

УДК 911.3::327(497.11)

DOI: 10.5937/spm81-45308

Прегледни рад

Вељко Благојевић*

Школа националне одбране „Војвода Радомир Путник”, Београд

ДИПЛОМАТИЈА СРБИЈЕ У ОДРАЋАЊУ

Сажетак

Дипломатија представља прву линију промовисања и одбране националних интереса и један од извора моћи, заједно са војним, економским, информационим и другим. Значај и комплексност дипломатије за Србију у условима савремених међународних односа можда се најбоље могу уочити у погледу одвраћања у условима када се на тлу Европе води велики ратни сукоб, који ће извесно имати дугорочне последице по међународни систем. Када се томе додају и нерешени проблеми из периода ратова за југословенско наслеђе, посебно проблем статуса КиМ, извесно је да Србија мора да перманентно настоји да на најбољи могући начин искористи све националне потенцијале за свеобухватно и веродостојно одвраћање у условима примене политике војне неутралности, што само додатно усложњава изазове. Ефикасност дипломатије представља један од кључних предуслова за успешно одвраћање, али се њена синергија са другим инструментима спољне политике не може поуздано реализовати без концепта стратешке комуникације. Циљ рада је да се ослонцем на реалистичку теоријску основу, анализом функција дипломатије, сагледају њен значај за успешно одвраћање и нужност синхронизованог деловања са другим спољнополитичким средствима, који се развијају преваходно ради одвраћања, али се могу и другачије тумачити уколико дипломатија не успе да избегне замке безбедносне дилеме.

Кључне речи: дипломатија, одвраћање, стратегија, стратешке комуникације, војна неутралност

* Имејл-адреса: veljko_bagojevic_55@hotmail.com.

УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Дипломатија ће бити посматрана као политичка техника у складу са узусима класичног реализма. Познато да дипломатија, без других елемената моћи, не представља значајно спољнополитичко средство (Blagojević 2017, 8). Она тек у синергији са осталим спољнополитичким средствима и инструментима може да покаже значајну ефикасност и допринесе реализацији стратешких интереса субјекта међународних односа.

Већина теоретичара дипломатије сматра, с правом, да је она „мотор” међународних односа, а њен сегмент који се бави одбрамбеном дипломатијом, може се сматрати кључан за реализацију националних интереса¹. Иако не треба занемаривати и значај економских и других елемената моћи, ипак је значај војне моћи за кредибилност дипломатије присутан у сваком виду њеног испољавања. Дипломатија је задужена за реализацију националних интереса мирољубивим средствима, док је војска суштински усмерена на примену организованог насиља за остваривање кључних стратешких циљева. Иако се може рећи да су по својим суштинским својствима дијаметрално супротни, дипломатија и војска делују суплементарно у реализацији спољне политике у намери да другачијим средствима наметну сопствену вољу (Petković 1996, 38). У прилог томе иде говори и дефиниција одбрамбене дипломатије која подразумева „све активности Владе и система одбране усмерене на умањење тензија и непријатељства, имплементацији нових мера изградње поверења између држава, доприносе развоју сарадње система одбране и обезбеђују услове за стварање и функционисање савеза и коалиција” (Fetić 2013, 49).

Слична схватања има и маршал СССР и војни теоретичар Соколовски (Васи́лий Дани́лович Соколóвский), који наводи да се стратешка жељена стања превасходно реализују дипломатским и економским средствима, док функционалне везе између дипломатије и војске сагледава кроз својеврсну обавезу политике у стварању услова оружаним снагама да објективно располажу потенцијалом који им омогућавају да успешно реализују постављене циљеве. Он децидно тврди да је за исход рата често и пресудна његова спољнополитичка припрема, која обухвата савезништва, склапање

¹ Синтагму одбрамбена дипломатија не треба схватити као синоним за савремену војну дипломатију, већ много шире. Реч је о дипломатској комуникацији и сарадњи у области одбране, а не само о делу војно-војне сарадње. Наиме, одбрамбена дипломатија, поред војно-војне сарадње, подразумева и сарадњу у многим областима које су у надлежности министарства одбране као што су: војнообавештајна, војнобезбедносна, војнообразовна, војнотехничка и многе друге (Blagojević 2017).

савеза, формирање коалиција држава, обезбеђење неутралности суседних држава и слично. „Ту се отвара широко поље делатности за дипломатију, која, борећи се за учвршћивање међународног положаја своје земље, стално узима у обзир интересе њене безбедности, усаглашава свој рад са захтевима војне стратегије” (Sokolovski 1965, 38). У новије доба, дипломатија често има обавезу да припреми политичке и правне услове погодне за оправдавање војне интервенције, у складу са спољном политиком великих сила (Freeman 2002, 79–81). Можда је наведени однос међузависности најкраће и најсликовитије описао Фридрих Велики кроз став да је „дипломатија без силе као музика без инструмената” (Evans and Newnham 1997, 128).

Овде се, оправдано, може поставити питање, чему онда правити проблем тамо где не постоји, када већ имамо државне органе који се баве одвраћањем, што се може сагледати кроз функције одбрамбене дипломатије? Одговор на ово питање није једноставан, али је у теорији међународних односа и безбедности, посебно стратешким студијама, веома добро описан. Наиме, вековима се зна да је поред војне моћи неопходно располагати многим другим потенцијалима да би се победило у ратном сукобу. Такође је познато, још од давнина, да је боље победити без употребе војних средстава, јер је њихова употреба скопчана са великим ризицима и у крајњем је то веома скупо средство за реализацију одређених циљева, па се поставља питање његове рационалне употребе. Ипак, ратови и војне интервенције су пратилац међународних односа од памтивека и не треба очекивати да ће и будућност људске цивилизације бити другачија.

