

Милан В. Петковић, пуковник

Дипломатија и рат, као средства политике, имају многозначне и многобројне узајамне везе. Оба та облика испољавања политичке воље једне земље према иностранству имају исти крајњи циљ – наметање сопствене воље другој страни у конфликту. Логика рата и логика преговарања су инкопатибилне и комплементарне онолико колико служе политици за постизање жељеног циља.

Укидање биполарне поделе света, условљено престанком „хладног рата“, проузроковало је појаву бројних релативно нових облика дипломатије – дипломатију притиска и уцена, политичко-економско-дипломатску блокаду и изолацију, наоружану дипломатију и друге облике утицаја на противника, па и преко Организације уједињених нација.

Рат као средство за постизање циља трансформише се у интервенционизам већих или мањих размера, при чему се изналазе бројне комбинације за дипломатско и насилно решавање проблема. Ипак, у већини случајева, дипломатске и војне активности се одвијају упоредо, при чему политика води рачуна да се њихови ефекти не потиру, односно усмерава их ка постизању јединственог политичког циља.

Државе на разне начине делују према иностранству, између осталог, и дипломатијом и војном силом. Дипломатски маневри, у комбинацији са војним активностима, делују комплементарно у служби политике, а владе свих земаља настоје да на најбољи начин искористе предности које се стварају усклађеним коришћењем дипломатије и оружане силе. Рат је последње средство (*ultima ratio*) политике у случајевима када се планирани циљ не може другачије постићи.¹ Односно, рат је посебан инструмент политике за наметање сопствене воље супротстављеној страни и дуго је био и готово једини инструмент спољње политике већине држава.² Међутим, дипломатија је афирмисана као незаобилазан чинилац пред крај 15. века, после завршетка низа ратова у Европи и успостављања неке врсте равнотеже између тадашњих „светских сила“:

¹ Генерални инспектор армије Andre Collet, *La diplomatie et la guerre*, „Revue militaire suisse“, 2 (Février) 141, 1996, Lausanne. Иначе, „Revue militaire suisse“ месечна је публикација Удружења швајцарских официра, и веома је цењена у војним круговима западноевропских земаља. Бави се проблемима из оквира активности највиших државних, политичких, економских и војних структура.

² Средњи век је био испуњен ратовима. У том периоду је дипломатија као средство политике коришћена само изузетно и, по правилу, да би се озваничила права стечена ратом.

Француске, Шпаније, Холандије и Велике Британије. Ипак, према већини западноевропских, руских и америчких историчара, дипломатија је била најуспешнија у периоду од 1815. године до краја 19. века, у време великих државника Метерниха, Таљерана, грофа Орлова и британских дипломата у европским земљама.

Рат не зауставља активности дипломатије: током Првог светског рата тајна дипломатија обеју зараћених страна имала је веома интензивне активности, прво ради придобијања нових савезника међу земљама које се још нису одлучиле коме да се прикључе, а затим, после одлучујућих битака код Вердена, на источном фронту (у Галицији) и на Солунском фронту, да би се осигурали најповољнији услови за закључивање мира, без обзира на исход рата.³ Током Другог светског рата, такође, упоредо са ратним дејствима, тајна дипломатска активност је имала велики значај у изграђивању услова за коначну победу над фашизмом.⁴ У периоду од 1945. године, сем у неколико драстичних случајева примене силе, дипломатија је, углавном, била основно средство политике, мада многе локалне и регионалне ратове већина историчара третира као наставак Другог светског рата, односно као завршетак поделе света на политичке сфере.⁵ Тек од седамдесетих година примена силе је почела да се користи интензивније и као средство дипломатије, кроз политички наступ појединих држава према иностранству (политика застрашивања, „хладни рат“, дипломатија притиска, демонстрација силе итд.).

Разилажење дипломатије и војне силе

Дипломате и војници морају да сарађују веома тесно у остваривању политике своје државе: дипломате могу да очекују већи респект од саговорника ако су њихове државе војнички јаке и одлучне у настојању да спроведу своје захтеве; војници су утолико јачи, уколико су њихове дипломате вештије и уколико су у стању да осигурају савезништво или наклоност страних, утицајних чинилаца. Недостатак узајамног допуњавања, недовољно усаглашена сарадња или њен изостанак воде ка слабљењу безбедности земље, која, између осталог, почива и на усаглашеним активностима та два елемента система безбедности државе, народа и нације. Период између два светска рата може да послужи као

³ Више о томе видети: Guy Pedroncini, *Les négociations secrètes pendant la Grande Guerre*, Flammarion, Paris, 1959; Давид Лојд Џорџ, *Ратни мемоари*, Геца Кон, Београд, 1937; Др Миодраг Зечевић и Милутин Милошевић, *Дипломатска преписка српске владе*.

