

RADOVAN VUKADINOVIĆ

VARŠAVSKI UGOVOR U SISTEMU ISTOČNOEVROPSKE VOJNOPOLITIČKE INTEGRACIJE

Napori za ujedinjavanjem evropskih socijalističkih država u okvirima jedinstvenog sistema veza, a na bazi sovjetskih postavki o potrebama permanentnog zbijanja snaga, imali su poseban odraz na vojno-političkom planu, gdje se od prvih dana postojanja istočnoevropskih zemalja nastojalo tokove suradnje striktno podrediti sovjetskim interesima. S obzirom na takve sovjetske intencije, koje su u pojedinim vremenskim razdobljima bile manje ili više vidljive, u sovjetskom političkom djelovanju prema istočnoevropskim zemljama, razumljivo da je prvi organizirani oblik vojno-političkog okupljanja – Varšavski ugovor – od trenutka svog osnivanja dobio značajne zadatke u skladu sa sovjetskim stremljenjima da se uz pomoć institucionalizirane forme još tješnje koordinira suradnja između država članica. Taj instrument, zajedno s ranije osnovanim Savjetom za uzajamnu ekonomsku pomoć, trebao je da predstavlja osnovu široko zamišljene integracije evropskih socijalističkih država na bazi sovjetske poststalinističke koncepcije razvoja odnosa između socijalističkih zemalja.

Postavljen kao vojno-politička organizacija, Varšavski ugovor je trebao da nadopuni mrežu postojećih bilateralnih aranžmana i da postane osnova značajnog zajedničkog okupljanja svih snaga, u fazi kad je bilo jasno da novo sovjetsko političko rukovodstvo treba nove snažne elemente na kojima bi se moglo očuvati i dalje razvijati savez s istočnoevropskim državama. Prolazeći kasnije kroz različite faze, Varšavski ugovor je, upravo tako kao i ukupnost odnosa u istočnoj Evropi, bio u najvećoj mjeri zavisan od razvoja događaja unutar Sovjetskog Saveza, te su sve evolucije sovjetske politike nalazile svog direktnog odraza u djelovanju te organizacije.

Usponi i padovi sovjetske politike, relativno veća autonomija u istočnoj Evropi, sovjetsko-kineski sukob, proces i popuštanje na liniji Istok-Zapad i ponovno jačanje čvrsto organizirane neostaljinističke dogmatsko-birokratske strukture – sve je to našlo svoje mjesto neposredno u funkcioniranju Varšavskog ugovora i u akcijama koje su u njegovim okvirima poduzimane. Paradoksalna je, svakako, i činjenica da je ta, po zamisli osnivača izrazito obranbena organizacija s tačno preciziranim defenzivnim zadacima, u svojoj dosadašnjoj aktivnosti

djelovala suprotno odredbama samog ugovora. Istodobno i pored nezavijenosti formalne organizacione strukture, koja je u odnosu na neke druge vojno-političke organizacije skoro neznatna, Varšavski ugovor je u neslavnoj intervencionističkoj misiji u ČSSR pokazao da je veoma efikasan instrument koordiniranja vojne akcije i da iza njega stoje najснаžnije političke snage, spremne da u određenim situacijama pribjegu i upotrebi oružane sile u rješavanju problema iz oblasti odnosa između socijalističkih država.

Paralelno s izmjenom formi sovjetske politike prema istočnoevropskim državama Varšavski ugovor je, također, mijenjao svoje karakteristike. Napuštajući poštivanje teksta ugovora, mehanizam organizacije okrenuo je svoju ulogu, umjesto vojno-političke organizacije stvorene u cilju zaštite evropskih socijalističkih država, Varšavski ugovor je postao snažno sredstvo sile u rukama birokratiziranih garnitura spremnih da snagom oružja održavaju i nameću vlastiti koncept tzv. socijalističkog društva i socijalističke zajednice naroda.

Dosadašnja evolucija Varšavskog ugovora zbog svega toga čini sastavni dio promjena kroz koje su prošle evropske socijalističke države, a u prvom redu vanjska politika Sovjetskog Saveza kao najveće zemlje članice koja, inače ima istaknutu predvođičku ulogu u svim akcijama koje je taj snažni vojni aparat dosada pokretao. Analiza odnosa unutar organizacije, njezinog djelovanja kao i temeljnih principa na kojima je postavljena i ciljeva kojima bi trebala težiti, pruža mogućnost da se paralelno s isticanjem izvjesnih specifičnih elemenata tog tijela suradnje istočnoevropskih zemalja s političkog aspekta osvijetle i šire koncepcije u pojedinim razdobljima njihovih uzajamnih odnosa.

I

POČECI VOJNOG POVEZIVANJA ISTOČNE EVROPE SA SSSR - o m

Pobjedom antihitlerovske koalicije i značajnom ulogom koju je u toj pobjedi imao Sovjetski Savez, stvorene su bile mogućnosti da se nakon završetka rata realiziraju osnovni saveznički sporazumi i da Sovjetski Savez dođe u poziciju da osigura svoje zapadne granice. Stvaranje zemalja čije su vlade trebale biti prijateljski naklonjene prema Sovjetskom Savezu, smatrao je Staljin jednim od glavnih zadataka sovjetske diplomacije u toku ratnih pregovora i zbog toga je područje istočne Evrope, počev od Finske pa do Bugarske, trebalo biti u najvećoj mjeri postavljeno kao izvjesna tampon zona sposobna da eliminiira direktan kontakt Sovjetskog Saveza s potencijalnim neprijateljem, koji je mogao doći samo sa Zapada.

Razvijanju veza s novostvorenim zemljama tzv. narodnim demokracijama u istočnoj Evropi, koje su vremenom prihvale u potpunosti sovjetski model izgradnje socijalističkog društva, Sovjetski Savez ipak nije posvetio veću pažnju. Polazeći od činjenice da je Istočna Evropa

bila prepuštena sovjetskim intencijama, fizički prisutan vojnom silom u Rumunjskoj, Mađarskoj, Poljskoj i okupiranom dijelu Njemačke, Sovjetski Savez nije niti pokušao da tek formirane zemlje narodne demokracije smatra kao ravnopravne subjekte i saveznike u izgradnji socijalističkog društva. Neravnopravni odnosi potčinjenosti sovjetskim interesima, diktiranje forme veza i grubo miješanje u unutrašnje stvari istočnoevropskih zemalja, karakterizirali su početnu fazu odnosa u kojoj je Sovjetski Savez, svjestan svoje snage i svog posebnog položaja, istočnu Evropu tretirao kao potpuno podređeno područje, bez volje da se pride kvalitetno drugačijem stvaranju međudržavnih veza.

Na planu vojnog djelovanja Sovjetski Savez je bio u prilici da koristi niz prednosti koje su proizlazile iz poslijeratnog razvoja međunarodnih odnosa. Međutim, u tom razdoblju paralelno s naporima da se ojačaju veze istočne Evrope sa Sovjetskim Savezom Staljin je insistirao na stvaranju bilateralnih međunarodnih ugovora o prijateljstvu, suradnji i uzajamnoj pomoći, koji su s formalne tačke gledišta trebali predstavljati osnovu savezničkog sistema.¹

Osim tog čisto formalnog izraza povezanosti Sovjetski Savez je imao neograničene mogućnosti da kontrolira vojnu situaciju u istočnoj Evropi. Sovjetske vojne jedinice stacionirane u Rumunjskoj, Mađarskoj, Poljskoj i istočnom dijelu Njemačke, aktivno su pomagale u stvaranju i jačanju armija u tim državama, niz sovjetskih vojnih eksperata i visokih oficira bio je poslan u istočnoevropske armije, i što je bilo naročito važno, istočnoevropske države su od prvog dana bile upućene na SSSR u pogledu nabavke naoružanja i vojne opreme.²

Uz pomoć takvih sredstava postignuta je ubrzo puna sadržajna integracija vojnih snaga pod striktnim sovjetskim rukovodstvom u najširem smislu. Na tom veoma značajnom polju zemlje narodne demokracije, koje su nužno trebale sovjetsku pomoć u formiranju svoje državnosti, podredile su sve svoje nacionalne interese sovjetskim zahtjevima, te je nakon donošenja Rezolucije IB-a i sukoba s Jugoslavijom bilo nemoguće očekivati da bi bilo koja istočnoevropska zemlja mogla otpustiti od zajedničke, odnosno sovjetske linije.

Hladni rat, također je ubrzao bipolarizaciju snaga, svi daljnji procesi tješnjeg povezivanja unutar tzv. lagera odvijali su se pod punom sovjetskom kontrolom. Pokušaji formiranja većih međudržavnih

¹ Primjer i model takvog postavljanja veza predstavljao je Sovjetsko-čehoslovački ugovor o uzajamnoj pomoći prijateljstvu i poslijeratnoj suradnji iz 1943. godine, koji je pod pritiskom KPC potpisala sa sovjetskom vladom čehoslovačka emigrantska vlada u Londonu. Osim isticanja potrebe udruživanja snaga u borbi protiv zajedničkog neprijatelja – Hitlerove Njemačke – ugovorom se predviđala i svestrana suradnja na političkom i ekonomskom polju nakon završetka rata. U prvom programu Narodnog fronta tzv. Košičkom programu iz 1945. stajalo je između ostalog: »Vlada će smatrati kao nenarušivu rukovodeću liniju čehoslovačke vanjske politike najtješnji savez s velikom pobjedonosnom slavenskom državom na Istoku. Sovjetsko čehoslovački ugovor o uzajamnoj pomoći, prijateljstvu i poslijeratnoj suradnji od 11. 12. 1943. određivat će zauvijek vanjskopolitičku poziciju naše zemlje.« Program nove čehoslovenske vlade narodni front Čechu a Slovaku, Moskva 1945, S. 5–6.

² O formama sovjetskog djelovanja u zemljama narodne demokracije vidjeti: Zb. Brzezinski, *The Soviet Bloc: Unity and Conflict*, New York 1963, S. 116–128.

cjelina nisu naišli na sovjetsko odobravanje i ugušeni su u samom začetku.³ Na ekonomskom i ideološko-političkom planu suradnja je bila postavljena u punu zavisnost od sovjetskih direktiva, kojima su se iz jednog centra rješavala sva pitanja funkcioniranja skupine socijalističkih zemalja.

Čvrsto prisutan u istočnoj Evropi čak i nakon osnivanja NATO saveza,⁴ SSSR nije pokušao pristupiti osnivanju vlastite vojnopolitičke organizacije, siguran da su postojeće forme povezivanja sasvim dovoljne da u praksi ostvare punu integraciju. Osim toga, SSSR je nastojao da se međunarodnom javnom mnjenju predstavi kao pobornik mira bez upotrebe vojnih sredstava, a sigurno je da SSSR nije imao povjerenja u dio istočnoevropskih armija.

Zbog svega toga osnivanje i ubrzano jačanje integracione strukture zapadnoevropskog vojnog saveza nije naišlo na sovjetske protumjere, osim u nizu službenih i poluslužbenih napada u kojima su se zapadne države optuživale za pogoršavanje međunarodnih odnosa, raspirivanje ratnohušakačkih priprema, daljnju podjelu Evrope i opće ugrožavanje mira u svijetu.⁵

II

RAZLOZI OSNIVANJA VARŠAVSKOG UGOVORA

Nakon Staljinove smrti kad je sovjetska politika, naročito vanjska, počela postajati elastičnija,⁶ dajući znatan doprinos djelovanju u pravcu popuštanja zategnutosti, odnosi između socijalističkih država odvijali su se i dalje ustaljenim kanalima. No, i pored toga novo sovjetsko kolektivno rukovodstvo, svjesno da će biti sve teže održavati Staljinov stupanj povezanosti s istočnoevropskim zemljama, počelo je tražiti mogućnost za novo i dugoročnije postavljanje uzajamnih odnosa, koje bi u prvi plan istaklo veći stupanj jednakosti i ravnoprav-

³ Detaljnije o tim pokušajima vidjeti:

P. S. Wandycz, *Czechoslovak-Polish Confederation and the Great Powers 1940-1943*, Bloomington, 1956., S. Stanislawski, *Projekty konfederacji polsko-czechosłowackiej w cz sie drugiej wojny światowej*, »Sprawy Międzynarodowe«, 1963. br. 4., V. Kotyk, *Svetova socialistička soustava*, Praha 1967., S. 57-65.

⁴ Ugovor o Sjeveroatlanskoj organizaciji potpisan je 4. 4. 1949.

⁵ U izjavi sovjetskog ministarstva vanjskih poslova, objavljenoj uoči stvaranja NATO-a 29. I. 1949. organizacija je okvalificirala kao: »najizrazitiji primjer agresivnih stremljenja uske grupe država i prije svega, izraz stremljenja vladajućih krugova SAD i Velike Britanije...«. *Vnešnja politika Sovetskogo Sojuza 1949 god*, Moskva 1953, S. 46-71.

⁶ Među konkretnim mjerama koje su označile taj novi pristup u sovjetskoj vanjskoj politici, može se naznačiti: normalizacija odnosa s Jugoslavijom, potpisivanje državnog ugovora s Austrijom, uspostavljanje diplomatskih odnosa sa SR Njemačkom, rješavanje spornih pitanja s Finskom i otvaranje prema azijskim vanblokovskim zemljama (Indija, Burma, Afganistan).

nosti.⁷ Na takvoj političkoj osnovi koja je polagano nastajala u SSSR-u računalo se da je moguće zadržati postojeći sistem veza u istočnoj Evropi i osigurati i dalje predominaciju sovjetskih interesa. Zamijenjivanje termina »socijalistički tabor«, koji je bio sinonim za staljinsko razdoblje odnosa, novim terminom »zajednice socijalističkih država«⁸ bio je prvi signal formalnih promjena iz kojih su, međutim, već tada stajale šire intencije usmjerene u pravcu izmjene formi odnosa.

Osnivanje Varšavskog ugovora, u takvoj situaciji, bilo je u velikoj mjeri povezano s vanjskim i unutrašnjim faktorima. Odluka o formiranju vojno-političke organizacije istočnoevropskih država, punih sedam godina nakon stvaranja NATO-a, može se promatrati s različitih aspekata, moguće je tražiti bliže ili dalje motive koji su rukovodili sovjetsko rukovodstvo da poduzme taj korak, ali je sasvim sigurno da je pored čisto pragmatičkih i praktičnih zahtjeva Varšavski ugovor treba da ispuni i neke daljnje dugoročnije ciljeve sovjetske vanjske politike.

1. Utjecaj međunarodnih kretanja:

U široj političkoj analizi razloga kojima se rukovodilo sovjetsko rukovodstvo u stvaranju vojno-političkog saveza potrebno je istaknuti nekoliko elemenata:

a) Jačanje vojno-političkog saveza na Zapadu i primanje Savezne Republike Njemačke u NATO na osnovi Pariških sporazuma od 23. 10. 1954, pružilo je sovjetskom rukovodstvu formalnu priliku da pojača propagandnu kampanju protiv zapadnog bloka i da sa svoje strane, kao pokušaj zaustavljanja takvog razvoja, ponudi sazivanje konferencije o evropskoj kolektivnoj sigurnosti.⁹

b) Potpisivanjem Državnog ugovora s Austrijom mijenjao se status sovjetskih vojnih jedinica stacioniranih u Rumunjskoj i Mađarskoj, s obzirom da su one trebale ostati u tim zemljama do trenutka austrijske okupacije, kao jedinice koje održavaju komunikacione linije sa sovjetskim okupacionim snagama u Austriji. Stupanje na snagu Državnog ugovora i povlačenje sovjetskih okupacionih snaga iz Austrije trebalo

⁷ Jedna od prvih mjera u naporima za realizacijom promjena odnosila se na ukidanje mješovitih društava u kojima se SSSR pojavljivao kao drugi partner, koristeći u velikom stupnju mješovita društva za svoje potrebe, i izvlačeći iz njih značajne ekonomske koristi. Deklaracija Vrhovnog Sovjeta SSSR od 9. II 1955 po prvi put je istakla nove principe na kojima SSSR želi razvijati suradnju sa socijalističkim državama u novim uvjetima. Poštovanje ravnopravnosti, nemiješanje u unutrašnje stvari drugih zemalja, nenapadanje, poštivanje suvereniteta i nacionalne sigurnosti postavljeni su kao nove platforme djelovanja sovjetske vanjske politike, kako prema socijalističkim državama tako isto i prema širokom krugu država s različitim društvenopolitičkim uređenjima. Deklaracija Vrhovnog Sovjeta SSSR, Izvestija 19. 2. 1955.

⁸ Pišući o potrebi jedinstva socijalističkih zemalja časopis Komunist je prvi upotrijebio termin »zajednica socijalističkih država«. Komunist 1965. br. 14.