Међутим, савремена међународна безбедност не подразумева само оружану интервенцију као ризик и претњу, већ постоје и многе друге опасности по националну безбедност. Још од краја седамдесетих година прошлог века, када су Сједињене Државе усвојиле Стратегију сукоба ниског интензитета, јасно је да постоји читав спектар тзв. невојних (хибридних) претњи по националну безбедност (видети Dogu 1991; Field Manual 1990; Dixon 1989). Зато је неопходно да се око питања безбедности све више ангажује читаво друштво, а не само држава, односно њен систем националне безбедности у ужем смислу. Безбедносни изазови су све чешће у сферама друштвеног живота која нису у домену тзв. традиционалне безбедности, попут енергетике, економије, националног идентитета, културе у најширем смислу речи и другим областима.

Због тога је неопходно сагледати на који начин се мале и средње државе, као што је Србија, могу одупрети потенцијалним агресорима, без употребе силе, већ

свеобухватним, веродостојним одвраћањем у коме ће сваки потенцијални агресор одустати од оружаног напада, али и од субверзивне делатности и других облика угрожавања безбедности. У оваквим условима се логично намеће закључак да је значај и комплексност дипломатије за Србију у условима савремених међународних односа можда се најбоље могу уочити у погледу одвраћања.

Изазови за нашу дипломатију и свеукупну безбедносну и политику одбране су двојаки. С једне стране је историјско наслеђе из савремене историје и нерешени проблеми из периода ратова за југословенско наслеђе, посебно проблем статуса КиМ. По могућим последицама и конфликтном потенцијалу, можда је и значајнији ризик који чини шире стратешко окружење које кључно детерминише велики ратни сукоб на тлу Европе, који ће извесно имати дугорочне последице по међународни систем. Извесно је да Србија мора да перманентно настоји да на најбољи могући начин искористи све националне потенцијале за свеобухватно и веродостојно одвраћање (видети Благојевић и Radanović 2022, 28–39). У стратешком контексту сагледавано, дипломатија Србије је на својеврстан начин ограничена јер је примена политике војне неутралности, ограничава да на традиционалан начин, путем савеза, ојача своју позицију и потенцијале моћи. За државе које воде неутралну политику, очување статуса је одувек био велики изазов када се у близини воде ратови. Како је то писао велики Макијавели (*Niccolò Machiavelli*) „И увек ће се десити да ће онај ко ти није пријатељ тражити да се не мешаш, а други ће тражити да се умешаш са оружјем у руци” (Макијавели 2003, 202). Исто важи и за безбедносну и политику одбране, с тим да се оваква политика у стратешком смислу може показати као исправна и благородна за реализацију и афирмацију националних интереса. Међутим, за такав развој догађаја је неопходна ефикасна и поуздана дипломатија, која треба да „наш брод спроведе у безбедну луку, кроз садашњу, а могуће и већу олују” која карактерише трендове савремених међународних односа.

Мисије и задаци дипломатије у одвраћању

Класични реалиста, Моргантау (*Hans Morgentau*) оправдано истиче да дипломатија, схваћена у ширем контексту реализације спољне политике, има следеће основне задатке (мисије, прим. аут.):

1) она мора одредити своје циљеве у смислу актуелне и потенцијалне моћи за њихову реализацију,

2) мора да предвиди циљеве других нација и актуелне и потенцијалне моћи да реализују сопствене циљеве,

3) мора одредити колико су ти различити циљеви компатибилни једни другима и

4) мора ангажовати одговарајућа средства за реализацију својих циљева.

Неуспех у било ком од ових задатака може угрозити успешност спољне политике и мир (према Art and Jervis 2011, 135). За Србију се у овим мисијама крију многе замке, међу којима су можда најзначајнији процена потенцијала моћи за реализацију сопствених циљева и ангажовање одговарајућих средстава за њихову реализацију. Мора се признати да је тешко изводљиво одвраћање држава чланица НАТО са расположивим капацитетима и у стратешком окружењу у којем се Србија налази.

Имајући у виду ограничене ресурсе на располагању малих и средњих држава и огромне неравнотеже моћи са великим силама и савезима, постаје јасно да за њих оптимална стратегија одвраћања, која повећава изгледе за пролонгирање евентуалног рата, умањује корисност војних способности потенцијалног агресора и има могућност да ускрати постизање његових политичких циљева. Увек су постојале мале државе са одбрамбеним циљевима националне безбедности, али неадекватним војним потенцијалом, које би више желеле да се ангажују на одвраћању од оружане борбе, јер је боље систематски предузимати различите акције него ратовати са моћнијим противником. Одвраћање успева тамо где је потенцијални противник уверен да ће његове планиране акције пропасти или да ће свака војна акција имати страшне последице, тврдећи да му је боље да не напада² (видети Chikovani 2010).

Дипломатија и начело правремености у одвраћању

Значај дипломатије и њена улога у односу на правременост, као начела успешног одвраћања, суштински се може схватити и разматрати најмање двојако. С једне стране, реч је о једној од основних мисија дипломатије, која се у стратешком

² Да би одвраћање било ефикасно материјално слабијој страни је неопходно потребно: 1) друштвена подршка; 2) уточиште (било физичко, као што је тежак и непроходан терен, или политичко, као што је слабо обезбеђена државна граница); 3) идеја која може да учини да се саможртвовање чини и неопходним и племенитим (примера ради патриотизам), и 4) стратегија способна да повезујући све три предности у један осмишљен и функционалан напор. Са сва ова четири средства слабији противници могу да одуговлаче са почетком ратног сукоба, ефективно негирајући своје номинално јаче способности потенцијалног противника да искористе своје предности у технологији, материјалу и броју за постизање очекиваних политичких циљева, као и да наметну у изглед неопходне трошкове и губитке да би натерали снажне противнике да преиспитају очекиване користи од победе.