⁴ Више о томе видети у: Винстон Черчил, *Други светски рат*, „Просвета“, Београд, 1964; Владимир Дедијер, „Дневник“, Државни издавачки завод, Београд, 1945; Ђурица Лабовић, *Политичари, државници, обавештајци...*, РУ „В. Дујић“, Београд, 1989.

⁵ Посебно се то односи на просторе који после чувених договора на Јалти и конференција у Москви, Техерану и Потсдаму нису били децидно „додељени“ западним савезницима или СССР-у. Интересантно је да се разграничење зона интереса по принципу повлачења граница „in fine“ поштовало само неколико година после Другог светског рата и да су први конфликти избили баш на „шавовима“ између сфера интереса великих сила.

трагична илустрација те тврдње. Посебна наклоњеност појединих кључних земаља ка мистификацији својих политичких система довела је до нејединствене оцене потенцијалне опасности од избијања рата. Сматрајући се сигурним, поједине средње силе су склопиле бројне пактове и савезе са малим земљама, јер је оцењено да ће силе Осовине деловати, углавном, политичким средствима и методама у настојању да остваре своје политичке циљеве. Процене војних експерата о реалној опасности од избијања ратног сукоба нису схватане озбиљно нити им је придавана одговарајућа пажња, углавном због тога да се војним припремама и неким неуобичајеним активностима не би изазивала супротна страна. Посебно је то било карактеристично за тадашње европске велесиле Француску, Велику Британију и Совјетски Савез.⁶ Хитлер је, напротив, синхронизованим наступом дипломатије, разних владиних и невладиних организација и институција, економије, науке, па и спорта, уз максимално коришћење немачке националне мањине у свим земљама света, створио такву атмосферу у светском политичком и јавном мњењу да су његове одлуке и поступци Немачке и њене оружане силе примани ћутке или уз веома слабе реакције.

Дипломатија оружја

Наоружање и војна опрема, некада сматрани као слепо оруђе у рукама војника, којим се силом остварују политички циљеви, сада су изузетан инструмент дипломатије. Трговина наоружањем и војном опремом чини неку врсту споне између одбране и дипломатије, која може изванредно послужити за развијање паралелне дискретне дипломатије, која наступа веома еластично, али која је и драгоцен извор политичког утицаја. Истовремено, она је и нека врста „језичка на ваги“ између спољне и унутрашње економске политике, јер доприноси уравнотежавању финансијског биланса земље, посебно ако остале индустријске гране нису у могућности да задовоље потребе и захтеве домаћег и дела страног тржишта. Трговина наоружањем и војном опремом намеће мноштво проблема политичким чиниоцима одлучивања јер су одлуке о дозволи за извоз или забрани извоза појединих врста наоружања и војне опреме често скопчане са супротстављеним интересима: министарство иностраних послова нема исте интересе као министарство одбране, посебно када се ради о трговини са земљама које су у рату или са земљама из кризних подручја, односно ако је заинтересованост неке од значајних светских сила за одређени регион изражена или потенцијално могућа. Политички карактер једне, ма како безначајне, испоруке оружја трећој страни значајан је елемент за процену политичке опреде-

⁶ У годинама пред почетак Другог светског рата, СССР склопио је уговор о ненападању са Немачком и приступио обимној реорганизацији и модернизацији оружаних снага, Француска је управо завршавала своју „Мажино-линију“, а Велика Британија је настојала да осигура свој мир дипломатским уступцима Немачкој на рачун Чехословачке и Пољске. О стварању антинацистичке коалиције није било ни говора, иако је осовина Рим-Берлин-Токио увелико припремала своје армије за рат и освајања.

љености земље испоручиоца. Свака испорука или одбијање испоруке оружја има политичку конотацију: тим чином се показује наклоност или одбојност према примаоцу, а то се значајно одражава на политику, па самим тим и на дипломатију испоручиоца. Одлука о испоруци наоружања и војне опреме трећој земљи често се поистовећује са склапањем споразума о међусобној одбрани или успостављањем савезничких односа (војни савез–пакт). Ако се то тако протумачи, испоручилац се аутоматски сврстава на страну примаоца и могу га на исти начин третирати остале земље као и примаоца оружја.