⁹ W. Morawiecki, Organizacije międzynarodowe, Warszawa 1965. S. 468. Współczesne stosunki międzynarodowe, Warszawa 1968, S. 44. Etapy zewnętrznej polityki SSSR, Moskva 1961. S. 427.

je dovesti do povlačenja sovjetskih jedinica iz Rumunjske i Mađarske. Da bi izbjegao takvo rješenje, smatrajući da je prisustvo sovjetskih jedinica neophodno u te dvije zemlje, SSSR je pristupio stvaranju vojno-političke organizacije, koja je trebala da formalno udruži već ionako čvrsto integrirane snage i da pruži opravdanje za daljnje stacioniranje sovjetskih vojnih snaga izvan granica SSSR-a. Karakteristično je da je Varšavski ugovor potpisan jedan dan prije stupanja na snagu Državnog ugovora o Austriji (15. 5. 1955.), kako bi se i s pravne tačke gledišta uskladilo stacioniranje sovjetskih vojnih jedinica s novonastalom situacijom u Austriji.¹⁰

c) Osnivanje bar formalno proklamiranog saveza, na principima ravnopravnosti i jednakosti svih članica, pružilo je priliku sovjetskom rukovodstvu da organiziranom NATO sistemu suprotstavi svoju vlastitu organizaciju, te da u slučaju pregovora oko popuštanja zategnutosti u Evropi, sovjetsko rukovodstvo dobije u diplomatskim pregovorima nove pozicije. Tražeći raspuštanje NATO saveza i stvaranje sistema evropske kolektivne sigurnosti, Sovjetski Savez je mogao sa svoje strane ponuditi raspuštanje Varšavskog ugovora, čime u sovjetske pozicije u eventualnim pregovorima morale biti jače.¹¹

d) Ako se promatra stvaranje Varšavskog ugovora u sklopu šire analize odnosa između socijalističkih država u prvom poststaljinskom razdoblju, sigurno je da je ta odluka imala i znatno šire značenje u okviru napora da se omogući nesmetana sovjetska kontrola nad razvojem istočne Evrope. Nekadašnji staljinski način autoritativnog rješavanja iz jednog centra, bez postojanja bar formalnih mogućnosti ravnopravnog sudjelovanja istočnoevropskih država, trebalo je mijenjati da bi se sovjetski sistem mogao održati u novim uvjetima ispunjenim izvjesnim popuštanjem na liniji Istok-Zapad i prvim nemirima unutar istočnoevropskih zemalja (Istočni Berlin). Nova sovjetska politička linija, koja nije imala veću podršku niti u samom SSSR-u, nužno je zahtijevala veći stupanj suradnje i zajedničkog djelovanja s istočnoevropskim državama ili, makar, održanje evropskog status quo. Nakon berlinskih nemira, koji su predstavljali prvu reakciju na kruti staljinski birokratski sistem, sovjetskom rukovodstvu, zainteresiranom za rješavanje vlastitih unutrašnjo-političkih veoma složenih problema, i za popuštanje međunarodne zategnutosti, sve su više trebale zemlje narodne demokracije. Okupljanje na multilateralnim osnovama moglo je, prema sovjetskim procjenama, osigurati takve ciljeve. Zbog toga nije nikako slučajno da je tek nakon Staljinove smrti Savjet za uzajamnu ekonomsku pomoć počeo da djeluje i da je upravo novo sovjetsko rukovodstvo shvatilo da taj instrument može dati pozitivne rezultate kako na privrednom, tako isto i na političkom polju. Intenzi-

¹⁰ B. K. Kiraly, *Why the Soviets Need the Warsaw Treaty, East Europe 1969*, br. 4. S. 8-9.

T. W. Wolfe, *The Warsaw Pact in Evolution, u: Eastern Europe in Transition*, Baltimore 1966. S. 208.

¹¹ B. K. Kiraly, *why the Soviets Need...* op. cit. S. 9.

viranje djelovanja SEV-a i prvi rezultati višestrane suradnje pokazali su opravdanost takvog pristupa suradnji. Istodobno, to obnavljanje ili, bolje rečeno, započinjanje funkcioniranja SEV-a ohrabrilo je pobornike iniciranja novih formi veza i doprinijelo je sazrijevanju ideje o potrebi formiranja instrumenta za koordinaciju vojno-političke aktivnosti, naravno, u znaku i dalje opće sovjetske prevalencije.

Pored postojanja dvadesetogodišnjih ugovora o prijateljstvu suradnji i uzajamnoj pomoći, koji su predstavljali osnovu sovjetskog sistema povezivanja istočne Evrope, Savjet za uzajamnu ekonomsku pomoć i novostvoreni Varšavski ugovor dobili su zadatak da ojačaju tu ukupnost veza, da pored čisto formalnih elemenata, koji su bili u skladu s novom vanjskopolitičkom linijom sovjetskog rukovodstva, pruže istočnoevropskim državama osjećaj veće važnosti. Iniciranje tih multilateralnih formi suradnje na privrednom i vojnom-političkom polju trebalo je da stvori fundament daljnjeg jačanja uzajamnih veza i da osigura sovjetske pozicije u istočnoj Evropi.

2. Poststaljinski razvoj SSSR-a i nova pitanja sovjetske vojne strategije:

Pored spomenutih faktora, pretežno vezanih uz razvoj međunarodne situacije, potrebno je ukazati i na stanje u SSSR-u, gdje je na bazi složenih unutrašnjih prilika u vezi s postepenom polarizacijom snaga unutar sovjetskog rukovodstva sazrijevala ideja o novom sovjetskom postavljanju u istočnoj Evropi. Novo sovjetskog kolektivno rukovodstvo na čelu s Maljenkovom naslijedilo je niz teških problema, ne samo na polju vanjske politike gdje je Sovjetski Savez Staljinovom politikom zatvaranja socijalizma u državne granice, ustvari, bio isključen iz šireg spleta međunarodnih odnosa, već su ti problemi bili, također, vezani uz unutrašnji razvoj sovjetskog društva. Teškoće u daljnjem industrijskom razvoju, zaostajanje u poljoprivredi, deformacije u društvenom životu i potpuno nova pitanja s kojima se, nakon Staljinove smrti, počela suočavati sovjetska vojna strategija – sve to zajedno predstavljalo je veoma kompleksnu problematiku koja je nova rukovodeća ekipa morala brzo rješavati.

Maljenkov i njegov suradnik, a kasnije protivnik N. S. Hruščov, istakli su odmah nakon Staljinove smrti da je osnovni zadatak nove sovjetske politike na internom planu vezan uz podizanje poljoprivredne proizvodnje i ubrzani razvoj životnog standarda. Zamašni projekt o djelomičnoj preorijentaciji proizvodnja, ipak, nije zanemarivao tešku industriju, već je polazio od činjenice da SSSR nalazi već ostvareni uspjeh u razvoju teške industrije ima sada »uvjete da organizira značajan porast u proizvodnji potrošnih dobara«. ¹² Ovaj tzv. »novi kurs« polazio je od nekoliko pretpostavki političko-ekonomske prirode. Smatralo se da je postignuti nivo industrijalizacije dovoljan da SSSR započne s bržim podizanjem životnog standarda, za koji se smatrao da

¹² Pravda 9. 8. 1953.

je nizak. Osim toga, novo znatno pragmatičnije rukovodstvo, prilično nesigurno u mogućnosti da se održi u novim uvjetima na vlasti, nastojalo je ponuditi prihvatljiv program upravo na onim tačkama za koje se osjećalo da su slabe. Nemiri u Istočnom Berlinu, koji su bili prvi masovni izraz nezadovoljstva u istočnoj Evropi, bez obzira na to što su ugušeni snagom sovjetskih divizija,¹³ ipak su unijeli neke nove elemente u razmišljanju o daljnjem razvoju SSSR-a a paralelno s tim i Istočne Evrope.

Međutim, ta prividna i dosta kratkotrajna jedinstvenost sovjetske rukovodeće ekipe ubrzo je napuštena te je počelo dolaziti do javnih izraza neslaganja sa službeno proklamiranom politikom jačanja lake industrije i osjetnijeg podizanja životnog standarda.¹⁴ Sporovi oko investiranja u razvoj sredstava za proizvodnju ili sredstava za potrošnju postali su dio znatno šire polarizacije snaga u sovjetskom društvu. Partijski, a posebno vojni krugovi bili su zainteresirani za daljnje održavanje tradicionalnog Staljinovog kursa i isticanje apsolutnog primata teške industrije. S tim diskusijama, sporovima i kasnijom ostavkom Maljenkova bile su povezane i veoma značajne debate o pitanjima odbrane, hidrogenskom oružju i cjelokupnoj sovjetskoj vojnoj doktrini. Visoki vojni krugovi, životno zainteresirani za daljnje svestrano jačanje oružanih snaga, odlučno su se suprotstavili novom kursu premijera Maljenkova, nastojeći da istaknu u prvi plan značenje i mjesto sovjetske armije u okvirima novog poststaljinskog planiranja.

Nakon niza indirektnih napada u kojima se posebno angažirao Hruščov tvrdeći da je daljnji razvoj SSSR-a prvenstveno vezan uz daljnji razvoj teške industrije, te da zahtjevi za intenziviranjem proizvodnje robe za široku potrošnju predstavljaju izraz desničarskih zastranjiivanja,¹⁵ premijer Maljenkov je bio prisiljen da podnese ostavku.¹⁶ Taj događaj predstavljao je velik uspjeh brojnih protivnika »novog kursa«, ali moguće je tvrditi da je od tog trenutka armija znatno dobila na svom prestižu i da su joj bile otvorene mogućnosti sudjelovanja u kreiranju opće sovjetske politike.

U toj novoj situaciji, ispunjenoj borbama unutar sovjetskog rukovodstva i naporima za većim angažiranjem Sovjetskog Saveza u međunarodnim odnosima, postalo je vidljivo da je sovjetska vojna strategija, zasnovana na pet konstantnih Staljinovih faktora, prilično zastarjela i da nije uopće prilagođena novo mrazvoju vojne tehnologije. Konstantni faktori: čvrstoća domovinskog fronta, moral oružanih snaga, kvantitet i kvalitet divizija, naoružavanje oružanih snaga i spo-

¹³ Nakon likvidiranja berlinskih nemira uz pomoć sovjetskih vojnih jedinica, kojima je tada komandirao general Grečko, SSSR je znatno revidirao svoju politiku prema DR Njemačkoj. DR Njemačka je oslobođena plaćanja daljnjih reparacija SSSR-u, sovjetski okupacioni troškovi smanjeni su na 5% nacionalnog budžeta, svi predratni njemački dugovi SSSR-u su otpisani, a SSSR je pružio DR Njemačkoj kredit u visini od 121 milijun dolara. E. Raymond. *The Soviet State*, New York 1968. S. 165.

¹⁴ V. Kotnik, *Svetova socialisticka...* op. cit. S. 107-113.

¹⁵ Pravda 24. 1. 1955.

¹⁶ Maljenkov je podnio ostavku 9. 2. 1955.

sobnost komandnog kadra, na kojima se zasnivala cjelukupna dotadašnja sovjetska vojna strategija¹⁷ trebali su da predstavljaju bitne elemente sovjetske snage, koju je nemoguće savladati. Pri tome nije vodilo više računa o protivničkoj vojnoj snazi, jer je ona osnovna i najvažnija pretpostavka uspjeha bila vezana uz značenje konstatnih faktora i čvrstoću sovjetskog sistema. U sovjetskom strateškom razmišljanju skoro sasvim se negirao utjecaj iznenadnog napada, klime, prirodnih i geografskih uvjeta, koji su uzimani samo kao privremene komponente, koje ne mogu bitnije utjecati na krajnji ishod eventualnog rata. U vrijeme mira osnovni zadaci sovjetske odbrane svodili su se na jačanje oružanih snaga i pripremanje svih uvjeta za brzo povlačenje u dubinu SSSR-a, ukoliko bi došlo do napada jakih neprijateljskih snaga.

Nakon izvršenja pune mobilizacije sovjetska vojna mašina krenula bi u napad i neprijatelj bi na bazi sinhroniziranog korištenja svih pet konstantnih faktora bio uništen, slično kao i Hitlerova Njemačka u II svjetskom ratu.

Međutim, ta odbranbena strategija imala je niz manjkavosti, sve vidljivijih u vrijeme razvijenog nuklearnog oružja i mogućnosti da potencijalni protivnik iznenada napadne nuklearnim oružjem sovjetski teritorij, čime bi, svakako, u velikoj mjeri moglo biti onemogućeno djelovanje konstatnih faktora. Osim toga, nove mogućnosti brzog prenošenja nuklearnog oružja u dubinu protivničkog teritorija, bez većih, a pogotovo bez apsolutno nesavladivih prepreka, radikalno su mijenjale značenje sovjetskih područja za Uralom, koji više nisu bili neranjivi kao u toku II svjetskog rata.

Debata o svim tim pitanjima, sigurno, se u sovjetskim vojnim krugovima vodila i znatno ranije međutim, do njenog otvorenog objavljivanja došlo je odmah nakon ostavke Maljenkova, čime je armija kao saveznik Hruščova sasvim jasno postavljala svoje nove zahtjeve za većom participacijom u procesu donošenja značajnih političkih odluka i daleko većom kombinacijom vojnih i političkih interesa u stvaranju sovjetske vanjskopolitičke linije. Niz istaknutih sovjetskih vojnih teoretičara i vojnih rukovodilaca naglašavao je potrebu bržeg prilagodavanja sovjetske vojne strategije novim uvjetima vođenja rata. Sovjetski maršal P. A. Rotmistrov otvorio je debatu člankom: »Za stvaralačko rješavanje problema sovjetske vojne nauke« u kome je, uz spominje vrijednost pet stalnih faktora, ukazao otvoreno i na nove uvjete o kojima treba voditi računa: »Lako se može shvatiti da sve veće značenje iznenadenja nikako ne umanjuje značenje stalnih faktora u odlučivanju ishoda rata. Čak što više, važnost tih faktora je sve veća... Potrebno je otvoreno istaknuti da u izvjesnim slučajevima iznenadna agresija, uz upotrebu atomskog ili hidrogenskog oružja, može predstavljati jedan od odlučujućih uvjeta za postizanje uspjeha, ne samo u početnom razdoblju rata, već u ratu kao cjelina«¹⁸

¹⁷ Bol'shaja sovjetskaja enciklopedija, izd. vtoroe, tom 34. S. 255-258.

¹⁸ Krasnaja zvezda 24. 3. 1955.

Ovo donekle oprezno postavljanje problema otvorilo je prve mogućnosti za uključivanje daljnjih sudionika debate koji su postepeno počeli sve više isticati mogućnost iznadanog napada, karakter nove vojne tehnologije kao i opasnost uništenja duboke pozadine fronta. Time se na posredan način mijenjalo mišljenje o apsolutnom važanju pet faktora i njihovoj upotrebljivosti u svi vrstnim operacijama. Sovjetski maršal I. K. Bagramjan pisao je između ostalog: »Značenje elemenata iznenađenja povećava se sa suvremenim razvojem oružanih snaga i vojne tehnike, obzirom da neočekivani udarac može biti nanesen ne samo snagama na frontu, već isto tako i strateškim objektima – važnim političkim i ekonomskim centrima smještenim daleko od linije fronta.«¹⁹

Komandant zračne obrane maršal Birjuzov upozoravao je na sve veće mogućnosti brzog prenošenja termo-nuklearnog oružja na velike daljine i sposobnost brzog uništavanja administrativnih, industrijskih i vojnih centara smještenih duboko u unutrašnjosti.²⁰ Mjere koje bi trebalo poduzeti u toj novoj situaciji, kad su potencijalne opasnosti za sovjetski teritorij postajale sve veće, iznio je, među prvima, sovjetski strateški general major N. A. Talenskij, koji je insistirao na stvaranju širokog sistema promatranja i upozoravanja. U slučaju pokretanja iznadanog napada na SSSR putem tog sistema trebalo bi odmah upozoriti sovjetske vojne snage, čiji bi zadatak bio da nenesu udarac protivničkoj sili. Pored razvijanja sistema otkrivanja i praćenja protivničkih strateških snaga, time su se postavljali i potpuno novi zadaci u pogledu daljnjeg razvoja sovjetskih vojnih snaga na svim nivoima – strateškom, operacionom i taktičkom.²¹

Taj iznenađni i svakako organizirani nastup sovjetskih vojnih rukovodilaca jasno je svjedočio o ranijim neslaganjima s politikom Maljenkova i predstavljao je predznak promjena u sovjetskoj vanjskoj politici. Pogriješno bi bilo, međutim smatrati da Maljenkov nije bio svjestan nove situacije i važnosti nuklearnog oružja u slučaju eventualnog sukoba. Ali, polazeći od ortodoksnog i dugo godina važećeg Staljinovog shvaćanja: da je daleko lakše očekivati sukob između kapitalističkih snaga koje razdiru antagonističke suprotnosti nego između kapitalističkog i socijalističkog lagera, Maljenkov je vjerovao da bi se takav sukob unutar kapitalističkog svijeta vodio bez upotrebe nuklearnog oružja, isključivo konvencionalnim snagama. Ako bi SSSR bio silom prilika uvučen u takav konflikt konvencionalne snage bi bile sasvim dovoljne, te je zbog toga SSSR trebao ići prvenstveno na jačanje svojih konvencionalnih snaga, zadržavajući minimum nuklearnog oružja kako bi se već samim njegovim posjedovanjem odvratilo kapitalističke zemlje da ga upotrebe. Nuklearno oružje trebalo je da posluži samo

¹⁹ Oktjabr' br. 5. 1955.