смислу може сматрати као „радар за рано упозорење” на могуће угрожавање националне безбедности и других виталних интереса деловањем страног фактора. Овде је значајно напоменути да један од основних критеријума за одређивање ефикасности дипломатије управо представља проток времена од када је уочена потенцијална опасност, и о томе извештено, до почетка практичног испољавања безбедносне претње, која не мора нужно бити безбедносног карактера, већ иманентно економског, политичког, информационог или неког другог карактера. Правовремено сигнализирање дипломатије о намерама и могућностима других актера у међународним пословима представља предуслов да се спољнополитички одлучиоци упознају са природом претње, вероватноћом и интензитетом њеног испољавања. Затим следи анализа и разрађивање могућих активних и пасивних мера на спољнополитичком плану и евентуално развој способности и капацитета за њихово одвраћање.

Друго схватање значаја дипломатије у односу на начело правовремености код одвраћања се односи на правовремено и објективно извештавање о резултатима предузетих мера и активности на одвраћању. Ова активност се може, и треба, схватити као потенцијални корективни фактор за предузете мере одвраћања или за предлагање даљег усмеравања мера уколико су дале добре почетне резултате. Зашто је значајан овај аспект правовремености у деловању дипломатије, јасно се може уочити кроз хипотетички пример да неуспешно одвраћање, било због недовољне веродостојности или свеобухватности, може да доведе до даљег „расипања” ресурса без значајнијег ефекта, а стратешки фактор време и даље ради за потенцијалног противника, што нама радикално умањује шансе за ефикасно одвраћање (видети Kissinger 2022; Mazarr 2018; Miršajmer 2017). Надаље, без ове функције повратног извештавања о ефектима одвраћања тешко је замислити поуздану реализацију стратешког одвраћања. Срби су ипак успевали да парирају Западу готово читаву деценију распада бивше СФРЈ, наравно, уз велике губитке који су последица диспропорције моћи.

Иако се на први поглед може сматрати да је једино дипломатска функција обавештавања и извештавања о стању у држави пријема, то свакако није потпуно тачно (видети Vladojvić 2015, 25–39). Наиме, начело правовремености у одвраћању се извесно може, и треба, примењивати и током реализација функција: преговарања, заштите интереса, па чак и код представљања, што Србима не би требало посебно да се

објашњава, имајући у виду нерешен статус Покрајине Косово и Метохија³. Код дипломатског преговарања је посебно значајно правовремено реализовати тзв. претпреговарачки процес у коме се дипломате ангажују на дискретан начин како би добили податке о политичком расположењу за преговоре, колико је држави пријема стало да се успешно реализују преговори, њихови кључни интереси у преговорима, искреност у њиховим намерама и слично (Blagojvić 2017, 71–72). Дакле, може се укратко рећи, да је правовремено и ефикасно ангажовање дипломатије кључно за правовременост у одвраћању, јер преговарач може неискрено ући у преговоре са циљем да „купи време”, чиме се умањује време нашој страни да правовремено користи потенцијале одвраћања. Исто важи и за сам процес преговарања, у којем би требало да се у текст међународног уговора (споразума, меморандума и сл.) унесу и адекватни чланови који би се односили на одвраћање и, по могућности, прецизирати одређене механизме за одвраћање од потенцијалног угрожавања националних интереса, превасходно у области безбедности и економије. У контексту функције заштите интереса не треба се бавити посебним објашњењима, јер је то природно и логично, с тим да је пожељно да се анализира мноштво могућих опција развоја догађаја и да се у односу на њих укаже на могуће опасности, управо из разлога правовремености у одвраћању. Питање статуса КиМ или унитаризације БиХ су више него илустративни примери ангажовања савремене српске дипломатије. Одавно постоји свест о значају дипломатије за правовремено одвраћање. Примера ради, још у Византији су владари имали обичај да своје дипломате, са чијим резултатима нису били задовољни, осуде да буду ослепљени. То указује на значај коју су владари у Византији давали дипломатији, али и на одговорност дипломата који су „морали” да виде и сагледају све аспекте и могуће развоје догађаја који би могли бити од интереса за Цариград (Karović 1935, 16).

Република Србија је, нажалост, у блиској прошлости имала доста изазова и разнолика искуства у вези са правовременим извештавањем о потенцијалним ризицима и претњама, а како се чини и у будућности ће бити суочена са сличним трендовима. У том контексту сагледавано, не би требало да буде већих проблема, јер постоји лично и организационо искуство ангажовања у наведеној проблематици. Ипак, постоји простор за упозорење на могуће пропусте у вези са правовременим повратним извештавањем о предузетим мерама одвраћања, чији разлози могу бити разноврсни, али се морају

³ Пример дипломатског деловања Грчке у спору око уставног имена Републике Македоније указује на успешно реализовано одвраћање у погледу идентитета, које је у крајњем резултирало променом имена у Северна Македонија.

константно објективно анализирати, па чак и *post festum*, како би се ојачале компетенције дипломата и указало на њен значај.