С друге стране, „држава се цени онолико колико јој је јака војска“⁷. Односно, ако се располаже војском, она треба да буде наоружана одговарајућим наоружањем и опремљена сврсисходном опремом. Међутим, наоружавање и гомилање потенцијала и ризик од избијања рата у тесној су вези. Чим се уочи да једна земља повећава количине наоружања, куповином на иностраном тржишту или сопственом производњом, може се закључити да има намеру да га употреби. Али, не може се забранити једном народу, поготову ако је конституисан у државну целину, да се припрема за одбрану од спољње опасности (према Повељи Уједињених нација, свака држава има права на осигурање своје безбедности), па је трговина оружјем, као један од елемената односа између држава – легитимна. Продаја оружја, као инструмент дипломатског маневра, користи се веома дискретно, чак тајно, мада и сами преговори о купопродаји оружја личе на дипломатске преговоре и најчешће се воде у дубокој тајности све док то политички интереси захтевају, односно док тајност као метод одговара политици.

Веома често се купопродајом оружја започиње процес политичког приближавања две државе: почетком 20. века, француско-руски савез је извукао Француску из дипломатске изолације после више војних неуспеха француске војске у Наполеоновим ратовима, француско-пруском рату и бројним неуспесима у Африци и Азији, а инициран је куповином 500.000 пушака француских произвођача за потребе руске царске војске и посетом руске поморске ескадре Тулону 1893. године; веома чврсто савезништво Француске и САД уследило је после француске испоруке наоружања америчкој војсци и одласка маршала Ла Фајета са добровољцима у Америку и њиховог прикључења америчкој војсци у рату против Велике Британије (Рат за независност); Совјетски Савез је успоставио билатералне војне савезе са бројним афричким земљама преко испорука наоружања и војне опреме локалним народноослободилачким снагама у рату против колонијализма (на Западу се тај продор СССР-а на Црни континент често назива „дипломатија калашњиков“, према имену популарног лаког аутоматског оружја). Дакле, везе између трговине наоружањем и војном опремом и дипломатије су очигледне. Од њиховог узајамног допуњавања и координираног наступа често зави-

⁷ Живојин Мишић, (*Стратегија*, ВИНЦ, Београд, 1993, стр. 8), као и дела Моргентхауа, Ничеа, Галоса и других аутора. Такође, могу се консултовати и бројна дела совјетских, вијетнамских и југословенских аутора и војних теоретичара о сили и моћи у међународним односима, без обзира на њихову идеолошку обојеност.

си и остварење политичког циља земље која их користи. Насупрот томе, ако узајамна веза не постоји, политичке штете могу бити неизмерне.

Интервенционизам и дипломатија

Култура рата⁸ на европском тлу посебну пажњу придаје одбрани националне територије од спољњег непријатеља, сем када се радило о изразито освајачким ратовима, какви су били крсташки ратови од 11. до 13. века, војне колонијалне експедиције, насилно покрштавање „паганских“ народа у Азији и Африци под плаштом „мисионарства“, авантуристички походи шпанских, португалских, енглеских и француских паравојних организација у 16. и 17. веку или освајачки ратови сила Осовине у Другом светском рату.

Само је територија Велике Британије, у новије време, била поштеђена стране војне инвазије (последњи пут је извео инвазију на британски простор у 12. веку Виљем Освајач и норманска војска), и то због своје релативне географске изолације. С друге стране, Сједињене Америчке Државе, заштићене огромним океанским просторствима и непрегледним празним поларним простором, никада нису искусиле тежину стране инвазије на своје национално тло. То је довело до стварања једне потпуно нове доктрине употребе националних оружаних снага – до тзв. пројекције снага на удаљена ратишта, што је, у односу на традиционално схватање употребе националних оружаних снага, револуционарна новина, која је унела пометњу у класичне теорије о рату. Од свог настајања, с изузетком грађанског рата у другој половини 19. века, америчка армија је обучавана да води рат на туђим територијама, па се, према томе, и национална дипломатија према страним земљама прилагодила и уклопила у опште политичке поставке државног руководства. Без обзира на то да ли се ради о подухватима великих размера, какав је био рат у Вијетнаму, или о операцијама које имају локални значај (по обиму ангажованих снага), какве су многобројне војне интервенције у Латинској Америци, на Блиском и Средњем истоку или у Африци, као циљ ангажовања оружаних снага наводи се заштита виталних или важних националних интереса, па према тако прокламованим циљевима, дејствује целокупни амерички управни апарат и друштво као целина.