²⁰ Voennie znanija 1956. br. 8.

²¹ Voennaja mysl 1955. br. 5.

kao stalno prisutni zastrašivač u odnosima između SAD i SSSR, jer niti jedna niti druga strana ne bi želile upotrebiti nuklearno oružje u sukobu koji bi mogao označiti kraj moderne civilizacije. Na toj osnovi pružale su se široke mogućnosti za rješavanje unutrašnjih problema u Sovjetskom Savezu, a posebno na ekonomskom polju, gdje je upravo novi kurs trebao bitnije utjecati na brže zadovoljavanje potreba sovjetskih građana.²²

Međutim, padom Maljenkova sukob između tradicionalista i pristalica daljnjeg jačanja teške industrije, i na toj osnovi moderne svestrano opremljene armije, bio je završen u korist onih posljednjih, koji su također, pomogli obaranje Maljenkova. To novo isticanje uloge i važnosti armije kao snažnog i neophodnog saveznika svake nove rukovodeće ekipe, utjecalo je i na stvaranje nove vanjske politike za koju se tražilo da bude angažirana u pronalaženju diplomatskih rješenja sa zapadnim državama, uz jasno isticanje permanentnih sovjetskih vojnih interesa. Pored toga, postojeće vojne snage počele su se više pojavljivati samo kao moguće sredstvo u neprekidnom uzajamnom zastrašivanju dviju super sila već i kao elastičan i živ instrument kojeg je potrebno i dalje razvijati da bude u stanju da efikasno djeluje u slučaju potrebe, odnosno u vrijeme eventualnog nuklearnog sukoba.

Sovjetska diplomatska akcija, pod utjecajem tih novih impulsa, počela je postepeno stvarati prostor za eventualno zajednički prihvatljiva rješenja. Sovjetski zahtjevi za općim i potpunim uništavanjem atomskog i nuklearnog oružja kao i smanjenjem oružanih snaga velikih država za 1/3, predstavljali su prve sovjetske prijedloge postavljene, u velikoj mjeri, na bazi stvaranja nove vanjskopolitičke linije, u kojoj su vojni krugovi počeli dobivati sve odlučnije pozicije.

Prvim planovima o razoružanju predlagalo se da se u dvije etape realizira opsežan program razoružavanja pet velikih država. Od trenutka prihvaćanja, pa do početka 1956. trebalo je da se zamrznu sve vojne efektivne, konvencionalno oružje kao i izdaci za naoružanje na nivou od 31. 12. 1954. Početkom 1956. pet velikih sila smanjile bi svoje oružane snage da bi postigle slijedeći nivo: SAD, NR Kina i SSSR 1,5 milijuna vojnika a Francuska i Velika Britanija po 650.000. Na te mjere kasnije se trebala nadovezati zabrana nuklearnih eksperimenata i pregovori oko postepenog likvidiranja baza na stranom teritoriju, s tim da bi se sve zemlje odrekle upotrebe nuklearnog oružja, čak i u slučaju iznenadnog napada. Nuklearno oružje moglo bi se, prema sovjetskom prijedlogu, upotrijebiti jedino u izvršavanju odluka donesenih u Vijeću sigurnosti.

²² To mišljenje zastupa britanski autor Mackintosh, koji se inače posebno bavi pitanjima sovjetske vojne strategije i njenih utjecaja na razvoj sovjetske vanjske politike.

J. M. Mackintosh, *Strategy and Tactics of Soviet Foreign Policy*, London 1962. S. 95-96.

Završetkom druge faze proizvodnje nuklearnog oružja bila bi obustavljena, zabranjena bi bila upotreba nuklearnog oružja i uništene postojeće zalihe, tako da bi krajem 1957. sve nuklearne sile ostale bez nuklearnog oružja.²³

Međutim, sovjetski prijedlozi koje su na Zapadu mnogi nazivali pokušajem da se dobije izvjestan predah u daljnjoj fazi naoružavanja nisu urodili plodom.²⁴ U vrijeme međunarodnih odnosa koji su veoma polagano išli u pravcu popuštanja, Zapad je svoju vojnu strategiju čvrsto zasnovao na koncepciji masovne odmazde, smatrajući da je uzajamno zastrašivanje neophodna kategorija međunarodnih odnosa, koja, istodobno, jačem nuklearnom partneru daje i značajne političke prednosti. Posebno nakon neuspjeha u korejskom sukobu, kad su SAD bile u nemogućnosti da razviju koncepciju nuklearnog rata s obzirom na postojeću opću ravnotežu snaga, SAD su na vojnom planu usmjerile sva sredstva na stvaranje i održavanje visokog stupnja razvoja nuklearnog oružja, smatrajući da je tom kvalitetom, a tada i kvantitetom prednošću, moguće držati SSSR u permanentnom stanju zastrašenosti. Američku prednost u nuklearnom oružju Sovjetski Savez je kompenzirao na drugoj strani općom sovjetskom predominacijom u Evropi, gdje su sovjetske vojne snage s teritorija SSSR-a i iz zemalja istočne Evrope bila u stanju da veoma brzo reagiraju na eventualne američke akcije ia drugim mjestima.²⁵ Zbog toga su svi američki pokušaji da se upotrijebi nuklearno oružje ostali bez uspjeha, jer nisu naišli na podršku niti američke administracije zainteresirane da se sukobi većih dimenzija (Koreja, Vijetnam) ipak rješavaju uz pomoć političkih sredstava. Vojna ravnoteža snaga, karakterizirana američkom prevagom u pogledu nuklearnog oružja i sovjetskim snažnim prisustvom u Evropi, postala je tako jedna od najznačajnijih komponenti u odnosu snaga, čak znatno prije sovjetske raketne ofanzive usmjerene na izjednačavanje nuklearnih kapaciteta.

Sovjetskim planovima o razoružanju vodilo se računa da se ostvare izvjesne prednosti na političkom polju u pogledu angažiranja javnog mnjenja, ali je bilo sasvim sigurno veoma teško očekivati da bi Zapad mogao prihvatiti sovjetski prijedlog u cjelini, pa čak i s eventualnim korekturama.

Pored otvorene nespremnosti da se unište zalihe nuklearnog oružja, odnos snaga na evropskom kontinentu činio je jednu od najvećih objektivnih smetnji akceptiranja prijedloga o razoružavanju i uništavanju nuklearnog oružja. Ukoliko bi se prihvatio sovjetski prijedlog o zamrzavanju vojnih efekativa, Sovjetski Savez bi raspolagao u Evropi s 28 divizija (ne računajući divizije stacionirane u evropskom dijelu SSSR-a) koje bi s teritorija Rumunjske, Mađarske, Poljske i DR

²³ O sovjetskim inicijativama vidjeti: E. Basinski. *Polska w socjalistycznej wspolnocie narodow*, arszawa 1967. S. 158-159. *Međunarodne odnošenja posle rtoroj mirovoj voyny*, Moskva 1962. t. I, S. 93-101.

²⁴ G. J. Jones, *From Stalin to Khrushchev*, London 1960, S. 139-141

²⁵ O. Mahler, *Pomer sil a strategije Zapadu*, Praha 1966, S. 56-57.

Njemačke mogle predstavljati prvu liniju sovjetskog djelovanja. Istočna Evropa imala je u tom razdoblju zajedno s upravo formiranim istočnonjemačkim divizijama ukupno 69 divizija. Na drugoj strani, zapadnoevropske države u okviru NATO saveza bile su znatno slabije. Na zapadnoevropskom tlu bilo je stacionirano 6 američkih divizija, 5 francuskih i jedna kombinirana divizija Beneluxa. To je značilo da bi nasuprot 1.250.000 sovjetskih i istočnoevropskih vojnika Zapadna Evropa mogla suprotstaviti svega 240.000.²⁶ Odbacivanje sovjetskog prijedloga o smanjenju snaga moglo se zbog toga sasvim lako unaprijed pretpostaviti, tim prije što su SAD nakon neuspjelog pokušaja da se Savezna Republika Njemačka uključi u zapadni vojni sistem u okviru Evropske odbrambene zajednice poduzele niz koraka kako bi se omogućilo jačanje NATO-a pridruživanjem SR Njemačke i Italije. Pariški sporazumi predstavljali su tako, u izvjesnom smislu, dovršetak procesa jačanja NATO-a i daljnjeg povezivanja svih zapadnoevropskih snaga.²⁷

Usporedo s iznošenjem prijedloga o razoružanju SSSR je budno pratio američke napore u pravcu jačanja NATO-ovske vojne strukture, odlučan da na uključivanje SR Njemačke u zapadni vojni savez odgovori političkim i vojnim mjerama. Upućujući evropskim državama poziv za održavanje konferencije o stvaranju sistema evropske kolektivne sigurnosti,²⁸ što je trebalo da spriječi ili bar odloži ratifikaciju Pariških sporazuma, SSSR je sasvim sigurno računao s neprihvatanjem tog prijedloga od strane Zapada, tako da je odmah nakon ratifikacije Pariških sporazuma poljska vlada pozvala SSSR i vlade ostalih istočnoevropskih zemalja na konferenciju u Varšavi.

Na sastanku premijera, ministara vanjskih poslova i ministara odbrane SSSR-a, Poljske, ČSR, Mađarske, Rumunjske, Bugarske, Albanije i DR Njemačke, kao i kineskog predstavnika – ministra odbrane maršala Peng The-huaia kao promatrača, detaljno je analizirana situacija stvorena uključivanjem SR Njemačke u NATO i odbacivanjem sovjetskog prijedloga o stvaranju sistema evropske kolektivne sigurnosti. Istaknuto je da nova situacija, nastala djelovanjem zapad-

²⁶ J. M. Mackintosh, *Strategy and Tactics*... op. cit. S. 100-101.

²⁷ Detaljnije o prijemu SR Njemačke u NATO vidjeti:

J. Lider, *Co dalej NATO*, Warszawa 1967, S. 47-56.

G. J. Jones, *From Stalin*... op. cit. S. 159-163.

²⁸ Vlada SSSR u sporazumu s vladama NR Poljske i ČSR obratila se svim evropskim državama i SAD s pozivom za saziv međunarodne konferencije u Moskvi ili Parizu na kojoj bi se razmotrila pitanja u vezi sa stvaranjem evropskog sistema kolektivne sigurnosti. Poziv za tu konferenciju prihvatile su vlade DR Njemačke, Mađarske, Rumunjske, Bugarske, Albanije i promatrač iz NR Kine, čiji su se predstavnici sastali zajedno s predlagačima sastanka na konferenciji u Moskvi od 29. 11. do 2. 12. 1954. U tekstu završne Deklaracije upozoreni su potpisnici pariških sporazuma da će »ratifikacija tih sporazuma značiti akt usmjeren protiv očuvanja mira i na pripremanje novog rata u Evropi. Ratifikacija će u znatnom stupnju otežati čitavu evropsku situaciju i smanjiti će mogućnost za reguliranje neriješenih evropskih problema, a posebno njemačkog problema«. Konferencija krajow europejskich w sprawie zapewnienia pokoju i bezpieczenstwa w Europie, Dokumenty, PISM, Warszawa 1955, S. 144.

nih zemalja, predstavlja opasnost za države istočne i jugoistočne Evrope, te da je upravo taj razvoj odnosa na evropskom tlu nužno zahtijevao ujedinjavanje napora i poduzimanje novih mjera za učvršćenje odbrambene sposobnosti miroljubivih zemalja.

Na četverodnevnom zasjedanju (11–14. maja 1955.), koje je završeno dan uoči potpisivanja Državnog ugovora s Austrijom (15. 5.), predstavnici istočnoevropskih zemalja iznijeli su svoja mišljenja o problemima evropske sigurnosti i potrebi da se ojačaju njihove zajedničke odbrambene sposobnosti. Konferencija je završila potpisivanjem Ugovora o prijateljstvu suradnji i uzajamnoj pomoći, u čijem se uvodnom dijelu isticalo da su socijalističke države, potpisnice ugovora, potvrdile »... svoje težnje u pravcu stvaranja sistema kolektivne sigurnosti u Evropi, zasnovanog na sudjelovanju u njemu svih evropskih država, nezavisno od njihovog društvenog i državnog sistema, što bi omogućilo da se udruže njihovi napori u interesu osiguranja mira u Evropi«. ²⁹

III

PRAVNA STRUKTURA VARŠAVSKOG UGOVORA

1. Ciljevi i principi:

Ciljevi Ugovora o prijateljstvu suradnji i uzajamnoj pomoći kojim je osam istočnoevropskih država osnovalo vojno-političku organizaciju – Varšavski ugovor – svode se u prvom redu na: »potrebu poduzimanja mjera u cilju osiguranja svoje sigurnosti u interesu održavanja mira u Evropi«. ³⁰

U međunarodnoj literaturi istočnoevropskih zemalja ³¹ posebno se ukazuje da želja za stvaranjem organizacije, koja će se baviti pitanjima jačanja sigurnosti osam država članica, nije bila izraz

²⁹ Zbiór dokumentów, Polski instytut spraw międzynarodowych, br. 5. 1955. S. 908.

³⁰ Tekst ugovora objavljen je u zborniku dokumenata: Varšavskoe soveščanie evropejskih gosudarstv po obespečeniju mira i bezopasnosti v Evrope, Moskva 1955. S. 136–140.

³¹ Političko-pravna literatura dosada objavljena u istočnoevropskim zemljama o Varšavskom ugovoru nije naročito bogata. Ovdje navodimo radove većeg obima: L. Gelberg, Uklad Warszawski, Warszawa 1957;

G. P. Žukov, Varšavskij dogovor i voprosy međunarodnoj bezopasnosti, Moskva 1961.;

V. K. Sobakin, Kollektivnaja bezopasnost – Garantija mirnogo sosušestvovaniija, Moskva 1962.;

A. A. Grečko, Voennyj sojuz bratskih narodov, »Voенно-Istoričeskij žurnal« 1965. br. 5.;

W. Morawiecki, O Ukladzie Warszawskim, »Sprawy Międzynarodowe« 1958. br. 5.;

W. Morawiecki, Le Traité de Varsovie, »Annuaire polonais des affaires internationales 1959–1960«.;

M. Ljajs, O Varšavskom dogovoru i Severoatlantičeskom pakte, »Meždunarodnaja žizn'« 1956. br. 2.;

Bahov A. S., Formy mnogostoronnego političeskogo sotrudničestva socialističeskij gosudarstv – Varšavskij dogovor, u zborniku: »Meždunarodnopravovye formy sotrudničestva socialističeskij gosudarstvi«, Moskva 1962.

nastojanja da se te zemlje zatvore u okviru novoosnovane organizacije, kako bi se formirao parcijalni sistem evropske sigurnosti.³² S tim u vezi posebno se ističe odredba čl. 2 Ugovora u kojoj se podvlači spremnost država potpisnica da sudjeluju u svim miroljubivim akcijama koje imaju za cilj održavanje mira i sigurnosti. U čl. 9 također se ukazuje na želju da se potpomaže objedinjavanju napora svih miroljubivih država. Tome treba dodati i činjenicu da je Varšavski ugovor formalno-pravno postavljen kao otvorena organizacija.³³ Inicijativa za prijem u članstvo može poteci i od države koja želi pristupiti organizaciji uz izraženu suglasnost ostalih članica. Pri tome se posebno navodi (čl. 9) da motivi vezani uz društveno-političko uređenje pojedine zemlje ne mogu biti istaknuti kao zapreka na putu pristupanja Varšavskom ugovoru.

Gledan s formalno-pravne tačke gledišta mehanizam Varšavskog ugovora u skladu je s osnovnim odredbama organizacije Ujedinjenih naroda, naročito s čl. 1 Povelje UN u kome se govori o zadacima organizacije na polju poduzimanja efikasnih kolektivnih mjera za osiguranje mira. Shvaćajući UN kao univerzalnu organizaciju mira i sigurnosti države potpisnice varšavskog dokumenta polazile su od slijedećih postavki sadržanih u Povelji UN:

- a) prava svih država na individualnu i kolektivnu samoodbranu u slučaju oružanog napada (čl. 51 Povelje),
- b) prava država članica UN na zaključivanje regionalnih sporazuma i regionalnih i organizacija (čl. 53),
- c) iz sadržaja glave VIII Povelje UN u kojoj se postavljaju zahtjevi kojima moraju odgovarati regionalni sporazumi i regionalne organizacije.³⁴

Casus foederis je jasno precizirao u čl. 4 koji predviđa zajedničku oružanu akciju: »U slučaju oružanog napada na jednu ili više država ugovornica od strane bilo koje države ili grupe država, svaka ugovornica će, ostvarujući pravo na individualnu ili kolektivnu samoodbranu u skladu s članom 51 Povelje Ujedinjenih naroda državi ili državama koje budu izložene ovakvom napadu pružiti, pojedinačno ili u sporazumu s ostalim državama ugovornicama, neodložnu pomoć svim sredstvima koja im izgledaju potrebna, uključujući tu i oružanu silu. Države ugovornice će se neodložno savjetovati o zajedničkim mjerama koje treba poduzeti u cilju uspostavljanja i održavanja svjetskog mira i sigurnosti.