Дипломатија у веродостојном и свеобухватном одвраћању

Знаменити Американац Ј. Ј. Роџерс (*J.J. Rogers*) је пре једног века, истакао да је „дипломатска служба прва линија одбране земље. Вешта дипломатија је најбољи основ за мир” (Karović 1935, 27). Крајем педесетих година прошлог века, Броди (*Bernard Brodie*), такође истиче да одвраћање, као средство у националној стратегији или дипломатији, свакако није ништа ново у историји људске цивилизације. Претња ратом, отворена или подразумевана, одувек је била инструмент дипломатије којим је једна држава одвраћала другу да учини нешто било војне или политичке природе. Често је претња била потпуно латентна, односно позиција државе која одвраћа била толико очигледна и доминантна да се помишљало да је оспори. Владе, као и људи генерално, обично су биле свесне опасности које су укључене у провоцирање моћних суседа и управљале су се у складу са тим. Ипак, велики број ратова који су се догодили у модерно доба доказује да претња употребом силе, чак и оно што је понекад изгледало као надмоћна сила, често није успела да одврати. Броди сматра да треба истаћи позитивну функцију коју имају неуспеси одвраћања. Сама учесталост ратова је значајно допринела кредибилитету који је својствен свакој претњи. У дипломатској комуникацији, изјава да ће се одређена врста понашања сматрати „непријатељским актом” сматра се једнаком са ултиматумом и да се без сумње схвати као озбиљно намеравано. „Блефирање”, у смислу намерног покушаја да звучи одлучније или ратоборније него што се објективна намера, нипошто није био тако чест феномен у дипломатији као што би се могло веровати у новинарске интерпретације појединих догађаја. Најчешће, „блефирање” је тежишно усмерено на ограничавање директних врста претњи. Укратко, одвраћање је динамичан концепт који добија на важности и снази из својих неуспеха као и из успеха (Brodie 1959, 33). Да се присетимо изјаве хрватског политичара Зорана Милановића, који је својевремено рекао да Србија прети празном пушком, што представља еклатантан пример процене да је реч о „блефирању”.

Савремени румунски теоретичар Фетиц (*Sorin Fetic*) указује на значај одвраћања и његову примену у војној области, иако се може рећи да се, у принципу, односи на колективну или индивидуалну психу потенцијалног непријатеља и његову отпорност на стрес изазван низом фактора, посебно осмишљених у наизглед неорганизованом

облику, али који су вођени да се прилагоде његовим рањивим деловима. Другим речима, да би одвраћање било ефикасно, потребно је идентификовати деловање или околност коју непријатељ најмање жели, која је усмерена на његове највеће стратешке недостатке и које се највише плаши. Након што се идентификује то деловање или околност, потенцијални непријатељ се може убедити да одустане од својих непријатељских намера и прихвати преговоре. Одбрамбена дипломатија подржава одвраћање на штету насилне конфронтације. Надаље, она има способност да створи одговарајући контекст за почетак, прелиминарне преговоре и саме преговоре. Да би се одржао потенцијал за одвраћање, Фетиц сматра да су неопходни следећи елементи: спремност, изостанак провокација, опрезност, јавност, кредибилитет, одржавање одређеног нивоа извесности, парадокс да се мир, повремено, може најбоље обезбедити ратом и независност⁴ промена. Идентификовао је низ војних средстава одвраћања, као што су: неке привремене војне мере, као што су делимична мобилизација становништва, директна војна подршка угроженом подручју, контролисана одмазда и слично (Fetić 2013, 47–48).

Мисија одбрамбене дипломатије је да управља делатностима усмереним на одвраћање војним средствима. Међутим, као што је већ речено, неопходност успешног одвраћања у савременим условима стратегијског окружења је да се оно реализује свеобухватно. Овде треба навести бритку мисао великог Јована Дучића, „По врлинама нас оцењују само пријатељи, а наши непријатељи нас оцењују само по нашим манама” (Dučić 2002, 58), која најсажетије осликава неопходност уважавања начела свеобухватности у одвраћању. Дакле, извесно је да се искључиво војним средствима не може реализовати одвраћање. У вези са начелом свеобухватности, Фетиц указује на следеће облике изражавања и материјализације начела одвраћања: прибегавање политичким, дипломатским и другим врстама ненасилних средстава за решавање спора; коришћење политичког, економског и војног притиска; ембарго, бојкот и блокада; (политичка, дипломатска, економска и војна) ограничења; претња употребом силе; демонстративне војне акције, путем вежбовних активности, маневара, пробе нових врста наоружања и војне опреме; превентивни напади ограниченог карактера и слично (Fetić 2013, 48).

Србија и српски народ су евидентни губитници у такозваним ратовима за југословенско наслеђе и, ако је веровати Бродију у погледу истоветне важности и

⁴ Уколико и када престану заједнички подстицаји, престају и коалиције.

значаја искустава из својих неуспеха као и из успеха у односу на концепт одвраћања, онда би требало да буде „равноправан” у промишљању, организацији и деловању у погледу одвраћања. Као једно од најзначајнијих искустава у неуспешном одвраћању, Србија може да сагледа релативно новије искуство у одвраћању НАТО од агресије на територију СР Југославије, у операцији која се реализовала 1999. године. Ипак, треба објективно сагледати домаћаје владајуће структуре и читавог српског друштва, које је показало велику отпорност у односу на неупоредиво моћније супарнике у сваком погледу, али и отпор који су снаге безбедности и одбране пружиле покушајима насилног освајања територије Косова и Метохије. Не треба сметнути с ума околности које су претходиле ратном сукобу 1999. године: економске, политичке, чак и спортске санкције, суспензије из различитих међународних организација, до тада невиђеној медијској кампањи усмереној на стигматизацију Срба и разноврсним видовима дипломатских притисака и стављања у изглед безбедносних претњи, укључујући и активну политичку, медијску и војну помоћ свим сепаратистичким снагама у бившим републикама СФРЈ и Косову и Метохији (Влагојевић 2019, 351—365).

