoljnoj efikasnosti institucionalizovanih oblika međunarodne zajednice da to zabrani i isključi iz primene.

NASTANAK DOKTRINE SPECIJALNOG RATA

U vreme dostizanja tzv. nuklearne ravnoteže u strategijskom naoružanju super-sile su postale svesne da bi eventualna direktna konfrontacija¹⁰ značila opštu katastrofu, te su stoga prihvatile politiku detanta, u kojoj strategija *indirektnog nastupanja* (indirect apronch strategy¹¹ i specijalni rat predstavljaju metod i sredstvo za postizanje imperijalističkih i hegemonističkih ciljeva u zemlji tzv. »trećeg sveta«.

Čini se da su se reakcionarne snage u svetu opredelile za specijalni rat kao za rat sadašnjosti i budućnosti.¹² Specijalni rat je sredstvo imperijalističke i hegemonističke politike i ratne doktrine. Njegovo teorijsko definisanje i praktično proveravanje postaje aktuelno i šezdesetih godina i danas.¹³ Prema našim pogledima, specijalni rat je skup organizovanih i koordiniranih političkih, ekonomskih, psihološko-propagandnih, obaveštajno-subverzivnih, često i vojnih akcija, mera i postupaka, koje jedna ili više država preduzima protiv druge zemlje (grupe država) nacionalnooslobodilačkog ili revolucionarnog pokreta, radi nametanja hegemonije, mešanja u postojeće političke, ekonomske i društvene odnose, ostvarenja određenih ciljeva i interesa i drugo.¹⁴

S obzirom da se u pokušaju definisanja specijalnog rata pošlo putem nabiranja oblika njegove delatnosti, čini se, zaista, oprav-

¹⁰ Strategija i doktrina SAD do kraja pedesetih godina zasnivala se na zastrašivanju ideološkog protivnika (»međunarodnog komunizma«) i razmatrala rat kao direktnu konfrontaciju. Razvoj nuklearne i druge moći SSSR-a, posebno posle 1960. godine, uticao je na znatne promene u krutoj strategiji SAD (Kenedijeva doktrina »flexibil response«; Niksonova doktrina — »era pregovaranja«).

¹¹ H. Kisindžer: Nuklearno oružje i spoljna politika, Njujork, 1957. godine »...oružani rat u najširem smislu reči je posredan vojni sukob između velikih sila koji je na prelazu između svetskog ili totalnog rata i isto takvog mira.«

¹² General armije N. Ljubičić: Opštenarodna odbrana strategija mira, VIZ 1976, str. 148.

¹³ Američki vojni pisci prvi put ga upotrebljavaju u opisivanju njihove strategije u Vijetnamu, posebno general Maksvel Tejlor i drugi. (Videti knjigu V. Barčeta: Istina o ratu u Vijetnamu).

¹⁴ Vojna enciklopedija, II izdanje, 9. tom, Beograd, 1975. godine.

dano postavljanje pitanja: kad je on nastao, tj., da li je pravilno kad tu pojavu želimo locirati u šezdesete godine i period posle II svet-skog rata.

Mišljenja smo da je reč ipak o nečem drugom. Naime, neki oblici i metode specijalnog rata primenjivali su se od nastanka ratova. Međutim, do II svetskog rata i u njemu, *specijalni rat nije bio efikasno sredstvo politike, jer je to pre svega bila klasična primena vojnog faktora, u kome su tzv. »specijalna dejstva« imala pomoćnu i epizodnu ulogu.* Njima su dostizani samo pomoćni ili ograničeni ciljevi, a od šezdesetih godina postaju sredstvo za realizovanje i radikalnih ciljeva politike (putem državnih udara i pučeva, instaliranja vojnih baza na tuđim teritorijama, pružanja vojne i ekonomske pomoći, vršenja političkih pritisaka radi očuvanja kolonijalnih i ne-kolonijalnih odnosa itd.).