O mjerama koje budu poduzete na osnovu ovog člana bit će obavješten Savjet sigurnosti u skladu s odredbama Povelje Ujedinjenih naroda. Te će se mjere obustaviti čim Savjet sigurnosti poduzme mjere potrebne za uspostavljanje i održavanje svjetskog mira i sigurnosti«.

³² W. Morawiecki, Organizacije... op. cit. S. 489.

³³ Meždunarodnoe pravo (otvetstvennyj redaktor F. I. Koževnikov), Moskva 1964. S. 467.

³⁴ A. S. Bahov, Formi mnogostoronnego... op. cit. S. 115.

Neki sovjetski autori³⁵ naročito ističu razlike koje postoje u pogledu konkretnog pokretanja mehanizma Varšavskog ugovora i NATO-a u trenutku kad je izvršen napad na jednu ili više država članica. Iz teksta člana 5 Ugovora o sjeveroatlanskom savezu izvlači se zaključak: da se agresorom mogu smatrati države napadači, ali i druge sile«, što bi trebalo značiti da je NATO kao vojni instrument moguće upotrijebiti i u rješavanju određenih unutrašnjih pitanja pojedinih država članica. U tekstu Varšavskog ugovora subjekt i objekt mogućeg napada definirani su kao države, te se otuda izvlači tvrdnja da je mehanizam vojno-političke organizacije socijalističkih država moguće upotrijebiti jedino u trenutku vanjskog napada³⁶ neke države ili grupe država na jednu ili više članica Varšavskog ugovora. Kao što se iz toga vidi, upotreba oružanih snaga Varšavskog ugovora u cilju rješavanja unutrašnjih pitanja tekstem osnivačkog dokumenta nije predviđena. To bi trebalo da bude u potpunosti u skladu s principima organizacije koji su istaknuti kao: uzajamno poštovanje, nezavisnost, suverenitet i nemiješanje u unutrašnje stvari. (čl. 8)

Osim toga, kao specifičan ističe se i zahtjev za konsultacijama država članica, gdje se traži da u slučaju prijetnje napada države potpisnice pristupe neodložnim konsultacijama u pogledu mjera koje će zajednički poduzeti. Taj proces konsultiranja, također, se u sovjetskoj literaturi suprotstavlja zapadnim vojnim institucijama za koje se tvrdi da predviđaju bržu i skoro automatsku upotrebu sile.³⁷ Pridržavajući se striktno odredbi zacrtanih u čl. 4 Povelje UN predviđa se da se u slučaju poduzimanja mjera odmah obavijesti Vijeće sigurnosti.

Varšavski ugovor je regionalna međunaroda organizacija³⁸ i kao prilog tome može se navesti:

- a) da se u sastavu organizacije nalaze države jednog geografskog područja – Evrope,
- b) da su formalnopravne odredbe o djelovanju organizacije u skladu s ciljevima i principima djelovanja UN,
- c) da Varšavski ugovor rješava pitanja koja se odnose na pitanja održavanja mira i sigurnosti, koja su Poveljom UN stavljena u nadležnost regionalnih organizacija.³⁹

Ako se detaljnije analiziraju elementi koji idu u prilog tvrdnji da je Varšavski ugovor međunarodna organizacija regionalnog karaktera, treba odmah istaknuti da je to razmatranje u ovom slučaju vršeno isključivo na bazi teksta ugovora, a ne i stvarnog djelovanja čitavog mehanizma te vojno-političke organizacije.

³⁵ I. G. Tunkin, O nekotoryh voprosah međunarodnogo dogovora v svjazi s Varšavskim dogovorom. »Sovetskoe gosudarstvo i pravo« 1956. br. 1. S. 102.; N. S. Merzljakov, SEATO, Moskva 1958. S. 187.

³⁶ W. Morawiecki, Organizacije... op. cit. S. 490.

³⁷ A. S. Bahov, Formy mnogostrannogo... op. cit. S. 117.

³⁸ L. Goldberg, Uklad Warszawski: Studium Prawnomiedzynarodowe, Warszawa 1957. S. 148.

³⁹ V. M. Šuršalov, Obščeevropeskiy dogovor o kollektivnoj bezopasnosti v Evrope, »Sovetskoe gosudarstvo i pravo«, 1954. br. 5. S. 19–20.

a) Što se tiče prvog zahtjeva Varšavski ugovor mu nesumnjivo udovoljava u potpunosti, s obzirom da je postavljen kao sredstvo okupljanja i zajedničkog vojno-političkog djelovanja osam evropskih socijalističkih država. Na osnivačkoj konferenciji u Varšavi prisustvovala je i predstavnik vanevropske zemlje – NR Kine – kao promatrač, koji je nakon potpisivanja izjavio da će vlada NR Kine »svim silama podržavati ispunjenje svih odluka, prihvaćenih na Varšavskom savjetovanju i ukoliko mir u Evropi bude narušen, ukoliko imperijalistički agresori započnu rat protiv evropskih miroljubivih zemalja, vlada NR Kine i čitav kineski narod zajedno s vladama i narodima zemalja članica ugovora vodit će borbu protiv agresije sve do završne pobjede.«⁴⁰

Međutim NR Kina nikad nije izjavila želju da uđe u punopravno članstvo Varšavskog ugovora niti je bila pozvana da to učini. Pored promatrača iz NR Kine predstavnici drugih azijskih zemalja također su nekoliko puta prisustvovali zasjedanjima pojedinih organa Varšavskog ugovora u svojstvu promatrača.

Osim toga, z samog teksta Ugovora, naročito u njegovoj preambuli, zatim u čl. 4 i čl. 11 sasvim se jasno ukazuje da je područje na kome Ugovor djeluje evropsko, kao što su to i zemlje koje u njemu sudjeluju, te se u potpunosti može prihvatiti mišljenje da je Varšavski ugovor evropska regionalna organizacija vojno-političkog karaktera.

b) Promatrajući tekst Ugovora u odnosu na Povelju UN lako je uočiti da on odgovara ciljevima istaknutim u osnovnom dokumentu svjetske organizacije. Pored glavnog vojno-političkog cilja, jačanja uzajamne pomoći u slučaju oružanog napada na jednu ili više zemalja potpisnica Ugovora, tekstom osnivačkog ugovora predviđeni su i ostali ciljevi koji dovode u sklad taj regionalni mehanizam sa zahtjevima Povelje UN. Želje država članica da aktivno surađuju s ostalim državama bez obzira na njihovo društveno-političko uređenje u svim akcijama za osiguranje mira i sigurnosti, razoružanja i zabrane sredstava masovnog uništavanja, uz obavezu mirovnog rješavanja sporova – čini daljnji element strukture Varšavskog ugovora koji je u skladu s duhom Povelje.⁴¹

c) U čl. 52 st. 2 Povelje UN navodi se da su regionalne organizacije sredstvo mirnog rješavanja sporova do njihove predaje u nadležnost Vijeća sigurnosti. Član 53 ide dalje u izvjesnom limitiranju djelovanja regionalnih organizacija, zahtijevajući da regionalne organizacije primjenjuju prinudne mjere jedino po odluci i pod rukovodstvom Vijeća sigurnosti. U članu 1 Varšavskog ugovora države potpisnice preuzele su obavezu mirnog rješavanja svojih sporova što odgovara u potpunosti intencijama Povelje, a posebno odredbama st. 1 i čl. 52 st. 2.

U članu 7 Ugovora osam država potpisnica preuzelo je obavezu nesudjelovanja u savezima čiji bi ciljevi bili suprotni postojećem ugovoru.

⁴⁰ Meždunarodne odnošenja ... op. cit. tom II, S. 60.

⁴¹ A. S. Bahov, *Formy mnogostronnogo ...* op. cit. S. 120.

Pored osnovnog cilja – pružanje uzajamne pomoći u slučaju napada izvana – tekstom Ugovora o prijateljstvu, suradnji i uzajamnoj pomoći nastojalo se proširiti djelokrug organizacije. Vojno-politička suradnja ne postavlja se kao jedina oblast zajedničkog rada, što je sasvim jasno istaknuto u članu 8: »Strane ugovornice izjavljuju da će razvijati u učvršćivati uzajamne privredne i kulturne veze u duhu prijateljstva i suradnje... »Iz toga je moguće izvući zaključak da je organizacija trebala da ojača svestranu suradnju između osam država članica, ističući potrebu paralelnog proširenja vojne, političke, privredne i kulturne suradnje kao osnovne zadatke čijem ostvarenju treba i dalje težiti.⁴²

Ugovor je potpisan s rokom važenja od 20 godina. Za zemlje koje depozitaru Ugovora, vladi NR Poljske, u toku godine dana prije isteka tog roka ne podnesu zahtjev za istupom iz organizacije, važnost Ugovora produžava se za slijedećih 10 godina. Ugovorom je, također, predviđena i specifična mogućnost prijevremenog prestanka važenja Ugovora. Članom 11 predviđa se da će u slučaju stvaranja sistema kolektivne sigurnosti u Evropi i s tim u vezi sklapanja općevropskog ugovora o kolektivnoj sigurnosti, čemu će trajno težiti strane ugovornice, postojeći Ugovor izgubiti svoje važenje danom stupanja u život općevropskog ugovora.

2. Organizaciona struktura:

Organizaciona struktura Varšavskog ugovora prilično je jednostavna i ne obiluje većim brojem pomoćnih tijela. Tekstom ugovora u čl. 5 i čl. 6 predviđeno je osnivanje Zajedničke komande oružanih snaga država članica i Političko savjetodavnog komiteta. Posebnom odlukom »O stvaranju Zajedničke komande oružanih snaga – država učesnica ugovora o prijateljstvu suradnji i uzajamnoj pomoći, utvrđene su dužnosti glavnog komandanta zajedničkih oružanih snaga i osnovan je Štab ujedinjenih oružanih snaga. Ujedinjavanje oružanih snaga poduzeto je i »radi jačanja njihove odbranbene sposobnosti, da se sačuva miran rad njihovih naroda, garantira neprikosnovenost njihovih granica i teritorija i da se osigura zaštita od moguće agresije«.⁴³

A. U Političko savjetodavnom komitetu sve vlade država članica zastupaju premijeri ili drugi ovlašteni predstavnici na visokom nivou. To vrhovno tijelo zamišljeno je kao jezgro vojno-političke suradnje i zajedničkog koordiniranja akcija. U okviru Komiteta osnovana su i dva pomoćna organa: Stalna komisija za razradu vanjskopolitičkih pitanja i Zajednički sekretarijat sa sjedištem u Moskvi u čijem se sastavu nalaze predstavnici svih država članica.

⁴² Ali pored tih opsežnih zadataka Varšavski ugovor nije bio postavljen kao međunarodna organizacija supranacionalnog tipa, kako to ističu neki zapadni autori: A. Korbonski, COMECON, International Conciliation 1964, br. 549. S. 7.

⁴³ Tekst u: Varšavskoe soveščenie evropejskih... op. cit. S. 142-143.

Osnovna funkcija Političko savjetodavnog komiteta svodi se na održavanje zajedničkih sastanaka na kojima se razmatraju osnovna pitanja vezana uz funkcioniranje organizacije i njene daljnje zadatke. S obzirom na važnost tih zadataka postoje tri vrste konsultacija: a) savjetovanja o svim međunarodnim pitanjima koja zadiru u opće interese država članica, a odnose se na održanje mira i sigurnosti;⁴⁴

b) neodloživa savjetovanja kad, po mišljenju jedne iz potpisnica Ugovora, prijeti opasnost oružanog napada na jednu ili više članica Varšavskog ugovora;

c) hitna savjetovanja u pogledu zajedničkih mjera koje je neophodno poduzeti u cilju uspostavljanja međunarodnog mira i sigurnosti u slučaju oružanog napada u Evropi, izvršenog na jednu ili nekoliko članica.⁴⁵

Osim toga, Komitet ima pravo da razmatra sva pitanja koja se odnose na jačanje odbranbenih snaga država članica. To, zapravo, znači da je Komitet u stanju da na bazi sastava predstavnika država članica autoritativno razmatra sva najvažnija politička i vojna pitanja vezana uz razvoj međunarodnih odnosa. Političko savjetodavni komitet trebao bi da se sastaje najmanje dva puta godišnje.⁴⁶

B. Zajedničku komandu oružanih snaga Varšavskog ugovora tvore: glavni komandant udruženih snaga zajedno sa svojim zamjenicima – ministrima odbrane država članica. Glavni komandant se postavlja iz kruga visokih oficira, a u njegovom izboru sudjeluju sve članice. Zamjenici glavnog komandanta rukovode nacionalnim snagama, koje su stavljene na raspolaganje Varšavskom ugovoru. Odluke glavnog komandanta automatski obavezuju sve ministre odbrane, odnosno njegove zamjenke.⁴⁷ Za razliku od Političko savjetodavnog komiteta, koji radi povremeno, Zajednička komanda i Štab udruženih oružanih snaga djeluju stalno sa sjedištem u Moskvi.

Glavni zadaci Zajedničke komande i Štaba udruženih oružanih snaga svode se na stalno rješavanje strateških i drugih vojnih pitanja vezanih uz mogućnosti iznenadnog napada agresora.⁴⁸ Oba tijela imaju posebnu ulogu u jačanju koordinacije između armija država članica Ugovora i na usklađenom pripremanju svih potrebnih mjera koje bi mogle osigurati uspješnu odbranu.

⁴⁴ Prof. Lachs smatra da su savjetovanja takve vrste obzirom na karakter organizacije stalna. M. Ljajs, Varšavskij dogovor... op. cit. S. 56.

⁴⁵ A. S. Bahov, Formy... op. cit. S. 137.

⁴⁶ Simptomatično je da je u dosadašnjih 14 godina postojanja organizacije održano svega 9 zasjedanja Političko savjetodavnog komiteta, umjesto najmanje 28.

⁴⁷ Formiranje Zajedničke komande može se promatrati kao devijacija od klasične sheme paktova o savezima, međutim taj prijenos suvereniteta svakako da je ograničen u svom opsegu, budući da ministri obrane, odnosno zamjenici glavnog komandanta komandiraju nacionalnim snagama. D. A. Loeber, *The Legal Structure of the Communist Bloc, Social Research*, 1960. br. 2. S. 187.

⁴⁸ A. S. Bahov, Formy... op. cit. S. 139.

3. Karakteristike UU kao vojno-političke organizacije:

U međunarodnopravnoj literaturi istočnoevropskih zemalja, posvećenoj Varšavskom ugovoru, posebno se nastojalo ukazati na različitost te organizacije od NATO-a i drugih vojnih saveza zapadnih država. U takvim razmatranjima naročito se isticalo da je vojno-politička organizacija socijalističkih država nastala isključivo kao odgovor tih zemalja na prijetnju evropskom miru, izazvanu uključivanjem SR Njemačke u NATO-ovu vojnu strukturu. Kronološki razmak u osnivanju te dvije organizacije uzimao se kao najbolji primjer strpljenja i spremnosti socijalističkih država da ne pristupaju formiranju svoje vojne strukture, sve dok je izgledalo da Evropi ne prijete opasnost od djelovanja NATO-a⁴⁹ i dok sve šanse za stvaranje sistema kolektivne sigurnosti nisu bile izgubljene. Pariški sporazumi uzimali su se upravo kao posljednji dokaz nemogućnosti postizanja šireg interevropskog sporazuma i prijetnja miru, dok je Varšavski ugovor tretiran kao instrument usmjeren na osiguranje vlastite sigurnosti država članica, ali, isto tako, i kao osnova sistema evropske kolektivne sigurnosti.⁵⁰ Za razliku od zapadnih vojnih saveza, koji prilično neodređeno i široko postavljaju *casus foederis*, ukazivalo se da je on u tekstu Varšavskog ugovora definiran veoma precizno i svodi se na pružanje pomoći jedino ukoliko bi došlo do napada izvana, što je obrazloženo željom osnivača organizacije da se u potpunosti poštuju principi nacionalnog suvereniteta i nemiješanja u unutrašnje poslove drugih zemalja.⁵¹

Ako se pokuša, makar kratko, odgovoriti ili, bolje rečeno, sagledati te tvrdnje na bazi dosadašnjeg djelovanja mehanizma ugovora, tada je sigurno da bez pretenzija da se ulazi u dulje analize, neke od tih navodno specifičnih karakteristika, koje bi istodobno trebale karakterizirati nove odnose između država sa socijalističkim društvenim uređenjem, dobijaju sasvim drukčije značenje.