Управо у наведеним чињеницама и лежи велики изазов за свеобухватно одвраћање, јер је међународни имиџ Србије и Срба видно оштећен, економија девестирана санкцијама и „дивљом” приватизацијом, окружена државама чланицама НАТО, од којих су бивше републике СФРЈ посебно заинтересоване за заједничко уравнотежење Србије, попут стратегије обуздавања које је Запад примењивао према Совјетском Савезу током Хладног рата. Истовремено, због тога не треба да чуди истрајавање на наративу неких бивших сецесионистичких република СФРЈ и Приштине, јер се на тај начин стварају услови, у домену стратешких комуникација, да се они „квалификују за наставак сарадње” са Западом и задржавање „ореола жртве која се плаши обнове српске хегемоније” на Балкану. Између осталог, међу овим чињеницама треба тражити и разлоге за проглашење војне неутралности Србије, јер се на овај начин стварају услови за избијање аргумената који указују на „хегемонистичке намере Срба”, иако се многи актуелни и бивши политичари у Србији својом „херојском реториком” према суседима често суштински хватају у њихове „замке” стратешке комуникације.

Наведене изјаве они редовно користе за потхрањивање свог наратива и тиме јачају своје позиције према Западу и посредно отежавају свеобухватно одвраћање. Наиме, Србија не треба и није у прилици да одвраћа само суседе, већ и много моћније европске силе, а да не говоримо о глобалном хегемону и НАТО. Остаје отворено

питање на који начин треба одвраћати НАТО? Војним средствима свакако не. То смо били принуђени и нисмо успели у потпуности. Како обезбедити одрживи економски развој, ако зависимо од директних страних инвестиција и трговине са државама чланицама Европске уније, а енергетски смо зависни од руских енергената? Дакле, остало је политичко, информативно, идентитетско и свеколико одвраћање, међу које треба уврстити и политику војне неутралности, која је својеврсно одвраћање уз неопходни ниво сарадње који се процењује као национални интерес. Дакле, може се рећи да геостратешка локација, равнотежа снага, посебно регионална и међународна сарадња како наводи Карш као кључне екстерне параметре за одрживост неутралности (Karsh 2011, 88–144), пружа веома сложене услове за реализацију свеобухватног одвраћања мале неутралне државе, као што је Србија, сагледавано у глобалним оквирима. Тиме улога дипломатије, па и њене одбрамбене компоненте, добија на значају много више него што се може на први поглед уочити. Сваки спољнополитички потез који преузме наша дипломатија према било ком од суседа, мора нужно узимати у обзир и калкулисати и чињеницу на који начин ће он бити презентован у центрима моћи, попут Вашингтона, Брисела, Берлина и слично. Преговори између Београда и Приштине представљају сасвим добар и илустративан пример за изазове са којима се суочава српска дипломатија.

Позивајући се на Карша, Новаковић анализира предуслове функционалности стратегија које једна мала или средња држава треба да примени у контексту очувања свог статуса. Он је користио Каршову класификацију за позитиван и негативни приступ. Под позитивном компонентом подразумева политичке приступе којим би се друге државе „убедиле“ да је стално неутрални статус коначан и да се држава њега неће одрећи ни у критичним тренуцима, односно да је њено опредељење веродостојно и поуздано. Негативна компонента је заснована на одвраћању и њом ће се предпочити несразмерни трошкови и губици за државе које се одлуче да угрозе тај статус. Другим речима, иако се неутралне државе прихватањем такве политике суштински одричу силе као средства којом се користе у међународним односима (у офанзивном контексту), оне ипак имају обавезу да своју неутралност бране како друге државе не би њихову територију лако заузеле током неког будућег рата и искористиле за своје ратне напоре. Дакле, развијање адекватне и снажне негативне компоненте је свакако пожељно, али често није од кључног значаја за успешно одвраћање, имајући у виду њихове мале потенцијале моћи. Зато је од виталног значаја, како с правом наводи Новаковић, управо позитивна компонента приступа неутралности, која полази са

политичке позиције да се, дипломатским деловањем, увере други актери међународне политике да је неутралност поуздана и да нема опасности да ће бити укинута или да ће бити усмерена према сарадњи са њиховим потенцијалним супарницима или непријатељима (видети Novaković 2022, 230–247).

Овде се јасно уочава значај праксе дипломатског речника и метода у спречавању безбедносне дилеме, која се као својеврсни бумеранг враћа у негативном контексту према онима који се не понашају у складу са спознајама овог теоријског концепта. „Херојска” реторика појединих бивших, али и актуелних, српских политичара може да донесе одређене добити на унутарполитичком плану, али сасвим извесно штете у спољнополитичком (геостратешком) контексту. Дакле, веома је сложено питање на који начин се одвраћање треба практиковати у конкретним геополитичким условима на Балкану, а да се оно не претвори у њену супротност и додатно угрози безбедност Србије и њених интереса. Ово питање су уочили Копања и Ајзенхамер и аргументовано закључили да се управо „перцепција може посматрати као разделна линија између успешног одвраћања и упадања у клопку безбедносне дилеме, док креирање јасног и недвосмисленог безбедносног наратива, као дела ширег стратешког дискурса, може водити ка решењу поменутог парадокса” (Коранџа и Ајзенхамер 2022, 15). Управо је комуникација са другим актерима у међународној политици кључна за стварање перцепције и основна функција и надлежност дипломатије. Дакле, може се рећи да је дипломатија, у овом контексту сагледавано, кључна за успешну реализацију одвраћања. За ефикасност одвраћања је неопходно да се на одређени начин усклади реторика изабраних функционера, посебно у такозваним министарствима силе, за шта би требало да буде одговорно министарство надлежно за спољну политику. Чињеница је да би својеврсни коректурни фактор за ове негативне појаве у наративу дела српског политичког естаблишмента требало да буде министарство задужено за спољну политику, које би требало да се ефикасније ангажује на нивоу Владе и укаже на потенцијалне негативне ефекте овакве праксе. Велико је питање да ли се то догађало, али се чини да постојаност „херојске” реторике у нашем наративу указује да то није случај. За то су, поред јаким институција, свакако потребни и професионално изграђене дипломате који своју каријеру треба да граде на постулатима професионалне ефикасности и функционалности. То је посебно значајно за Србију, која се налази у својеврсном стратешком окружењу НАТО и са проблематичним наслеђем у односима из блиске прошлости, као и сложене међузависности и глобализованим међународним односима.