Међутим, на крају овог века све се брутално и веома брзо променило. Војна интервенција је постала један од првенствених задатака свих великих и средњих војних сила. Ради се о војним активностима које немају за циљ освајање територије, већ наметање својих политичких концепција – осигурање националних виталних интереса, заштита сопствених грађана на туђој територији, подршка угрожених политичких режима, осигурање нових тржишта за сопствену индустрију, уз наметање сопствене технологије производње, заштита и контрола путева

⁸ Опширније: Franco Gardini, *La culture de la guerre*, Gallimard, Paris, 1992; Andre Collet, *La diplomatie et la guerre*, „Revue militaire suisse“, 2 (Février) 141, Lausanne, 1996, стр. 24–29; Милан Петковић и други, *La course aux armements classique dans le monde*, Ecole Supérieure de Guerre, Paris, 1981.

снабдевања сировинама и енергентима, одржавање војног присуства у традиционално интересантним регионима, утицање на решавање унутрашњих проблема у појединим земљама, и друго.

Пренасељен и опседнут опстанком, свет више не подноси стварање светских класичних царстава употребом грубе силе и оружја, али је, као замену за светски рат, прихватио интервенционизам као начин наметања своје политике другим средствима. Међутим, централне зоне за интервенције, које су годинама биле стотинама и хиљадама километара удаљене од матичних територија интервенционистичких снага, већ су увелико на европском тлу – на простору претходне Југославије и у јужном делу некадашњег Совјетског Савеза. Интервенцију војном силом више не изводе појединачне земље, већ се налази начин да се у интервенцију увуче више земаља, војни савези, па и Уједињене нације, које војну интервенцију „покривају“ одговарајућим политичким одлукама и резолуцијама.

У оквиру војних интервенција дипломатија има незаобилазно место. Поред класичне дипломатије, примењују се разни нови облици дипломатских активности, а највише тајна дипломатија и дипломатија притиска политичким, економским и војним средствима, у комбинацији с политичко-економском блокадом, географском изолацијом, психолошко-пропагандним операцијама, унутрашњим деструктивним снагама, и другим.

Уједињене нације и наоружана дипломатија

После престанка „хладног рата“ и распада моћног Варшавског уговора, нестало је биполарне поделе света на основу идеологије, а Европа се одједном нашла у политичком вакууму са веома јаким НАТО-ом, с једне, и дезоријентисаним источноевропским земљама, захваћеним таласом национализама свих боја, с друге стране. У неким од тих земаља дошло је до даље атомизације распадом на етничке, верске или економске целине, што је било посебно карактеристично за мултинационалне државне заједнице (ЧСФР, СФРЈ и СССР). Истовремено, западне земље су, појединачно и у оквиру НАТО-а и других међународних организација (Европска унија, ОЕБС), самоиницијативно или на захтев Организације уједињених нација, ангажовале своје дипломатије, економије и војне силе да би допринеле стварању новог симбола сопственог ранга и престижа. Према Повељи Уједињених нација, ОУН седиште је светске дипломатије; она није војна организација, али, по потреби, може да организује, па и да руководи војним активностима. Условно се чак може говорити и о војној доктрини Уједињених нација.⁹ Чланови Организације се сусрећу ради дискусије, међусобног контакта, преговора, успостављања дијалога прекинутих због немогућности изналагања одговарајућих компромиса за поједина спорна питања итд.

⁹ Видети опширније: *Повеља Уједињених нација и Статут међународног суда*, ОУН, Њујорк, главе VII, VIII, XI и XII.

Домен рада ОУН није рат, већ дипломатија, па су формирање мировних снага и њихова употреба пре израз дипломатске, него војне акције. Дипломатија Уједињених нација је мултилатерална и требало би да омогући изналагање најприхватљивијег решења за сваки проблем о којем се расправља, мада ризикује, при томе, да се не остваре њене иницијативе због немогућности да се у сваком тренутку и по сваком питању постигне консензус свих њених 185 чланова. Током педесет година рада до такве ситуације је долазило у више наврата због нереалности неких резолуција Савета безбедности или Генералне скупштине, или због хипокризије неких њених чланова (тзв. мањинска резолуција о стварању Израела, упућивање „снага ОУН“ у Кореју, увођење санкција против СРЈ због рата на простору СФРЈ). После завршетка „хладног рата“ и војног успеха у рату у Персијском заливу, ОУН нашла се у улози организације за одржавање и успостављање мира, углавном на инсистирање неких њених уважених чланова, уједно и чланова јединог преосталог војног савеза у Европи – Северноатлантског пакта.