U prvom redu, ako se promatra proces nastajanja organizacije Varšavskog ugovora, tačno je da je ona vremenski nastala kao odgovor socijalističkih zemalja na jačanje zapadnoevropske vojne integracije i militarizacije SR Njemačke. To shvaćanje sasvim je ispravno istaknuto i u Programu SKJ iz 1958. godine u kome se ističe različit karakter vojnih blokova kao i trenutak njihovog nastanka: »Društveno-ekonomska i politička suština i uloga postojećih blokova je različita. Savez komunista Jugoslavije smatra da su Varšavski pakt i slične mjere socijalističkih zemalja prirodna obrambena reakcija na stvaranje Atlantskog pakta, i stvaranje vojno-blokovskih organizacija u Zapadnoj Evropi. Osim toga su socijalističke zemlje posljednjih godina učinile niz koraka i predloga,

⁴⁹ »Po svom sadržaju, ciljevima, karakteru i strukturi organa stvorenih na njegovoj osnovi, Varšavski ugovor je isključivo odbranben i usmjeren na osiguranje mira i sigurnosti naroda Evrope i čitavog svijeta. U tome je korijenita, principijelna razlika u odnosu na Sjeveroatlanski pakt, stvoren u cilju pripreme novog rata«. *Meždunarodne odnose*... tom II, S. 611.

⁵⁰ E. Basinski, *Polska w socjalistycznej*... op. cit. S. 143.

⁵¹ A. S. Bahov, *Formy*... op. cit. S. 115.

usmjerenih ka uklanjanju blokovskih barijera među narodima.⁵² No, pored toga, ne treba nikako ispustiti iz vida situaciju koja je vladala u istočnoj Evropi u vrijeme osnivanja organizacije i već tada postignuti visoki stupanj vojne integracije na bazi sovjetskih postavki.

Već smo istakli da je formalno-pravno gledan tekst Ugovora o prijateljstvu, suradnji i uzajamnoj pomoći u skladu sa zahtjevima koje postavlja Povelja UN u pogledu regionalnih međunarodnih organizacija i njihovog djelovanja. Na toj isključivo pravnoj osnovi moglo bi se prihvatiti i mišljenje da je tekst Varšavskog ugovora zamišljen kao dio stvaranja šireg evropskog sistema kolektivne sigurnosti. Tome u prilog išle bi i činjenice da je Varšavski ugovor organizacija otvorenog tipa, da su istaknuti cljevi isključivo defanzivne prirode i da su temeljna načela suradnje privatljiva za države članice.

No, uz tu pravnu bazu postavljenu u odredbama ugovora mora se promatrati i praksa djelovanja mehanizma, čija je dosadašnja upotreba bila totalno u neskladu s pravnim temeljima na kojima bi ta međunarodna organizacija trebala počivati. Ne ulazeći ovdje u razmatranje odnosa internih, procese donošenja odluka i pitanje rotacije (o čemu su podaci više nego oskudni), zatim u razloge veoma neredovitog sastajanja glavnih organa Varšavskog ugovora, posebno Političkog savjetodavnog komiteta, intervencija snaga pet zemalja članica te organizacije u ČSSR jasno je pokazala da je organizacija djelovala u potpunosti suprotno od proklamiranih principa.

Ističući značenje nacionalnog suvereniteta država članica prilikom osnivanja organizacije,⁵³ a i kasnije, tvrdilo se da je vojno-politička organizacija socijalističkih država upravo zasnovana na ideji zaštite suvereniteta evropskih socijalističkih zemalja, te da u takvim uvjetima cjelokupna suradnja u njenim okvirima mora automatski biti prožeta željom za očuvanjem i daljnjim razvojem suvereniteta svih država članica Varšavskog ugovora. Razvoj postsiječanjske Čehoslovačke Socijalističke Republike, gdje se na vlasti nalazila legalna vlada kao suvereni predstavnik čehoslovačkog naroda bio je u pet zemalja članica u početku promatran s neskrivenim nezadovoljstvom, kasnije otvorenim kritikama i zahtjevima za izmjenama, da bi se na kraju u poznatom Varšavskom pismu zahtijevalo od vlade ČSSR i KPČ poduzimanje niza mjera koje su se mogle okvalificirati kao grubo miješanje u unutrašnje poslove ČSSR, što je, između ostalog, bilo suprotno tekstu dvadesetgodišnjih Ugovora o prijateljstvu suradnji i uzajamnoj pomoći koji povezuju ČSSR sa svih pet zemalja intervenijenata, kao i odredbi sadržanoj u čl. 8 Varšavskog ugovora.

Već smo istakli da je jedna od pozitivnih strana Varšavskog ugovora što je casus foederis definiran precizno, tako da nema dilema: 'ko je napadač i kada treba pružiti pomoć. I pored otvorenih napada na ruko-

⁵² Program SKJ, Beograd 1958. S. 82.

⁵³ U jednoj od prvih pravnih analiza mehanizma Varšavskog ugovora prof. Lachs je pisao: »... zaštita suvereniteta - to nije samo osnovni cilj ugovora već i smjernica za djelovanje. U skladu s tim... sve njegove odluke treba razmatrati i provoditi u praksi na taj način da se poštuju suverena prava svih zemalja, koje su ga (ugovor R. V.) potpisale. M. Ljachs, Varšavskij dogovor... op. cit. S. 57.

vodstvo ČSSR vlade, pet država u svojoj propagandi nikada nisu tvrdile da toj zemlji prijete opasnost izvana, što bi od njih u skladu s odredbama Ugovora zahtijevalo da priteknu u pomoć. Osim toga, zakonita vlada ČSSR nije pozvala snage Varšavskog ugovora da joj pomognu, te je čitava akcija pet zemalja u tom pogledu sasvim nelegalna.⁵⁴ Zaposjedajući teritorij ČSSR na bazi unilateralno donesene odluke pet država članica organizacije nije u skladu s odredbom čl. 4 Ugovora obavijestilo Vijeće sigurnosti UN, niti je, pak, zatražilo od tog tijela da poduzme neke mjere. Naprotiv, delegacije zemalja intervenijentata bile su odlučno protiv da se zahtjev legalne vlade ČSSR razmatra u UN. Pri tome se tvrdilo da se radi o pitanju izuzetom iz nadležnosti svjetske organizacije, jer su događaji u ČSSR isključiva i zajednička stvar socijalističkih zemalja.⁵⁵

Kasnije stvorena teorija ograničenog suvereniteta nije mogla opravdati tu akciju niti s pravne niti s političke tačke gledišta. Uostalom, isticanjem tzv. viših interesa razvoja socijalizma ne samo da se osporavao nacionalni suverenitet ČSSR u konkretnom slučaju, već se tim novim tezama sasvim negiralo ranije suštinske elemente sovjetske doktrine međunarodnog prava i međunarodnih odnosa, kojom se uvijek isticala važnost svih demokratskih načela u međunarodnim odnosima, a posebno u uzajamnim vezama između socijalističkih država.⁵⁶

Stoga bez obzira na sve pokušaje da se ukaže kako je intervencija u ČSSR bila rezultat odbrane tih, navodno, viših ciljeva, kako je predstavljala daljnji dokaz proleterskog internacionalizma⁵⁷ i kako su s njom ojačane pozicije nerazrušive zajednice socijalističkih država,⁵⁸ sasvim je sigurno da je tekst ugovora, odnosno pravna osnova djelovanja Varšavskog ugovora grubo pogažena.⁵⁹ Samim tim i sve tvrdnje o, navodno, kvalitetno višim formama suradnje, koja se ostvaruje u toj međunarodnoj organizaciji i o vrijednosti temeljnih načela zajedničkog djelovanja, izgubile su svoju podlogu ne samo u pravnom već i u znatno širem političkom razmatranju.

⁵⁴ Poziv koji je navodno uputila grupa članova CK KPČ i čehoslovačke vlade i skupštine ne spominje se više niti u propagandi pet zemalja a niti je čehoslovačko rukovodstvo priznalo da je takav poziv bio ikada upućen. »Poziv« je inače objavljen u Pravdi od 28. 8. 1968.

⁵⁵ UN Monathly Chronicle, 1968. br. 8. S. 44.

⁵⁶ Detaljnije o tome: R. Vukadinović, Proleterski internacionalizam u teoriji i praksi odnosa između socijalističkih država, Politička misao 1968. br. 4. S. 624-629.

⁵⁷ Iz niza sovjetskih tekstova vidjeti npr. uvodnik objavljen pod naslovom: Neodolijama sila savremenosti, »Meždunarodnaja žizn'« 1969. br. 1. S. 4-7.; V. Truhanovskij, Proleterskij internacionalizam u mirnoe sosuščestvovanie, »Meždunarodnaja žizn'« 1968. br. 11. S. 87.

⁵⁸ UN Monathly... op. cit. S. 44.

⁵⁹ Za detaljniju pravnu analizu i kritiku djelovanja Varšavskog ugovora u ČSSR vidjeti: V. Dimitrijević, Zbivanja u Čehoslovačkoj i međunarodno pravo, Jugoslavenska revija za međunarodno pravo, 1968. br. 3. S. 257-274.

IV

FUNKCIONIRINJE VARŠAVSKOG UGOVORA

Varšavski ugovor, kao multilateralna forma suradnje evropskih socijalističkih država, u svom dosadašnjem razvoju prošao je kroz različite faze, koje su imale svoje političke i vojne karakteristike, u najvećoj mjeri zasnovane na postavkama razvoja opće sovjetske politike i njenom konkretnom manifestiranju u istočnoj Evropi. Zbog toga, u promatranju razvoja i djelovanja Varšavskog ugovora, težište analize treba postaviti na njegove političke i vojne aspekte, s obzirom da su i rezultati koji su trebali iz takvog koordiniranog djelovanja proizaći prvenstveno vojno-političke prirode. Istodobno, sinhronizacija političkih i vojnih zahtjeva sovjetskog rukovodstva nalazila je svog neposrednog odraza u funkcioniranju organizacije: usporavanju ili jačanju njezinog razvoja.

Na bazi takvih, po svojoj dinamici različitih kretanja, u kojima se profilirala stvarna uloga Varšavskog ugovora kao međunarodne organizacije s vojno-političkim funkcijama, čitavu dosadašnju aktivnost može se podijeliti u tri karakteristične etape.

1. Počeci formalnog zajedničkog djelovanja:

Prvo razdoblje, koje započinje osnivanjem organizacije i traje do početka šezdesetih godina, karakterizira dvojnost političkog i vojnog djelovanja, kao i privremeno umrtvljivanje funkcioniranja čitavog mehanizma. Period 1955–1961. inače je bio veoma dinamičan u tzv. socijalističkom lageru u kome su neke zemlje pokušale da smanje ili sasvim eliminiraju sovjetsku kontrolu, te da u praksi pokušaju ostvariti sovjetske postavke o mogućnostima izgradnje socijalizma vlastitim i različitim formama. U toj situaciji traženja znatno širih rješenja, Varšavski ugovor kao tek osnovana organizacija, s prilično nejasnim i nedefiniranim zadacima, našao se sasvim nespreman, te je izvjesno zaustavljanje, naročito političkog kretanja, bilo sasvim razumljivo. Prvi rezultati te zajedničke vojnopolitičke kooperacije bili su, također, prilično skromni što je, svakako, odraz 1956. godine u istočnoj Evropi kao i sovjetske nespremnosti da u formiranju tzv. zajednice socijalističkih naroda prida veću važnost organiziranim formama zajedničke suradnje – SEV-u i Varšavskom ugovoru.

Na političkom planu tri zasjedanja Političko savjetodavnog komiteta, održana u različitim fazama te prve etape, imala su prvenstveni zadatak da iznesu i ponove neke opće elemente sovjetskih gledanja na međunarodne odnose, tako da je Varšavski ugovor djelovao više kao transmisija sovjetskih prijedloga, nego kao najviše tijelo zajedničke suradnje osam socijalističkih država. Na prvom zasjedanju Političko savjetodavnog komiteta, održanom u Pragu 1956.* godine osim osnivanja:

ZASJEDANJA POLITIČKO SAVJETODAVNOG KOMITETA
VARŠAVSKOG UGOVORA 1956-1969

Redni broj	Datum	Mjesto	Sudionici		Glavne teme
			čl.	prom.	
1.	27-28. 1. 1956.	Prag	8	1 ^a	- Osmivanje Zajedničke komande, Sekretarijata i Stalne komisije za pitanja vanjske politike - Evropska sigurnost - uključivanje snaga DDR
2.	24. 5. 1958.	Moskva	8	1 ^a	- Prihvaćen plan Rapacki - Redukcija snaga VU za 2.596.000 vojnika - Dana suglasnost za povlačenje sovjetskih trupa iz Rumunjske
3.	4. 2. 1960.	Moskva	8	1 ^a	- Njemačko pitanje - Prijedlog ugovora o nenapadanju između NATO-a i Varšavskog ugovora - Redukcija sovjetske armije za 1.200.000.
4.	28-29. 3. 1961.	Moskva	8	1 ^a	- Njemačka - Situacija u Berlinu
5.	7. 6. 1962.	Moskva	7 ^b	-	- Njemačka - Situacija u Berlinu - Razoružanje
6.	25. 7. 1963.	Moskva	7	-	- Prihvaćen Nacrt Sporazuma o zabrani nuklearnih eksperimenata
7.	19-20. 1. 1965.	Varšava	7	-	- Stvaranje MLF u NATO-u i razmatranje protumjera - Odobren poljski plan konferencije posvećene sigurnosti
8.	5-9. 7. 1966.	Bukurešt	7	-	- Problemi evropske suradnje i sigurnosti - Poziv za rasputšanje vojnih blokova - Vijetnam
9.	6-7. 3. 1968.	Sofija	7	-	- Vijetnam - Izjava o neširenju nuklearnog oružja
10.c	18. 3. 1969.	Budimpešta	7	-	- Evropska sigurnost - Poziv za saziv konferencije o evropskoj sigurnosti

a) NR Kina je sudjelovala kao promatrač

b) NR Albanija je prestala sudjelovati u radu VU od 1961. godine, a odluku o istupu iz organizacije donijela je Narodna skupština 12. 9. 1968.

c) Osim deset sastanaka Političko savjetodavnog komiteta u istom razdoblju održan je čitav niz državno-partijskih višestranih sastanaka na najvišem nivou, gdje su također, sasvim sigurno, raspravljana pitanja vezana uz rad Varšavskog ugovora.

Zajedničke komande, Stalne komisije za pitanja vanjske politike, stalnog Sekretarijata organizacije i prihvaćanja prijedloga o uključivanju vojnih jedinica DR Njemačke u zajedničku vojnu strukturu,⁶⁰ iznijet je kao zajednički stav prijedlog o stvaranju sistema evropske kolektivne sigurnosti. U Deklaraciji s 1. zasjedanja posebno se osuđivala imperijalistička politika osnivanja vojnih saveza, remilitarizacija SR Njemačke i trka u naoružanju kojom se želi socijalističke zemlje prisiliti »... na ogromne vojne izdatke, čime bi se ograničila njihova mirna privredna i kulturna izgradnja«.⁶¹ Konkretni prijedlozi istaknuti u Deklaraciji svodili su se na:

- stvaranje evropskog sistema kolektivne sigurnosti na bazi bilateralnih ugovora o nenapadanju,
- stvaranje, u centralnoj Evropi, zone ograničenja i kontrole naoružanja,
- zabranu stacioniranja atomskog oružja na teritoriju DR Njemačke i SR Njemačke.

Deklaracija o stvaranju Zajedničke komande i prihvaćanje Statuta zajedničkih vojnih snaga rješavali su jedno od ključnih pitanja koje je, svakako, imalo velikog značenja pri formiranju organizacije. U novoj situaciji, kad je prestala okupacija Austrije i osnovan Varšavski ugovor trebalo je pronaći pravnu formu kojom bi se opravdalo stacioniranje sovjetskih trupa u konkretnim slučajevima, i otvorilo mogućnosti udovoljavanja daljnjim sovjetskim zahtjevima za slanje trupa u druge istočnoevropske zemlje. Formalnu osnovu pružio je Statut Zajedničkih vojnih snaga u kome se preciziralo da će raspolaganje sa zajedničkim vojnim snagama na teritoriju država potpisnica biti rješavano na bazi sporazuma u skladu sa zahtjevima njihove zajedničke odbrane.⁶² SSSR je time dobio mogućnost da održava svoje vojne snage izvan granica, ali je i pored toga bio značajan zahtjev za prethodnim zajedničkim donesenim odlukama o kretanju tih trupa.⁶³ Međutim, sovjetsko vojno i političko rukovodstvo tu obavezu nije poštivalo, u praksi jednostrano ocjenjujući razloge i potrebu kretanja i upotrebe sovjetskih vojnih jedinica (Poljska, Mađarska).

Događaji u Poljskoj i Mađarskoj 1956. usporili su procese uspostavljanja boljih interevropskih odnosa i istodobno je ta prva velika kriza sovjetskog sistema veza predstavljala odraz dugogodišnje pogrešne po-

⁶⁰ Prilikom potpisivanja Varšavskog ugovora premijer DR Njemačke Otto Grotewohl dao je izjavu u kojoj je istakao da vlada njegove zemlje polazi od pretpostavke da svi ugovori vojno-političkog karaktera, potpisani od strane dvije njemačke države, neće nakon ujedinjenja obavezivati jedinstvenu Njemačku. To je trebalo da pruži dokaz drugačijeg tretiranja njemačkog pitanja u odnosu na NATO. Nakon formiranja Bundeswera Naroda komora DDR donijela je odluku o osnivanju Nacionalne narodne armije čije su snage stavljene također u sastav Zajedničke komande VU. Geschichte, Berlin 1967. S. 195.