Дакле, може се констатовати да се дипломатија мора поставити као државна функција, оличена у институцији министарства надлежног за спољну политику, која нужно мора и да уочава нефункционалне и нежељене ефекте из домена политичке делатности републике Србије, али и указује на компаративне недостатке било да је реч о војним способностима, процедурама, координацијама наступа на спољнополитичком плану и других потенцијалних проблема који могу да угрозе свеобухватност у одвраћању. Као што је већ наведено, дипломатија може бити значајно спољнополитичко средство тек у синергији са осталим спољнополитичким средствима и инструментима. Сагледавањем функција дипломатије у контексту веродостојности и свеобухватности одвраћања јасно се потврђује ова тврдња. Чињеница је да, примера ради, Војска Србије може да развија и усваја способности које недостају већини других, али уколико дипломатија не успе да их на умешан начин уведе у токове калкулације актуелне моћи, те способности могу остати само пуки фактор војних калкулација. Слично је и са позитивним економским параметрима развоја Србије. Уколико дипломатија то не искористи за привлачење страних инвестиција, убрзавање стопа економског раста и, у крајњем, увећањем меке моћи државе, онда је реч искључиво о статистичком податку.

Како то поједини теоретичари наводе, увек постоје одређена рањивост државе, које је неопходно анализирати у контексту одвраћања, како од државних тако и недржавних актера. У том контексту треба разматрати могуће изазове ради спречавања њихових ескалација и спречавања негативног дејства. Реч је о следећим изазовима: 1) Правни изазови у националном и међународном праву; 2) Ефекти на буџете и економски развој, међународне одмазде као што су санкције и бојкоти, или страна војна помоћ потенцијалним непријатељима; 3) Домаће последице по националну политику и кохезију заједнице – посебно проблем наношења националног понижења од стране посредника (што се настоји учинити Србима, прим. аут.); 4) Верска и етничка трвења; 5) Дипломатска и штета по међународну репутацију; 6) Исходи у медијима и јавној дипломатији; 7) Географске удаљености и топографска детерминисаност; 8) Полицијске и друге владине организационе надлежности, као и 9) Односи војног потенцијала, ризици и предвиђене стопе губитака (Schulte 2010, 218–219).

У Млетачкој републици се, од краја 18. века, уводи пракса да њени дипломатски представници по завршеној трогодишњој мисији одрже говор пред Сенатом. Ова пракса, која у многоме личи на савремени „дебрифинг” (извештај) који се реализује у

министарству задуженом за спољне послове, одржала се до краја постојања Млетачке републике. Ако анализирамо ову праксу у савременим условима и у контексту одвраћања, постаје видљиво да је њена примена омогућавала свеобухватност у сагледавању намера и могућности других држава, на одређени начин сагледавање услова и контекста у којима би требало да се реализује одвраћање, ако је то потребно, као и својеврсну отпорност за реализацију свеобухватног одвраћања (Karović 1935, 15).

Србија настоји, у последње време, да примењује концепт проширеног одвраћања⁵, које је усмерено на заинтересованост за безбедност и очување идентитета Срба пре свега у суседним државама. Како о томе пише Игрутиновић, ту „посебно место имају Република Српска (са јасним уставноправним статусом) и Косово и Метохија (са нејасним статусом и преговарачким процесом у току, а Срби су фактички ван власти званичног Београда), Србија у меканој форми назначавала своје амбиције да буде заштитница Срба у могућим кризама” (Igrutinović 2022, 52–53). Дакле, реч је о имплицитном проширеном одвраћању због стања у међународној политици, поштовања суседа и преузетих међународних обавеза, али и због страха од могућих негативних последица по српске интересе експлицитнијег и радикалнијег става по том питању.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Српска научна заједница се веома мало бави проблематиком стратешких студија, као да нам све иде потаман и на спољнополитичком и на унутрашњем плану. А управо стратешке студије треба да дају одговоре на кључна питања једне нације и њеног развоја. У вези са одвраћањем ствари стоје идентично. Једноставно, наведена проблематика се ретко разматра. Може се рећи да је последњи целовити стратешки концепт одвраћања пружила Стратегија општенародне одбране и друштвене самозаштите СФРЈ из 1987. године, која је подразумевала заокружен приступ одвраћању од глобалног приступа сагледаваног кроз деловање у Покрету несврстаних, преко развоја капацитета оружаних снага, до економских, безбедносних и културно-

⁵ Он се може разумети као проширење логике одвраћања са сопствене државе на своје савезнике, односно убеђивање потенцијалних противника својих савезника да се напад на њих не исплати. Сам концепт проширеног одвраћања се развио услед постојања савеза током Хладног рата. Након Хладног рата, доминантна позиција САД као главне (иако не и једине) нуклеарне силе западних савезничких структура и стратешка потреба за одвраћањем противника је довела до концепта проширеног одвраћања. У савременом контексту, проширено одвраћање можемо уочити у логици појачаног истуреног присуства снага НАТО на територији Пољске, Литваније, Летоније, Естоније и Румуније, а наспрам Русије.

образовних предусlova за њену ефикасну реализацију. Од тога времена се догодило много промена, разбираспад⁶ СФРЈ, Хладни рат се преселио у историју али никако се не може рећи да је завршен, док је Србија у неупоредиво тежем положају на међународном плану и Запад је сматра главним кривцем за ратове на Балкану.