Dakle, u savremenim uslovima kad je rat postao pretnja celokupnoj civilizaciji, kad je postao opasno sredstvo i bumerang, specijalni rat se čini kao razumnije i manje opasno sredstvo za realizovanje ciljeva imperijalističke i hegemonističke politike i očuvanja postojećih nepravednih međunarodnih odnosa, posebno ako se za njegove nosioce nađu oslonci u snagama unutrašnjeg neprijatelja u odnosima zemalja protiv kojih se vodi, pošto u tom slučaju i u međunarodnom pravu »neće predstavljati delikt, akt agresije i nezakonitu upotrebu sile.¹⁵

Međutim, treba naglasiti da u poslednje vreme i protagonisti specijalnog rata taj termin ne upotrebljavaju iz razumljivih razloga. Naime, savremeni međunarodni poredak *zabranjuje rat kao sredstvo u cilju postizanja politike prevlasti.* U Povelji UN, izuzev u članu 53, 77. i 107, gde je reč o II svetskom ratu, uopšte se ne upotrebljava reč »rat«, već se govori o kolektivnim merama UN kao sankciji. Savremeno međunarodno pravo proglašava rat deliktom, krivičnim delom, a kolektivne mere od starne organizovane međunarodne zajednice sankcijom. Povelja razlikuje, dakle, zakonitu i nezakonitu upotrebu sile. Zakonita upotreba sile, preduzeta u slučaju protiv akta agresije ili povrede teritorijalnog integriteta jedne zemlje, predstavlja sankciju, a nezakonita upotreba sile može se podvesti pod pojam rata.

Indirektne i direktne intervencije SAD u Indokini završile su neslavno, te je razumljivo zbog čega i Amerikanci u poslednje vreme žele da napuste termin »specijalni rat« (jer bi za nedelo trebalo od-

¹⁵ Prikazivaće se kao pravo svakog naroda da izabere i uredi svoje unutrašnje uređenje, što je, takođe, jedan od principa Povelje UN.

govarati!). Što se nas tiče, mislimo da »tajne intervencije i akcije« (»covert action«) u inostranstvu o kojima se često piše i u kojima učestvuju strane obaveštajne službe velesila, treba nazivati baš prvim imenom »specijalnim ratom«. Smatramo da i to, između ostalog, predstavlja prilog borbi da se *ius ad bellum* u potpunosti pretvori u *ius contra bellum*.

Specijalni rat je za super-sile možda manje opasno i razumno sredstvo politike, ali za male zemlje, koje teže da se ostvare takve promene u međunarodnim odnosima koje će se zasnivati na demokratskim i jednakim suverenim pravima o svim pitanjima, posebno u međunarodnom ekonomskom poretku, predstavlja veliku opasnost, zbog čega one specijalni rat gotovo ne bi trebalo da razlikuju od pravog rata i agresije. S obzirom da su ratovi u određenim istorijskim epohama imali uvek svoju specifičnost, razumljivo je da i savremenu specifičnost rata treba nazivati prvim imenom, pošto je rat zabranjen međunarodnim pravom.¹⁶

Pokušaji traženja podudarnih karakteristika rata, kao društvenog fenomena, u specijalnom ratu i isticanje da u njemu uvek nije prisutna oružana borba čini se da nije ispravno, jer se pri tome primenjuju neodgovarajući naučni metodi saznanja i ne vodi računa o specifičnostima rata u određenim istorijskim epohama, tj. pre svega se zanemaruje njegova klasna suština.

»Savremeni rat je postao suviše složena društvena pojava da bi se mogao posmatrati samo sa stanovišta oružane borbe«. (General armije N. Ljubičić: Opštenarodna odbrana strategija mira, str. 148). Stoga smatramo da ne bi smeli ići na ruku onima koji bi želeli da dokažu kako to nije rat, i to ne samo iz političkih već i naučnih razloga.

UMESTO ZAKLJUČKA

1. Bez obzira što je u međunarodnom pravu postignut značajan napredak u regulisanju prava u pogledu korišćenja sredstava za vođenje rata (*ius in bello*), mnogi slučajevi su ostali pravno nepokriveni, što omogućava tzv. »nekonvencionalna«¹⁷ dejstva (jedan od

¹⁶ Setimo se da je posle upotrebe termina tzv. »ograničenog suvereniteta« bilo sličnih demantovanja, jer su u pitanju nedozvoljena i nezakonita ponašanja u međunarodnom poretku.