⁶¹ Zbior Dokumentow, PISM, br. 1. 1956. S. 104–116.

⁶² A. S. Bahov, Formy ... 151.

⁶³ To posebno podvlači B. K. Kiraly, Why the Soviets ... S. 13.

litike. Dotada razmatrano kao prilično marginalno⁶⁴ pitanje odnosa između socijalističkih država – iznenada je postalo ključno pitanje sovjetske politike sasvim nespremne da ispravno reagira. Ipak, Sovjetski Savez u vrijeme mađarskog vrenja bio je prisiljen da izda neobično značajan dokument: Deklaraciju o osnovama razvoja i daljnjeg jačanja prijateljstva i suradnje između Sovjetskog Saveza i drugih socijalističkih zemalja, u kome se po prvi put javno ukazivalo da je u odnosima između SSSR-a i drugih socijalističkih država u prošlosti počinjen niz grešaka. Posebno se osvrćući na deformacije počinjene na području vojne suradnje kao i na djelovanje sovjetskih stručnjaka visokih oficira u istočnoevropskim državama naglašavala se uloga Varšavskog ugovora, koji je ocijenjen kao: »važna osnova uzajamnih veza između Sovjetskog Saveza i zemalja narodne demokracije«. S tim u vezi u Deklaraciji se tvrdilo: »Poznato je da se u skladu s Varšavskim ugovorom i međuvladinim sporazumima sovjetske jedinice nalaze stacionirane u Mađarskoj i Rumunjskoj Republici. U Narodnoj Republici Poljskoj sovjetske vojne jedinice nalaze se na bazi Potsdamskog ugovora, sklopljenog između četiri velike sile kao i na bazi Varšavskog ugovora. U drugim zemljama narodne demokracije sovjetskih vojnih jedinica nema. U cilju osiguranja uzajamne sigurnosti socijalističkih zemalja sovjetska vlada spremna je da razmotri s drugim zemljama potpisnicama Varšavskog ugovora – pitanje sovjetskih vojnih snaga na teritoriju spomenutih zemalja. Sovjetska vlada polazi od toga da stacioniranje vojnih snaga te ili druge države – potpisnice Varšavskog ugovora – na teritoriju druge države – potpisnice Varšavskog ugovora – nastupa u skladu sa sporazumom svih potpisnica i samo uz suglasnost države na čijem su teritoriju, na njezinu molbu, smještene ili imaju biti smještene te vojne snage.«⁶⁵

Mađarski zahtjev za napuštanjem Varšavskog ugovora i razvoj interne situacije u toj zemlji predstavljao je preveliki izazov za sovjetsko rukovodstvo, te su 48 sati nakon donošenja Deklaracije sovjetske vojne snage u velikom broju počele prelaziti mađarsku granicu da bi malo kasnije uгуšile svaki otpor.⁶⁶ S formalne strane SSSR je pravdao intervenciju svojih vojnih snaga u Mađarskoj pozivom koji mu je uputila novoformirana Radničko seljačka vlada premijera Janosa Kadara. Na toj osnovi sovjetska intervencija, proglašena je kao pružanje bratske uzajamne pomoći.⁶⁷

⁶⁴ XX Kongres KP SS koji je inače pokrenuo niz pitanja, nije posvetio pažnju tom neobično značajnom problemu.

⁶⁵ Pravda 31. 10. 1956.

⁶⁶ Detaljnije o tome vidjeti: Zb. Brzezinski, *The Soviet Bloc...* op. cit. S. 225–232.;

V. Kotyk, *Svetova socialisticka...* op. cit. S. 184–197.

⁶⁷ Vidjeti npr.: *Meždunarodnoe pravo...* op. cit. S. 110, E. T. Usenko, *Formy regulirovanija socialističeskogo meždunarodnogo razdelenija truda*, Moskva 1965. S. 117.

S. Sanakoev, *Leninskaja teorija i prakтика proletarskogo internacionalizma*, »Meždunarodnaja žizn'« 1969. br. 4. S. 15.

U takvoj situaciji sovjetsko rukovodstvo nije imalo vremena za daljnje razvijanje Varšavskog ugovora. Niz bilateralnih konsultacija s najvišim rukovodiocima istočnoevropskih zemalja trebao je da posluži kao osnova za otklanjanje ranijih grešaka u međusobnim odnosima. U okviru novih političkih, ekonomskih i vojnih mjera koje su trebale znatno ublažiti ranije forme djelovanja SSSR-a u istočnoevropskim državama, vlada SSSR-a je pristupila konkretnom rješavanju spornih pitanja uz istodobnu spremnost da se svojim sredstvima angažira u razvoju istočnoevropskih privreda.⁶⁸ Na vojnom planu vlada SSSR pozvala je vlade zemalja na čijem se teritoriju nalaze stacionirane sovjetske vojne jedinice da potpišu zajedničke dvostrane ugovore kojima bi se rješila sva pitanja boravka sovjetskih vojnih snaga na njihovom teritoriju.

Prvi sporazum takve vrste potpisan je između SSSR-a i NR Poljske, i u njemu je stacioniranje sovjetskih vojnih jedinica označeno kao privremeno. Tekstom ugovora zabranjena je upotreba sovjetskih vojnih jedinica u političke svrhe u Poljskoj. Sovjetskoj komandi stavljeno je u zadatak da zajedno s poljskom vladom koordinira sva pitanja vezana uz smještaj, transport i broj trupa. Za sovjetske vojnike i njihove obitelji vrijede poljski zakoni. U cilju reguliranja spornih pitanja stvorena je specijalna poljsko-sovjetska komisija. Posebno značajno je bilo isticanje da: »privremeno stacioniranje sovjetskih vojnih snaga u Poljskoj ni u čemu ne može narušavati suverenitet poljske države, i ne može voditi miješanju u unutrašnje stvari NR Poljske.«⁶⁹ Podvlačenje suveriniteta NR Poljske svakako da je bilo rezultat poljske akcije i pokušaja da se bar s formalne strane SSSR prisili na veće poštivanje nacionalnih specifičnosti razvoja NR Poljske.

Ugovori veoma sličnog karaktera potpisani su nešto kasnije s DR Njemačkom, Mađarskom i Rumunjskom.⁷⁰ Za razliku od sovjetsko-poljskog ugovora, sporazumi s Mađarskom i Rumunjskom kontrolu dolaska i odlaska sovjetskih vojnih jedinica na njihov teritorij nisu postavili na bilateralnu osnovu, čime je omogućeno da SSSR automat-

68. U toku 1956. godine svi savjetnici iz istočne Evrope bili su povučeni. Prilikom posjete poljske državno-partijske delegacije SSSR-u (15-18. 11. 1956) sovjetska vlada se odrekla potraživanja u visini od 2 milijarde i 400 miliona rubalja u ime investicionih kredita danih Poljskoj u razdoblju 1947-1956. U stvari, sovjetsko odricanje bilo je naknada Poljskoj za specijalnu isporuku poljskog ugljena koja je do 1. 11. 1956. bila znatno niža od svjetskih cijena. Slično je bilo i s naplatama za prijevoz sovjetske vojske i robe poljskim željeznicama u DR Njemačku. U kriznom razdoblju 1956-1957. SSSR je pružio socijalističkim zemljama kredite u visini od 5.776 milijuna rubalja. Detaljnije o tome vidjeti: Zbiór Dokumentów... op. cit. S. 1686,;

Meždunarodne otnošenija... op. cit. tom III S. 126,; Zb. Brzezinski, The Soviet Bloc... op. cit. S. 457.

⁶⁹ Dziennik Ustaw PRL, 1957. br. 29. S. 129.

⁷⁰ Ugovor s Poljskom potpisan je 17. 12. 1956, s DR Njemačkom 12. 3. 1957, s Mađarskom 27. 5. 1957. i s Rumunjskom 15. 4. 1957. Vidjeti: A. S. Bahov Formy... op. cit. S. 151-162; G. Feige, Der Warschauer Vertrag - Bündnis des Friedens und der Freundschaft, Berlin 1960. S. 45.

ski vrši ta kretanja unutar te dvije zemlje. Veoma slična situacija stvorena je i sovjetsko-istočnonjemačkim ugovorom, koji je, također, ostavio veoma malo prostora za zajedničko dvostrano djelovanje upravo na području kretanja, vježbi i ulaska, odnosno izlaska sovjetskih trupa iz DDR. To je značilo da je u DR Njemačkoj sovjetska vojska stacionirana na daleko slobodnijim osnovama i da SSSR ima jednostrano pravo raspolaganja svojim trupama.⁷¹ Pri tome je, svakako, veoma karakteristično da svi ti ugovori nisu bili posebno razmatrani unutar organizacije Varšavskog ugovora, premda se radilo o snagama koje se nalaze u sastavu Zajedničke komande.

Slijedeća dva zasjedanja Političko savjetodavnog komiteta održana 1958. i 1960. u Moskvi u fazi ponovno konsolidiranog područja istočne Evrope, poslužila su kao forumi na kojima su iznesena dva značajna prijedloga. Poljski ministar vanjskih poslova Adam Rapacki dobio je zajednički pristanak svih država članica za daljnje poljske inicijative kojima se predlagalo stvaranje bezatomske zone u centralnoj Evropi (DR Njemačka, SR Njemačka, Poljska i ČSSR) na čijem bi teritoriju bila zabranjena proizvodnja i magaziniranje nuklearnog oružja, smještaj takve opreme i uređaja koji mu služe, a upotreba nuklearnog oružja protiv teritorija te zone bila bi, također, zabranjena.⁷² Osim toga na zasjedanju je odobreno povlačenje sovjetskih vojnih snaga iz Rumunjske.

Na trećem zasjedanju Političko savjetodavnog komiteta 1960. godine izneseni su sovjetski prijedlozi o jednostranoj redukciji vojnih snaga SSSR-a za 1.200.000 vojnika. Deklaracija s tog zasjedanja podržala je sve sovjetske inicijative u pogledu razoružanja uz specijalno naglašavanje da: »sovjetski prijedlog iznesen u UN o pitanju razoružanja izražava zajedničke stavove država – članica Varšavskog ugovora, svih socijalističkih zemalja. Sve države – članice Varšavskog ugovora izjavljuju da teže tome da postanu učesnici budućeg sporazuma o općem i potpunom razoružanju«. ⁷³ Istodobno sa zasjedanja je upućen daljnji apel za potpisivanje mirovnog ugovora s Njemačkom, prestanak »ratne propagande«, zaključivanje ugovora o nenapadanju između NATO-a i Varšavskog ugovora i stvaranje bezatomskih zona.

U prvoj etapi djelovanja organizacija ipak nije bila pripremljena za veću političku aktivnost. Naročito prvih par godina sovjetsko rukovodstvo nije osjećalo potrebu veće stvarne koordinacije političkih stavova između socijalističkih država. Neredovni sastanci, neiznošenje pred organe Varšavskog ugovora tako važnog pitanja kao što je bila sovjetska intervencija u Mađarskoj, potpisivanje dvostranih ugovora o stacioniranju sovjetskih vojnih snaga bez tražene suglasnosti organizacije kao cjeline – sve je to potvrđivalo da je sovjetsko rukovodstvo smatralo organizaciju kao prvenstveno formalni politički instrument

⁷¹ D. C. Loeber, *The Legam tStructure...* op. cit. S. 189.

⁷² A. Skowronski, *Polskie inicjatywy w sprawie utworzenia srefy bezatomowej i zamrozenia jądrowych w Europie Srodowej*, »Rozbrojenie: szkice i rozprawy«, Warszawa 1966, S. 100–122.

⁷³ E. Basinski, *Polska...* op. cit. S. 175–177.

okupljanja i da istodobno nije bilo spremno niti sposobno da pristupi razvijanju novih formi i sadržaja u odnosima između socijalističkih zemalja.

Osnivanjem Varšavskog ugovora vojna suradnja između država članica potekla je nešto bržim tokovima. U Sovjetskom Savezu bila je dovršena velika debata⁷⁴ o pitanjima nove vojne strategije. 1956. godine SSSR je izvršio prve eksperimente za lansiranje raketa, a slijedeće godine lansirana je prva sovjetska interkontinentalna balistička raketa, čime je Sovjetski Savez dobio novo mjesto u vojnom konfrontiranju sa SAD.⁷⁵ Na toj osnovi sovjetska razmišljanja o pet stalnih faktora polako su se počela mijenjati i tzv. modernisti⁷⁶ unutar sovjetskog vojnog rukovodstva postali su vjerni suradnici premijera Hruščova, koji je također bio veoma zainteresiran za jačanje sovjetskog vojnog potencijala, smatrajući da dovoljna količina nuklearnog oružja i sredstava za njihovo prenošenje na udaljene ciljeve, omogućava postizanje znatnih političkih i ekonomskih efekata. Udovoljavanje zahtjevima armijskih krugova predstavljalo je najbolji način da se od njih stvori snažan oslonac u unutrašnjim borbama u okvirima sovjetskog državnog i partijskog aparata. Armija, sve više postavljena na novim modernim principima vođenja rata, postajala je tako sve veći saveznik sovjetskog političkog rukovodstva kako u kriznim situacijama u istočnoj Evropi, kad je armija bila snaga koja je u velikoj mjeri utjecala na krajnji ishod mađarskih događaja, tako isto i u vanjskopolitičkom djelovanju SSSR-a gdje je vojska inicirala prijedloge o razoružanju, svjesna da se na bazi posjedovanja nuklearnog oružja i raketa bitno mjenjaju pozicije u odnosu snaga i da se određeni potezi u pravcu razoružanja s vojne tačke gledišta potpuno prihvatljivi, bez opasnosti da se smanji kvalitet sovjetske vojne sile.⁷⁷

Paralelno s izmjenom sovjetske vojne strategije istočna Evropa je počela dobivati na svojoj važnosti. Ubrzani razvoj sovjetskog nuklearnog oružja i raketa nosača nije smanjio sovjetski interes za to područje, već je taj interes znatno porastao. Istočna Evropa i dalje se smatrala kao prostor pogodan za provođenje ratnih operacija konven-

⁷⁴ O pravcima sovjetskog modernog shvaćanja rata vidjeti: T. W. Wolfe, *Soviet Strategic Thought in Transition, Détente: Cold War Strategies in Transition*, New York 1965, S. 63–77.

⁷⁵ Prve procjene tzv. sovjetske raketne ofenzive bile su različite. Predsjednik Eisenhower nastojao je umanjiti važnost raketa kao novog značajnog oružja, ističući da će proći još mnogo vremena dok raketa ne postane najbolje sredstvo za prenošenje eksploziva... Važno je imati na umu da je od eksperimentalnog primjerka do aktualne proizvodnje dug put.« *New York Times* 4. 9. 1957.

Znatno je precizniji bio jedan od najpoznatijih zapadnih teoretičara Liddell Hart, koji je nešto kasnije pisao: »Od trenutka kad su sovjetski sputnici i njihove rakete nosači počele pružiti oko zemlje radio signali koji od njih dolaze govore svijetu da ne postoji više nikakva obrana... Ti signali razbili su osnovu na kojoj je polijegalo planiranje obrane Zapada.« Liddell Hart B. H. *Deterrent or Defence*, London 1960. S. 39.

⁷⁶ »Sovjetska vojna doktrina napravila je ogroman skok iz razdoblja bajoneta u razdoblje termonuklearnog oružja«, R. L. Garthoff, *Soviet Strategy in the Nuclear Age*, New York 1962. S. xi.

⁷⁷ J. M. Mackintosh, *Strategy and Tactics*... op. cit. S. 97–99.

cionalnim sredstvima i baza za organizirano i efikasno kontroliranje strateških snaga NATO-a, čime je izgrađen jedinstven sistem upozoravanja u slučaju iznenadnog napada. Stvaranje i modernizacija tog sistema utjecali su na moderniziranje opreme istočnoevropskih armija i posebno jačanje njihove zračne odbrane. Pored toga, na bazi klasičnog razmišljanja o položaju SSSR-a i opasnosti koje prijete sa Zapada, istočna Evropa je i dalje zadržala svoje značenje kao tampon zona⁷⁸ u slučaju eventualnog napada na SSSR. U razvijanju ofenzivnog djelovanja prema Zapadu sovjetske snage u istočnoj Evropi mogle bi se, također, efikasno upotrebiti i predstavljati prvu udarnu snagu. Osim toga, zemlje tog područja predstavljaju bogat rezervoar za snabdijevanje sovjetskih vojnih snaga bez obzira da li se radi o defenzivnom ili ofenzivnom djelovanju, što ima svoju vrijednost čak i u vrijeme nuklearnog sukoba.