Сведоци смо да су савремене државе, поред традиционалних ризика које долазе од употребе војних снага, све више изложене тзв. хибридним претњама, неопходно је да се на њиховом одвраћању, поред субјеката система безбедности и одбране, ангажују и остали субјекти који традиционално код нас нису перципирани као део система безбедности, министарства енергетике, рударства, културе, образовања и друга. Министарство задужено за спољне послове је традиционално задужено за праћење спољне политике и безбедности и не треба га сврставати у остале субјекте система безбедности, јер оно суштински обавља кључне послове везане за одвраћање. То наша историја може да потврди у многим примерима успешног одвраћања, почев од Кримског рата до кризе са Коминтерном и тршћанске кризе. У свим кризама и могућим сукобима су дипломатија и војска деловале синхронизовано и усмерено ка истом циљу, односно очувању мира и заштити националних вредности и интереса.

Међутим, савремена српска дипломатија је у много тежој позицији данас у односу на прошла времена, не само због чињенице да је потенцијал моћи самосталне Србије неупоредив са СФРЈ, већ и због саме природе претњи и трендова у савременој међународној политици, као и геостратешке позиционираности наше државе. Савремене безбедносне претње су много комплексније и захтевају одговор не само државних органа, већ и читавог друштва. Дакле, извесно је да се искључиво војним средствима не може реализовати одвраћање. Управо због ових чињеница, одбрамбена дипломатија није у прилици да буде једина примарно ангажована на одвраћању, већ неке од сегмената свеобухватног одвраћања нужно морају преузети и економски, информациони, политички и други сектори, али и полицијски аташеи и представници Безбедносно-информативне агенције. Једном речју, шеф дипломатског представништва се мора ангажовати на пословима који су у домену одвраћања, јер мора да координира ангажовање особља амбасаде.

У таквим условима је улога српске дипломатије још сложенија и значајнија. Она је због политике војне неутралности додатно усложњена, јер не може да рачуна на традиционалне механизме увећања моћи, путем учлањења у савезе, већ је на одређени

⁶ Појам који је у нашу теорију увео Милош Кнежевић, а аутор сматра да најбоље описује насилну дезинтеграцију бивше државе.

начин принуђена да самостално делује у међународној арени или прецизније речено без сталних ослонаца на велике силе. Дакле, она може бити партнер свакоме, али не и члан војнобезбедносног савеза, што подразумева и одређену дозу неповерења и подрозивости која је у дипломатској пракси веома незахвална.

Због тога је веома сложена мисија правовременог дипломатског извештавања о појави нових или интензивирању постојећих претњи по безбедносне интересе Србије, што је нужан предуслов за организовање и примену адекватних средстава одвраћања. Функција дипломатије, схваћена као „радар за рано упозорење”, се код одвраћања не исцрпљује. Исто тако је важна и функција објективног и правовременог извештавања о делотворности предузетих мера на одвраћању. Уколико оне нису објективне и у складу са узусима професије, не може се говорити о успешном одвраћању. Дакле, дипломатија се може схватити и као својеврстан корективни фактор у односу на све активности државе усмерене на одвраћање.

Слична је позиција дипломатије и у погледу ефикасне примене начела веродостојности у одвраћању. Дипломатија мора да, на професионалан и суптилан начин, презентује све потенцијале одвраћања Србије на начин који ће да омогући уздржавање од угрожавања наших националних интереса, али и да не изазове деловање по принципу безбедносне дилеме. Због тога је суптилност и професионализам од кључног значаја за српску дипломатију.

Србија се налази у стратешком окружењу држава чланица НАТО, од којих су бивше републике СФРЈ посебно заинтересоване за заједничко уравнотежење Србије, попут стратегије обуздавања које је Запад примењивао према Совјетском Савезу током Хладног рата. Због тога не треба да чуди истрајавање на наративу неких бивших сецесионистичких република СФРЈ и Приштине, јер се на тај начин стварају услови да се они „квалификују за наставак сарадње” са Западом и задржавање ореола жртве која се „плаши обнове српске хегемоније на Балкану” у домену стратешких комуникација. Просто делује невероватно да многи актуелни и бивши политичари у Србији својом „херојском реториком” према суседима често суштински хватају у њихове „замке” стратешке комуникације. Оваква пракса, иако усмерена да одврати неке суседе и Приштину, суштински само увећава проблеме, јер се константно „подгрева” теза о „проблематичним Србима” на Западу које је много теже одвратити. Суштински се може рећи да, на плану стратешких комуникација, чинимо исте грешке као и деведесетих година прошлог века. Чини се да је примена концепта стратешких комуникација, не само као штабна функција у Војсци Србије, већ и у читавом друштву,

најбољи приступ ефикасном одвраћању који Србија може да примени у оваквим геостратешким условима. Њеном применом би се у великој мери и отклониле опасности од понашања суседа у обрасцима безбедносне дилеме, што је кључан чинилац ефикасног одвраћања.

Управо из ових разлога, неопходно је усвојити стратегију одвраћања, како би се обезбедила свеобухватност у одвраћању, поготово у надлежностима државних органа који се традиционално не сврставају у систем безбедности Републике Србије. На овај начин би стратешки концепт одвраћања постао стратегија, која би обезбеђивала Србији отпорност у миру и отпор у рату.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Art J. Robert and Jervis Robert. 2011. *International Politics, Enduring Concepts and Contemporary Issues*. Boston: Longman, Tenth Edition.
- Blagojevic, Veljko. 2017. *Defence Diplomacy – Concept, Legal Basic, Organization*. Mauritius: LAP Lambert Academic Publishing
- Blagojević Veljko. 2017. *Srbija i izazovi odbrambene diplomatije*. Beograd: Medija centar Odbrana.
- Blagojevic, Veljko. 2019. „Psychological Operation in Low Intensity Conflict – Case Study Kosovo and Metohija.” In *David vs. Goliath: NATO War against Yugoslavia and its Implications*, ed. Vuković Nebojša, 365–384. Belgrade: Institute of International Politics and Economics and Faculty for Security Studies.
- Blagojević, Veljko. 2015. „Funkcije odbrambene diplomatije u međunarodnom pravu.” *Godišnjak Fakulteta bezbednosti* 25–39.
- Blagojević, Veljko. 2016. „Odbrambena diplomatija u funkciji spoljne politike države.” *Kultura polisa* 13 (29): 467–479.
- Blagojević, Veljko i Radanović Tihomir. „Strateško odvracanje: Ključne nadležnosti државних органа Републике Србије.” *Vojno delo* 74 (4): 28–39. DOI: 10.5937/vojdelo2204028B.
- Brodie, Bernard. 1959. „The Anatomy of Deterrence.” *Royal United Services Institution. Journal* 104 (613): 32–44. DOI: 10.1080/03071845909429674.
- Chikovani, Lela. 2010. *How to Stop the Bear: Strategy of Small States*. Monterey, California: Naval Postgraduate School.