Према Повељи Уједињених нација, постоје две врсте операција за одржавање мира: једне, које потпадају под одредбе Главе XI, и имају за циљ спречавање поновног распламсавања оружаног сукоба и подрачунавају употребу група ненаоружаних посматрача који надгледају линију прекида ватре, и друге, које потпадају под одредбе Главе VII, које имају за циљ наметање мира силом, употребом јачих наоружаних састава, који, по потреби, могу располагати и најтежим врстама наоружања.¹⁰ Учешће разних националних контингената у таквим, међународним снагама одобрава се одговарајућим резолуцијама Савета безбедности. За сваки конкретан случај формира се посебан штаб и органи за планирање извођења операције, који одобравају и финансијска средства (ОУН располаже само финансијским средствима која уплате земље чланице, отуда и неједнак политички третман појединих земаља). Као нормална последица финансијске зависности са стране, ОУН и Савет безбедности све више потпадају под утицај појединих земаља чланица, посебно оних које су финансијски, економски и војно супериорније од осталих. У томе се истичу САД, као једина преостала светска суперсила, и тзв. Група 7, коју чине најразвијеније земље света. Тако, постепено, дипломатски наступ ОУН уступа место наступу са позиција силе, односно појављује се нова врста дипломатије – наоружана дипломатија. При томе, полази се од резултата анализе успеха до сада остварених мировних операција међународних снага УН, у којој је јасно наглашено да су операције за наметање мира силом много делотворније него класичне операције за одржавање или контролу мира.¹¹ Укратко,

¹⁰ Најновији примери за такву употребу међународних снага, формираних с ослонцем на Главу VII Повеље Уједињених нација, јесу снаге које су учествовале у операцијама „Пустињски штит“ и „Пустињска олуја“ против Ирака, и операција ОУН на просторима претходне Југославије са снагама УНПРОФОР-а, које су касније замењене мултинационалним снагама ИФОР, под командом НАТО-а.

¹¹ Такве анализе, на нивоу ОУН, ради Одбор војног штаба Савета безбедности на крају сваке текуће године и анализа улази у годишњи извештај генералног

закључује се да војска, као институција, делује употребом силе и свог оружја и само ако делује на такав начин од ње се може очекивати и тражити успех. Према закључцима већине аналитичких група, не могу се мешати хуманитарна активност, дипломатија и употреба војне силе. Свеприсутност ОУН смањује кредибилитет организације и води ка расплињавању. Отуда постоји опасност да поједине силе приватизују иницијативе, користећи свој положај, место и значај у свеукупном учешћу у раду ОУН, наметну своје ставове и, у крајњем, своју политику свету. Такав приступ у оцени активности ОУН на решавању конфликта карактеристичан је за део традиционално неутралних земаља, али и за део великих и средњих сила (Швајцарска, Шведска, неке земље „Црне Африке“, Кина и друге). Посебно је то карактеристично за тзв. унутрашње конфликте у појединим земљама, какви су грађански ратови или покушај сецесије појединих делова међународно признатих земаља, односно проглашење независности неких делова територије који тренутно нису под контролом матице земље (на пример, случај Тајвана у односу на Кину).

Закључак

Дипломатија и рат имају своје специфичности. Дипломатија се придржава неких традиционалних поступака (протоколарни ритуал), своје активности остварује јавно или тајно, с потребним опрезом и обзирима према партнеру и трећој страни, каткад користећи веома изнијансиране форме саопштавања воље свог политичког руководства (тзв. давање позитивних и негативних сигнала). Рат је испит снаге и силе, и значи директно супротстављање противника међу собом, с крајњим циљем да се силом наметне сопствена воља. У суштини, рат је антитеза дипломатије. Међутим, оба та облика испољавања политичке воље једне земље према иностранству имају исти крајњи циљ – наметање сопствене воље другој страни, односно изналагање решења које ће најбоље одговорати сопственим ставовима. У крајњем, ради се о постизању циља преговорима и убеђивањем или применом силе. Логика рата и логика преговарања су супротстављене, али су и усаглашене онолико колико служе политици за постизање жељеног циља. Дипломатија би требало да спречи рат наметањем мирољубивих, задовољавајућих решења. Ратом се постижу циљеви који нису могли да се постигну дипломатијом. Рат се води све док је сврсисходан. Тада се опет прибегава дипломатији да би се рат окончао и успоставило стање које одговара, или барем задовољава политику. Такав редослед не искључује једновремено одвијање активности дипломатије и војске. Напротив, у већини случајева активности се одвијају упоредо, при чему политика мора да води рачуна да се оне узајамно не потиру, односно да обе воде ка јединственом политичком циљу.

секретара. Независно од тога, неке специјализоване институције, као што су лондонски међународни институт за стратегијска истраживања (ИИСС), штокхолмски институт СИПРИ, телавивски институт за стратегијске студије и други, раде своје анализе, које се, у основном, слажу с анализама Одбора војног штаба Савета безбедности.