Uz znatno bolje naoružavanje istočnoevropskih armija, veću standardizaciju oružja i opreme i intenziviranje nacionalne proizvodnje naoružanja, teško je, ipak, tvrditi da je SSSR posebno insistirao, u toj prvoj etapi, na većem uklapanju istočnoevropskih armija u koncept šireg zajedničkog vojnog djelovanja. Poljski i mađarski događaji vjerojatno su pokazali sovjetskom političkom i vojnom rukovodstvu da bi bilo prilično teško, pa možda čak i riskantno, u slučaju eventualnog sukoba polijegati na istočnoevropskim armijama. Time se, između ostalog, može objasniti činjenica da u prvih šest godina postojanja Varšavskog ugovora nisu održani nikakvi zajednički vojni manevri, a i vojna struktura organizacije predstavljala je samo formalnu osnovu, još uvijek postavljenu pretežno na želji da se parira NATO-u. Zajednička komanda u praksi, skoro, nije ni djelovala, tako da su sovjetske jedinice, stacionirane u istočnoj Evropi, i pored osnivanja međunarodne organizacije i njezinih zajedničkih vojnih snaga predstavljale i dalje osnovnu snagu SSSR-a u istočnoj Evropi.

2. *Izmjena sovjetskih stavova i jačanje suradnje:*

U drugom razdoblju koje traje od 1961. pa do Hruščovljeve ostavke 1964. došlo je u djelovanju Varšavskog ugovora do osjetnih promjena, u prvom redu, na bazi značajne sovjetske preorijentacije u shvaćanjima, koja je bila uvjetovana nizom izrazito vojno strateških i međunarodnih faktora. Politička aktivnost organizacije i dalje je ostala u drugom planu i zasjedanja Političko savjetodavnog komiteta i dalje su služila prvenstveno kao formalni instrument ponavljanja ili prenošenja osnovnih sovjetskih stavova o međunarodnim odnosima. Četvrto zasjedanje Političko savjetodavnog komiteta, održano u Moskvi u ožujku 1961, uz učešće prvih sekretara komunističkih i radničkih partija zemalja članica organizacije, ponovno je istaklo potrebu rješavanja njemačkog pitanja i podržalo je stavove iznesene na Savjetovanju komunističkih i radničkih partija o miroljubivoj koegzistenciji u novim uvje-

⁷⁸ T. W. Wolfe, *The Warsaw Pact in Evolution...* op. cit. S. 219.

tima. Njemačko pitanje se u tom razdoblju u centru pažnje i upravo u vezi s tim tumači se i jačanje sovjetskih interesa za Varšavski ugovor. Slijedeće savjetovajne prvih sekretara komunističkih i radničkih partija država članica organizacije održano u Moskvi od 3-5 srpnja ponovno je podvuklo urgentnu potrebu rješavanja njemačkog pitanja. U komuniku, objavljenom nakon zasjedanja, posebno je podvlačilo da: »mirovni ugovor s Njemačkom treba da potvrdi situaciju, koja je de facto nastala u Evropi nakon rata, izrazi u pravnoj formuli nenarušivosti postojećih njemačkih granica, normalizira situaciju u Zapadnom Berlinu, stvori bolje uvjete za zbližavanje i suradnju između obje njemačke države, osigura uvjete mirnog razvoja kako same Njemačke, tako isto i svih evropskih država«. Nekoliko dana kasnije (12. 8. 1961.) vlade država članica Varšavskog ugovora izdale su posebnu Deklaraciju u kojoj je, između ostalog, stajalo: »Vlade država – potpisnica Varšavskog ugovora obraćaju se Narodnoj komori i vladi DR Njemačke, svim radnim ljudima DR Njemačke, s prijedlogom da se na granici prema Zapadnom Berlinu uvede takav način postupanja koji bi efikasno spriječio diverzijsku djelatnost usmjerenu protiv zemalja socijalističkog lagera, da se oko čitavog teritorija Zapadnog Berlina, uključujući njegovu granicu s demokratskim sektorom Berlina, uvede efikasna zaštita i kontrola.«⁷⁹ Podizanje berlinskog zida koje je uslijedilo slijedećeg dana (13. 8.) na toj osnovi predstavljalo je mjeru poduzetu u skladu s tekstom Deklaracije, koja je istodobno bila i jedna, premda formalna, odluka donesena u krilu Političko savjetodavnog komiteta, iza koje je stajala organizacija u vojnom i političkom smislu.

Peto zasjedanje Političko savjetodavnog komiteta održano u Moskvi 1962. godine ponovno uz učešće prvih sekretara partija, razmatralo je američko-sovjetske pregovore o razoružanju na bazi referata koji je podnio ministar vanjskih poslova SSSR-a A. A. Gromiko, da bi se na kraju u zajedničkoj Deklaraciji istaklo: »Učesnici zasjedanja razmjenili su mišljenja o sovjetsko-američkim pregovorima i izrazili su puno odobravanje sovjetskih stavova u tim pregovorima, koji su istovremeno i zajednički stavovi država Varšavskog ugovora. »Osim toga u Deklaraciji su se ponovno pozivale zapadnoevropske države da sklope mirovni ugovor s Njemačkom, likvidiraju okupacioni režim u zapadnom dijelu Berlina i da od tog dijela stvore demilitarizirani slobodni grad.«⁸⁰

Paralelno s naporima sovjetske diplomacije da se smanji međunarodna zategnutost, pravljani su i naponi da se na polju razoružanja postignu konkretni rezultati. SSSR je naročito bio aktivan i u Komitetu 18 država u Ženevi, gdje je 1962. godine iznesen projekt o odricanju od upotrebe sile u odnosima između članica NATO-a i Varšavskog ugovora, mirnom rješavanju sporova i konsultacijama u slučaju opasnosti.⁸¹ Međutim, osim tih prijedloga sovjetska vanjska politika posebno se angažirala u izradi projekta ugovora o zabrani eksperimenata s nuklearnim oružjem u atmosferi, u svemiru i pod vodom. Taj zna-

⁷⁹ Izvestija 14. 8. 1961.

⁸⁰ Zbior Dokumentow, PISM, 1962. br. 6. S. 642-646.

⁸¹ Opširnije o tome: Meždunarodne otnošenija... op. cit. S. 167-175.

čajan prijedlog dat je na razmatranje na šestom zasjedanju Političko savjetodavnog komiteta 1963. koje je, prihvaćajući tekst sporazuma, istaklo: »Postizanje sporazuma u pitanju prestanka nuklearnih eksperimenata predstavlja rezultat konzekventne miroljubive vanjske politike Sovjetskog Saveza i svih socijalističkih zemalja, predstavlja uspjeh lenjinske politike mirne koegzistencije država s različitim društvenim sistemima.«⁸²

Ovdje ukratko iznesena politička aktivnost organizacije u II etapi predstavljala je osnovu zajedničkog djelovanja država članica, naročito u kriznim situacijama kao što su bile: podizanje berlinskog zida i kubanska raketna kriza. Međutim, i pored toga retroaktivno prihvaćanje već donesenih rješenja potvrdilo je da se mehanizam donošenja zajedničkih odluka, na bazi stvarnog zajedničkog angažiranja svih učesnika stvara veoma polagano i još uvijek u znaku opće predominacije sovjetskih stavova.

Vojna koordinacija postala je znatno bolja. U prvom redu, na bazi sovjetskih vojnih uspjeha definitivno je izmijenjena sovjetska vojna strategija.⁸³ Brz tehnički razvoj dobio je tako i odgovarajuću vojnu strategiju djelovanja, zasnovanu na upotrebi nuklearnog oružja u slučaju eventualnog rata. U sovjetskoj novoj strateškoj viziji predviđa se da do rata može doći ili iznenadnim napadom na SSSR i njegove saveznike ili eskalacijom lokalnih konflikata. Takav sukob imao bi globalne razmjere i vodio bi se uz upotrebu nuklearnog oružja sve do kraja postojanja jednog ili drugog sistema.

Uspored s tom novom strategijom, SSSR je započeo smanjivati svoje oružane snage, smatrajući da je izgradnjom nuklearnog oružja uz stalno smanjenje konvencionalnih snaga moguće izvršiti određene ekonomske uštede. U tom kontekstu jačanje veza s istočnoevropskim armijama dobilo je posebnu važnost. Pored intencija diktiranih političkim razlozima, da Varšavski ugovor postane efikasno jezgro suradnje, razlozi isključivo vojne prirode također su doprinijeli značajnijem mjenjanju formi vojnog djelovanja. Ističući važnost istočnoevropskih armija, sovjetsko rukovodstvo poduzelo je mjere da se, pored razvijanja sistema zračne odbrane, ojačaju defenzivne i ofenzivne sposobnosti istočnoevropskih armija i da se na bazi zajedničkih vojnih vježbi neprekidno podiže nivo njihove borbene spremnosti. Berlinska kriza čini se da je bila prekretnica u daljnjem jačanju uzajamnih veza. Nakon po-

⁸² E. Basinski, *Polska...* op. cit. S. 195-197.

⁸³ Siguran u snagu sovjetske vojne tehnike Hruščov je počeo sve više javno negirati vrijednost konvencionalnih snaga. »Naša država raspolaže moćnim raketama. Zračne snage i mornarica izgubili su svoju nekadašnju važnost s obzirom na suvremeni razvoj vojne tehnologije... Mi smo sada prestali u velikoj mjeri proizvoditi i vjerojatno ćemo čak i sasvim obustaviti proizvodnju bombardera i druge zastarjele opreme. Pravda, 16. 1. 1960. Međutim, sovjetski vojni krugovi nisu dijelili to mišljenje. Njihov odgovor uslijedio je veoma brzo u izlaganju maršala Malinovskog koji je podvukao potrebu održavanja svih rodova vojske koji u zajedničkoj kombiniranoj akciji mogu donijeti uspjeh. Opširnije o prvim neslaganjima između Hruščova i vojnih rukovodilaca vidjeti: C. A. Linden, *Khrushchev and the Soviet Leadership 1957-1964*. Baltimore 1965. S. 91-96.

dizanja zida u rujnu je održan prvi sastanak ministara odbrane država članica posvećen, isključivo, pitanjima efikasnijeg zajedničkog vojnog povezivanja, a mjesec dana kasnije održani su prvi manevri snaga Varšavskog ugovora, uz sudjelovanje jedinica DR Njemačke, Poljske, ČSSR i SSSR-a.⁸⁴

Uz raniju isključivu modernizaciju zračne odbrane, početkom šezdesetih godina došlo je do daljnjeg jačanja suhozemnih konvencionalnih snaga i modernizacije zračnih snaga.⁸⁵ Poljska, čehoslovačka i armija DR Njemačke dobile su prioritet, s obzirom na svoj istureni geopolitički položaj, brojnost divizija i ulogu u tzv. sjevernom krilu organizacije. Ta modernizacija odnosila se u prvom redu na konvencionalne snage čime je stvorena, u izvjesnom smislu, slična situacija kao u NATO-u. SSSR je isporučio taktičke rakete istočnoevropskim armijama, ali prema nekim zapadnim izvorima njihove bojeve glave nalaze se čvrsto u sovjetskim rukama, što znači da se pored istočnoevropskog »štita« nuklearni »mač« sastoji isključivo iz sovjetskih snaga.

No, i pored toga početkom šezdesetih godina u sovjetskim stavovima prema Varšavskom ugovoru došlo je do krupnih izmjena koje su stvorile i znatno širi prostor za njihovo zajedničko i donekle ravnopravnije postavljanje. Međutim, opći interesi sovjetskog vojnog i političkog rukovodstva, čak i u vrijeme prihvaćanja nove vojne strategije, ostali su neizmijenjeni. Ako se pokuša sagledati elemente vojnog karaktera koji su doveli do situacije da su istočnoevropske armije počele dobivati veću vrijednost za SSSR, moguće je poći najprije od sovjetske službene doktrine koja smatra da će raketno nuklearni udarci po objektima u širokoj dubini neprijateljskog teritorija stvoriti mogućnost za akciju na suhozemnim prostorima usmjerenim na: završno razbijanje vojnih snaga protivnika, na zauzimanje i okupaciju neprijateljevog teritorija i sprječavanje ulaska njegovih snaga na teritorij socijalističkih zemalja.⁸⁶ Iz toga se može izvući nekoliko daljih zaključaka. Nuklearni rat i nakon izmjene nuklearnih udaraca, koji će izazvati ogromna razaranja, vodit će se i dalje, a suhozemne snage u tom produženom sukobu imat će posebno mjesto. Istočna Evropa kao isturena zona, a posebno neke zemlje (DR Njemačka, ČSSR, Poljska i Mađarska) imale bi u slučaju sukoba za SSSR posebnu vrijednost s obzirom da je s tih tačaka moguć brz ofenzivni prodor a istodobno, prema potrebi, i zaštita sovjetskog teritorija. Naravno kao snabdjevačka baza u uvjetima nuklearnog rata istočna Evropa dobiva još više na svojoj važnosti, jer bi u vrijeme masovnog razaranja bilo teško pretpostaviti da bi se sovjetske snage u Evropi mogle brzo i lako snabdijevati iz SSSR-a.

⁸⁴ T. W. Wolfe, *The Warsaw Pact...* op. cit. S. 211–213.

⁸⁵ Tenkovi T-54 i T-55 zamijenili su zastarjele T-34, a novi tipovi aviona MIG-21 i SU-7 ojačali su zračne snage.

T. Gathoff, *The Military Establishment, East Europe 1965*, br. 9. S. 2–16.

⁸⁶ Voennaja strategija (Pod redakcijem maršala Sovetskogo Sojuza V. D. Sokolovskogo) III izdanje, Moskva 1968. S. 342–343.

Tome se mora dodati i jedno daljnje sovjetsko mišljenje prema kome bi se istočna Evropa mogla upotrijebiti kao veoma značajna vojna i privredna dopuna sovjetskog vojnog potencijala.⁸⁷ Može se svakako prihvatiti i mišljenje da je u vrijeme brzog razvoja sovjetskih nuklearnih snaga suočen s problemima ekonomskog razvoja SSSR-a Hruščov smatrao da opća redukcija sovjetskih vojnih snaga i njihovo izvjesno smanjenje u istočnoj Evropi mogu pomoći da se cijena modernog naoružanja manje osjeti u SSSR-u.⁸⁸ Prenošenje veće odgovornosti u slučaju rata na istočnoevropske armije i njihovo bolje opremanje u miru moglo je da u izvjesnom smislu smanji sovjetske vlastite izdatke za naoružanje, a da uz zajedničko organizirano djelovanje i sovjetske trupe stacionirane u istočnoj Evropi SSSR i dalje zadrži sve te zemlje čvrsto u orbitu svojih političkih i vojnih interesa. Pored toga, pooštavanje sovjetsko-kineskog spora do čijeg otvorenog izbijanja je došlo upravo u to vrijeme, intenziviranje veza suradnje sigurno da je moglo imati izvjesne vojne značajke za isticanje potrebe jačanja saveza i paralelno s tim za razvijanje većeg stupnja sposobnosti istočnoevropskih armija. Ukoliko bi sovjetsko-kinesko konfrontiranje poprimilo krupnije razmjere, sasvim je sigurno da bi SSSR želio imati sigurnu zapadnu granicu ne samo uz redovnu zaštitu sovjetskih vojnih snaga već i u zajedničkoj akciji zemalja članica Varšavskog ugovora.

Uz te čisto vojno-strateške momente razumljivo da je i međunarodna situacija imala svog mjesto u novom postavljanju sovjetskog rukovodstva prema formiranju zajedničkog vojnog djelovanja. U polarizaciji oko Berlina Varšavski ugovor se pojavio po prvi put kao jedinstven i organiziran instrument, da bi u daljnjim fazama stvaranja zajedničke političke linije u pogledu popuštanja polagano dobijao na svom, ne više samo formalnom značenju. U odnosu prema NR Kini intenziviranje Varšavskog ugovora trebalo je da pokaže kako je moguće sinhronizirati razvoj socijalističkih zemalja i njihove nacionalne interese i da upravo organizirana tijela suradnje – SEV i Varšavski ugovor – predstavljaju optimalne oblike suradnje socijalističkih država. Usporedo s tim taj oblik akcije, koji je počeo otvoreno težiti jačanju istočnoevropskih armija i većem sovjetskom oslanjanju na njih, ipak je polazio od zahtjeva i konkretnih mjera koje su sve više zbijale istočnoevropske armije omogućavajući preko njih sovjetskom rukovodstvu efikasnu kontrolu⁸⁹ istočnoevropske situacije koja je postala znatno dinamičnija i raznovrsnija od ranijih godina pune i neprikosnovene podređenosti sovjetskim interesima.

⁸⁷ Maršal Malinovski u Pravdi 25. 10. 1961.

⁸⁸ R. Kolkowicz, *The Warsaw Pact: Entangling Alliance, Survey 1969*. Winter-Sprino, S. 92.

⁸⁹ J. F. Triska, D. D. Finley, *Soviet Foreign Policy*, New York 1968. S. 239-240.

3. *Varšavski ugovor kao značajan instrument vojno-političkog okupljanja*

U najnovijoj fazi djelovanja Varšavskog ugovora, nakon ostavke Hruščova,⁹⁰ u pogledu procjene vojnostrateškog značenja organizacije, novo sovjetsko rukovodstvo nije unijelo nikakve novine, ali je na planu neposrednog jačanja veza došlo do još intenzivnijeg razvoja. Premda je politički razvoj organizacije još uvijek u zaostajanju za konkretnom vojnom djelatnošću može se tvrditi da je sovjetsko rukovodstvo u novim uvjetima uvjereno da Varšavski ugovor predstavlja potreban i koristan instrument zajedničkog djelovanja. Paralelno s povećanim naporima u pravcu boljeg naoružavanja istočnoevropskih armija i isticanjem važnosti organizacije, rukovodeća sovjetska ekipa, u želji da posebno iskoristi taj instrument, primijenilo je zajedničke vojne efektivne u intervenciji na ČSSR, pokrećući tako po prvi put vojnu snagu Varšavskog ugovora u protupravnoj akciji protiv jedne države članice.