- Dogu, Kosta. 1991. *Strategija niskog intenziteta SAD i bezbednost SFRJ*, Beograd: Centar visokih vojnih škola.
- Dučić, Jovan. 2002. *Blago cara Radovana*. Beograd: Poligraf.
- Evans, Graham and Jeffrey Newnham. 1997. *The Penguin Dictionary of International Relations*. London and New York: Penguin Books.
- Field Manual No. 100-20. 1990. *Military Operations in Low Intensity Conflict*. Washington DC: Headquarters Departments of the Army and the Air Force.
- Fetic, Sorin. 2013. „Operationalisation of Defense Diplomacy.” *Strategic impact* 4: 44–52.
- Freeman, Chas Jr. 2002. *Arts of Power - Statecraft and Diplomacy*. Washington, D.C: United States Institute of Peace Press.
- Igrutinović, Milan. 2022. „Strah i ambicija: vojna neutralnost i prošireno odvracanje.” U *Neutralnost i strateško odvracanje*, ur. Veljko Blagojević, 39–56. Beograd: Medija centar Odbrana.
- Karović, Pavle. 1935. *Diplomacija*. Beograd: Izdavačko i knjižarsko preduzeće Geca Kon.
- Karsh, Efraim. 2011. *Neutrality and Small States*. New York: Routledge.
- Kissinger, Henry. 2022. *Leadership – Six Studies in World Strategy*. New York: Penguin Press.
- Kopanja Mihajlo, Ajzenhamer Vladimir. 2022. „Odvracanje u raljama bezbednosne dileme.” U *Neutralnost i strateško odvracanje*, ur. Blagojević Veljko, 75–96. Beograd: Medija centar Odbrana.
- Howard, L. Dixon. 1989. *Low Intensity Conflict - Overview, Definitions, and Policy Concerns*. Langley Air Force Base, Virginia: Department of the Army and Department of the Air Force.
- Makijaveli, Nikolo. 2003. *Vladalac*. Zemun: I P KNJIGA i NEVEN.
- Mazarr, Michael. 2018. *Understanding Deterrence*. Santa Monica: RAND.
- Miršajmer, Džon. 2017. *Tragedija politike velikih sila*. Beograd: Udruženje za studije SAD u Srbiji, Čigoja štampa.
- Novaković, Igor. 2022. „Komunikacija strategije odvracanja u kontekstu proklamovanog statusa vojne neutralnosti Srbije.” U *Neutralnost i strateško odvracanje*, ur. Blagojević Veljko, 15–38. Beograd: Medija centar Odbrana.
- Paul, V. Thaza, Patrick M. Morgan and James J. Wirtz, eds. 2010. *Complex Deterrence: Strategy in the Global Age*. Chicago and London: University of Chicago Press.
- Petković, V. Milan. 1996. „Diplomatija i rat.” *Vojno delo* 3: 31–38.
- Sokolovski V. D. 1965. *Vojna strategija*. Beograd: Vojnoizdavački zavod.

Schulte, Paul. 2010. „Stymieing Leviathan A Very Short Practical Handbook: How Nonstate Actors Deter States.” In *Deterrence in the Twenty-first Century*, ed. Cain C. Anthony. London: RUSI and Kings College London.

Veljko Blagojević*

National Defence School “Vojvoda Radomir Putnik”, Belgrade

SERBIAN DIPLOMACY IN DETERRENCE

Resume

Diplomacy represents the first line of promotion and defense of national interests and one of the sources of power, alongside with military, economic, information and other forms of power. The importance and complexity of diplomacy for Serbia in the contemporary international relations are perhaps most evident in terms of deterrence when a major war is being waged on European soil, which will certainly have long-term consequences for the international system. In addition to these factors, the persistent unresolved issues stemming from the Yugoslav heritage, notably the contentious matter of Kosovo and Metohija's status, underscore the imperative for Serbia to consistently harness its full national potential to establish a robust and comprehensive deterrence strategy under the constraints of a policy of military neutrality. This policy, in turn, further compounds the complexity of the challenges at hand. The effectiveness of diplomacy is one of the key prerequisites for successful deterrence, but its synergy with other instruments of foreign policy cannot be reliably realized without the concept of strategic communication. The goal of this paper is, relying on a realistic theoretical foundation, to provide an analysis of diplomatic functions and examine its significance for effective deterrence and the necessity of synchronized action with other foreign policy instruments; instruments that were primarily developed for deterrence but can be utilized differently if diplomacy fails to navigate the security dilemma's failings.

Keywords: diplomacy, deterrence, strategy, strategic communication, military neutrality

* E-mail address: veljko_blagojevic55@hotmail.com.

* Овај рад је примљен 3. марта 2023. године, а прихваћен на састанку Редакције 31. августа 2023. године.