¹⁷ Borbeni priručnik oružanih snaga SAD, FM 3121, Fort Leavenworth, 1969: »Nekonvencionalna dejstva se sastoje od vojnih, političkih i ekonomskih akcija koje se izvode prikriveno ili otvoreno na područjima koja se nalaze pod stvarnom ili potencijalnom kontrolom, ili uticajem snaga ili država čiji su ciljevi i interesi suprotni interesima SAD.« Pored toga, specijalni rat obuhvata i protivgerilska i psihološko-propagandna dejstva.

oblika specijalnog rata), tj. indirektne ili direktne intervencije u pojedinim zemljama, ili mešanje (tajno ili otvoreno) u poslove i stvari koje spadaju u suverena prava drugih zemalja.

2. Nauka o ratu je negovana vekovima. Najveći svetski umovi bavili su se pitanjima rata i dali svoj doprinos, kako bi se sila što efikasnije upotrebila. Pod uticajem takvog angažovanja rat je postajao sve destruktivniji, da bi u savremenim uslovima postao pretnja celokupnoj civilizaciji. Zbog toga su danas naponi naprednog čovečanstva usredsređeni ne na »pravno regulisanje rata«¹⁸ već na eliminaciju rata iz svetske politike.

Imperijalističke i hegemonističke pretenzije velesila, s druge strane, zahtevaju primenu politike sile i traže odgovarajuće oblike koji nisu opasni po njih same, koji prikrivaju pravu motivisanost i klasnu suštinu, a to, sa stanovišta međunarodnog prava, predstavlja delikt — međunarodno krivično delo.

3. S obzirom da se termin specijalni rat počinje upotrebljavati šezdesetih godina, da od tada kroz *strategiju posrednog nastupanja* postaje njeno glavno sredstvo za postizanje ciljeva, smatramo da ga možemo u tom vremenskom periodu locirati, jer od tada on dobija doktrinarno (naučno razrađeno) obeležje u pogledu samostalne primene, pošto je isključiva primena vojnog faktora postala različita. Upotrebljavan od vojnih pisaca u SAD, trebalo je da znači efikasno sredstvo za gušenje naprednih nacionalnooslobodilačkih i antikolonijalnih pokreta.

4. Kad se pokušava vremenski locirati doktrina specijalnog rata, nenaučno i pogrešno bi bilo zaključiti da je samo dostizanje nuklearne ravnoteže u strategijskom naoružanju super-sila presudan faktor za usvajanje specijalnog rata kao »drugog sredstva politike«, kojim se ostvaruje politička prevlast i nameće volja protivniku, već treba imati u vidu ukupnost kvalitativnih promena u međunarodnim odnosima, nastalim ne samo posle II svetskog rata, nego posle šezdesetih godina. Politika nesvrstanosti se, naime, isto tako nalazi u stalnom usponu baš od šezdesetih godina. S obzirom da danas u kapitalističkim zemljama živi manje od 20% stanovništva sveta, odnosno da ima preko 100 država koje pripadaju zemljama u razvoju, politika nesvrstanosti, koja se zasniva na teoriji aktivne miroljubive koegzistencije, ujedinjuje napore svih progresivnih snaga sveta u borbi za promenu nepravednih međunarodnih ekonomskih odnosa.

¹⁸ Pri tome, ipak ne mislimo da umanjujemo napore koji se danas ulažu na planu ograničenja proizvodnje strategijskog nuklearnog naoružanja, zabranu nuklearnih proba u vasioni, moru i na površini Zemlje, smanjenje oružanih snaga itd. (SALT — 1 i 2, SOSIN i dr.).

Takva politika ne odgovara velesilama i one je pokušavaju onemogućiti metodama i sredstvima specijalnog rata, kako bi stvorile neo-kolonijalne odnose u savremenoj epohi razvoja.

Ukoliko su mogućnosti za izbijanje opšteg (svetskog) termonuklearnog sukoba u savremenoj epohi umanjene, moglo bi se zaključiti da je specijalni rat realnost čija se mogućnost povećava. Iako je njegova motivisanost izgleda, pre svega, u političkim razlozima (antagonističke suprotnosti sveta), ipak je suština u nužnosti menjanja nepravednih ekonomskih odnosa.

5. Zbog skrivenih opasnosti po nezavisnost, suverenitet, teritorijalni integritet i bezbednost nesvrstanih i zemalja u razvoju, čini se da termin specijalni rat i dalje treba zadržati, kako bi se radilo na njegovom potpunom »pravnom« isključenju iz međunarodnih odnosa, jer predstavlja prepreku za njihovu demokratizaciju.