Politička aktivnost organizacije svela se na razmatranje pitanja vezanih uz jače angažiranje država članica u procesu popuštanja zategnutosti i na analize bojne spremnosti armija država članica. Na sedmom zasjedanju Političkog savjetodavnog komiteta u Varšavi 1965, uz sudjelovanje prvih sekretara komunističkih i radničkih partija zemalja članica, novo sovjetsko rukovodstvo održalo je prvi višestrani sastanak s liderima socijalističkih zemalja, nastojeći da istakne interes koji ima za sve organizirane forme zajedničkog djelovanja. U tom duhu razmatrala su se i pitanja vezana uz mogućnosti da zapadnonjemačka armija dođe u posjed nuklearnog oružja što bi moglo doprinijeti da: »države članice Varšavskog ugovora s obzirom na ozbiljne posljedice koje otuda proizlaze za stvar mira i sigurnosti u Evropi budu prisiljene da poduzmu neophodne odbranbene mjere radi osiguranja svoje sigurnosti. »Time se prilično otvoreno stavljalo do znanja SAD i njihovim saveznicima u NATO-u da bi SSSR bio spreman da razmotri pitanja stvaranja zajedničkih nuklearnih snaga unutar Varšavskog ugovora, odnosno da nuklearno oružje podijeli istočnoevropskim armijama. Osim odgovora na pokušaje jačanja Bundeswehra to je bilo u potpunosti u skladu sa željom sovjetskih rukovodilaca da posebno istaknu važnost i spremnost na suradnju u okviru organizacije. Zasjedanje je, nastavljajući akciju u pravcu formiranja evropske kolektivne sigurnosti, odobrilo poljski plan o sazivanju evropske konferencije o sigurnosti.⁹¹

⁹⁰ Pad Hruščova sigurno da je pored neuspjeha na polju internog razvoja SSSR-a (posebno poljoprivreda) i međunarodnih odnosa bio ubrzan i stavovima sovjetskih visokih vojnih krugova koji su naročito nakon kubanske krize počeli sve jasnije pokazivati svoje nezadovoljstvo sovjetskom politikom »popuštanja«, a posebno smanjenjem vojnih snaga i zapostavljanjem konvencionalnih rodova vojske. Detaljnije vidjeti o tome: C. A. Lindén, *Khrushchev and ...* op. cit. S. 190–201.

⁹¹ E. Basinski, *Polska ...* op. cit. S. 199–201.

Osmo zasjedanje Savjetodavnog Političkog komiteta u cjelini je bilo posvećeno razmatranju mjera koje bi trebalo poduzeti u Evropi u cilju jačanja interevropskih veza. Zajednički stvorena Deklaracija s tog zasjedanja bila je i prvi put dokument izrađen unutar organizacije na čijoj je izradi sudjelovao veći broj delegacija sa svojim konkretnim predlozima, a po tonu Deklaracije sigurno je da je rumunjska delegacija bila veoma aktivna. Pored općih postavki o potrebi stvaranja nove evropske situacije, čime se u velikoj mjeri davao odgovor na de Gaulleov program formiranja nove Evrope, države članice istakle su i konkretne mjere koje bi zajedničkim snagama trebalo poduzeti u pravcu osiguranja evropskog mira i sigurnosti:

1. razvijanje dobrosusjedskih odnosa između evropskih država bez obzira na različita društvena uređenja,
2. stvaranje u Evropi efikasnog sistema kolektivne sigurnosti – likvidacija Atlantskog saveza i Varšavskog ugovora, a u prvoj etapi likvidiranje njihovih vojnih organizacija,
3. primjena sredstava koja djelomično doprinose popuštanju kao što su likvidacija stranih vojnih baza, povlačenje armija s tuđih teritorija, redukcija vojnih snaga u SR Njemačkoj i DR Njemačkoj, stvaranje bezatomske zone, prestajanje letova aviona s nuklearnim oružjem nad evropskim teritorijem,
4. zabrana naoružavanja SR Njemačke nuklearnim oružjem,
5. priznavanje realno postojećih granica,
6. postepeno zbližavanje i sporazumijevanje između obje njemačke države s perspektivom njihovog ujedinjavanja,
7. sazivanje općeevropske konferencije radi razmatranja problema sigurnosti i suradnje.⁹²

Posljednje deveto zasjedanje Političko savjetodavnog komiteta Varšavskog ugovora, održano u Budimpešti u specifičnoj atmosferi polariziranih stavova, nije rješavalo o internim pitanjima izazvanim intervencijom u ČSSR, niti je pokušalo direktno utjecati na tješnje integriranje u okviru supra nacionalne strukture, koju bi SSSR sigurno najradije vidio. Zasjedanje (koje je poput nekoliko ranijih bilo, također, veoma kratko) nastavilo je u novoj situaciji s naporima za poboljšavanje evropske atmosfere. Apel iz Budimpešte trebao je u velikoj mjeri da pokaže sovjetsku spremnost za popuštanje na liniji Istok–Zapad i tendenciju da upravo pred 20 godišnjicu NATO-a i jubilarno zasjedanje u Washingtonu članice Varšavskog ugovora budu ta strana koja ponovno poziva na suradnju. Osim toga, to je bio još jedan sovjetski potez sračunat da se novoj Nixonovoj administraciji pokaže da je SSSR zainteresiran za uspostavljanje bilateralnog, ali i multilateralnog, iako kontroliranog dijaloga. Prijedlozi država

⁹² Trybuna Ludu 10. 7. 1966.

članica u velikoj su mjeri bili ponavljanje stavova iz Bukureštanske deklaracije. Shvaćajući općevropsku konferenciju o sigurnosti kao prvi u pravcu stvaranja boljih evropskih veza države članice pozvale su sve evropske države da prihvate tu ideju i da pridu poduzimanju mjera koje bi vodile postepeno formiranju evropskog sistema kolektivne sigurnosti.⁹³

Na vojnom području osim stalnog jačanja sposobnosti istočno evropskih armija, veoma čestih manevara krupih razmjera, isticanja potreba zajedničkog djelovanja i stacioniranja sovjetskih vojnih snaga na teritoriju ČSSR, u toj najnovijoj fazi razvoja organizacije naročito su karakteristična postala pitanja nuklearnog oružja⁹⁴ i rumunjskog protivljenja mjerama donesenim u okviru organizacije. Premda u pogledu zahtjeva za podjelom nuklearnog oružja situacija nije ista kao u NATO-u, ipak se čini da postoje tendencije da se nuklearne bojeve glave predaju istočno evropskim armijama⁹⁵ (DR Njemačka). Svakako, mogućnost stvaranja takvih snaga na Zapadu može postati automatski pretekst, ali je sigurno da iza dijela tih traženja stoje i izraziti naponi za većom participacijom u okviru organizacije, koja još uvijek na bazi apsolutne sovjetske sile sva najvažnija pitanja ostavlja vezana uz odgovarajuće sovjetske odluke. No, i pored činjenice da se održalo nekoliko zajedničkih manevara u uvjetima sličnim nuklearnom sukobu i da se istočnoevropske armije pripremaju za rukovanje nuklearnim oružjem SSSR je i dalje zainteresiran da: »sigurnost socijalističkih zemalja garantira nuklearno raketna snaga Svjetskog Saveza.«⁹⁶

Drugi problem koji već nekoliko godina remeći nekada unificiranu strukturu Varšavskog ugovora, predstavlja rumunjsko protivljenje bilo kakvim mjerama koje bi mogle nacionalne vojne snage država članica dovesti u zavisan položaj od Zajedničke komande. Paralelno s rumunjskim stavovima o potrebi ravnopravne suradnje u SEV-u započelo je i sve samostalnije rumunjsko procjenjivanje situacije u Varšavskom ugovoru i mjera koje su neophodne da se održi nacionalna sigurnost uz učešće u tom Savezu. Jednostrano skraćenje vojnog roka s 24 na 16 mjeseci predstavljalo je prvi konkretan potez kojim su Rumunji jasno stavili do znanja da pitanja nacionalne odbrane smatraju kao suvereno i neotuđivo pravo vlastitog odlučivanja, a ne organa Varšavskog ugovora. Istodobno, Rumunjska se počela otvoreno zalagati za povlačenje svih stranih snaga stacioniranih u evropskim zemljama, za raspuštanje blokova i izmjenu odnosa u Varšavskom ugovoru. Na bazi takvih stavova, koji su djelomično našli svoje mjesto u Bukureštanskoj deklaraciji, Rumunjska je došla u sukob s ostalim članicama organizacije, te je u procjeni čehoslovačke situa-

⁹³ Obraščenie gosudarstv-učestnikov Varšavskogo Dogovora ko vsem evropejskim stranam, Pravda 18. III 1969.

⁹⁴ Istočnoevropske armije raspolažu od 1964. godine taktičkim raketama (radius 150 milja)

⁹⁵ T. Garthoff, *The Military Establishment...* op cit. 14.

⁹⁶ Maršal A. A. Grečko u Pravdi 13. 5. 1965.

cije i mjerama za intervenciju Rumunjska kao punopravna članica bila sasvim isključena iz te akcije. Pokušaj da se ojača struktura Varšavskog ugovora i da se donesu mjere koje bi vodile institucionaliziranju supranacionalnih rješenja u velikoj su mjeri napušteni na posljednjem zasjedanju Političko savjetodavnog komiteta upravo zbog rumunjskog protivljenja i želje da se u takvoj složenoj situaciji ne vrši daljnja polarizacija unutar organizacije. Da li će se, međutim, potražiti drukčija rješenja koja će Rumunjska prihvatiti ili će joj se ona pokušati nametnuti, predstavlja, svakako, veoma složeno pitanje na koje je danas teško dati odgovor.

IV

Položaj SSSR-a u UU i snaga istočnoevropskih saveznika

Prije nego što se pokušaju sagledati daljnje mogućnosti razvoja Varšavskog ugovora, potrebno se osvrnuti na položaj SSSR-a u organizaciji, kao i na eventualnu upotrijebljivost istočnoevropskih armija u slučaju otvorenog konflikta na liniji Istok-Zapad. U prvom redu, unutar organizacije evropskih socijalističkih država: SEV-u i Varšavsko mugovoru, zahvaljujući ogromnim razlikama koje postoje između SSSR-a i ostalih članica, razvija se asimetrička suradnja. Na čisto vojnom planu, na kojem je SSSR ravnopravan nuklearni partner SAD, sigurno da je taj disparitet posebno velik s obzirom da u okviru organizacije jedino SSSR raspolaže nuklearnim oružjem. U odnosu na sve ostale države članice organizacije SSSR je 2,8 puta veći, njegove oružane snage su 3,2 puta brojnije a brutto nacionalni proizvod je veći od istočnoevropskog za 2,8 puta.⁹⁷ U ukupnoj industrijskoj proizvodnji članica organizacije, na industrijsku proizvodnju u SSSR-u otpada 69,6%.⁹⁸

Veze koje na političkom i posebno vojnom polju povezuju istočnu Evropu sa SSSR-om u osnovi su čvrste. Birokratizirani aparat, nepripreman i nesposoban da ide na realizaciju smjelijih samostalnih nacionalnih rješenja protivi se svakoj promjeni i u toj stabiliziranoj istočnoevropskoj vrhuški Sovjetski Savez će i dalje imati saveznike spremne da zajednički djeluju sa SSSR-om protiv svake tzv. opasnosti, kao što je bilo u slučaju ČSSR. Sadašnji stupanj veza na toj osnovi omogućava provođenje široke akcije sovjetskom rukovodstvu koje može sve više koristiti Varšavski ugovor u otklanjanju zapreka koje nastaju u istočnoj Evropi, a mogle bi da smanje stupanj sovjetske kontrole, bez straha da će u svom djelovanju naići na istočnoevropsko protivljenje. Pored toga, od 1945. godine istočna Evropa se na vojno-političkom planu (kao i na ekonomskom) silom prilika, u najvećoj mjeri, oslonila na SSSR ne samo u pogledu realizacije vlastite sigur-

⁹⁷ B. K. Kiraly, *Why the Soviets...* op. cit. S. 15-16.

⁹⁸ D. Fikus, *RWPG - fakty, Warszawa 1966.* S. 40.

nosti već i u jačanju vojnih snaga, nabavkama jedino sovjetskog naoružanja i opreme, standardizaciji oružja i pripremanju komandnog kadra. Sve to zajedno stvorilo je u velikoj mjeri od istočnoevropskih armija veoma slične pandane sovjetske armije, što, svakako, znatno olakšava SSSR-u da bude u stanju da putem vojnih snaga kontroliira razvoj istočne Evrope u cjelini i da na bazi svoje apsolutne sile, utjecaja i upućenosti istočnoevropskih režima na SSSR i dalje čvrsto drži ključne pozicije istočnoevropskog razvoja u svojim rukama.

Cinjenica je da je u posljednjih nekoliko godina usporedo s potrebom jačanja pozicija sovjetskog rukovodstva Varšavski ugovor postao sve potrebniji SSSR-u i da je na toj osnovi počelo dolaziti do većeg isticanja uloge istočnoevropskih armija, no svakako ostaje otvoreno pitanje u kolikoj mjeri sovjetsko rukovodstvo može računati na svoje saveznike. Razumljivo da je i vojne i moralno-političke pokazatelje tog stupnja veoma teško ocijeniti, no ako se kao orientacioni prihvate podaci o brojnosti istočnoevropskih divizija⁹⁹ i izdacima za naoružavanje¹⁰⁰ može se dobiti predstava vojne snage koju istočna Evropa danas posjeduje.

Znatno je teže ocijeniti u kolikoj bi mjeri sovjetsko rukovodstvo moglo biti sigurno u svoje istočnoevropske saveznike. Nekih podataka s kojima bi se to ilustriralo, razumljivo, nema, tako da je moguće poći samo od izvjesnih primjera i stvaranja hipotetičkih pretpostavki. Sigurno je da je u socijalnoj strukturi istočnoevropskih zemalja armija integriran društveni sloj koji zajedno s partijskim i državnim aparatom čini nosioca stabilnosti i veoma spore pokretljivosti društva. Koliki je stvarni stupanj te stabilnosti i da li bi se u slučaju sukoba te snage mogle upotrijebiti bez većeg rizika, predstavlja daljnje pitanje. Može se svakako pretpostaviti da je njemačka opasnost još uvijek velika i bliska realnost za nekoliko zemalja tzv. sjevernog krila i da bi se njihove snage borile protiv agresora koji bi došao s te strane. Izvjesni historijski animoziteti postoje i na južnom krilu Varšavskog ugovora tako da bi se na toj osnovi moglo također, kao pretpostavku

⁹⁹ Prema zapadnim izvorima sovjetske snage u DR Njemačkoj koje čine osnov tzv. prvog ešalona sastoje se od 20 divizija (250.000 vojnika), dvije sovjetske divizije (25.000) stacionirane su u Poljskoj a četiri u Mađarskoj (55.000). U istočnoj Evropi najснаžnije su: armija ČSSR sa 14 divizija (230.000) i poljska sa također 14 divizija (215.000), slijede armija DR Njemačke s 8 divizija (200.000), Rumunjska 13 divizija (200.000), Mađarska 6 divizija (80.000) i Bugarska s 12 divizija (125.000). J. F. Triska, D. D. Finley, *Soviet Foreign...* op. cit. S. 240. Prema jednoj najnovijoj američkoj procjeni situacija je nešto drukčija. Sovjetske vojne snage u DDR raspoložu sa 175.000 vojnika, u Poljskoj s 30.000, u Mađarskoj sa 40.000 i u ČSSR s 90.000. Snaga istočnoevropskih armija: Poljska 185.000, ČSSR 180.000, Rumunjska 150.000, Bugarska 125.000, Mađarska 95.000, DDR 85.000. *Newsweek*, 5. 5. 1969.

¹⁰⁰ SSSR je 1967. godine trošio za naoružavanje, prema zapadnim procjenama, 39,7 milijardi dolara ili 9,6% svog bruto nacionalnog dohotka. Iste godine SAD su trošile 79,5 milijardi, odnosno 9,8% bruto nacionalnog dohotka. U istočnoj Evropi u skupini zemalja koje su odvajale najviše sredstava na odbranu nalaze se: ČSSR i Poljska s 5,7% i 5,5%. Rumunjska je izdvajala 3,7%, DDR 3,4%, Bugarska 3% i Mađarska 2,6%. B. K. Kiraly, *Why the Soviets...* op. cit. S. 15-16.; Keesing's *Contemporary Archives Weekly Diary of World Events 1967-1968*, S. 2165 i.

uzeti da bi se i s tim armijama moglo računati.¹⁰¹ U dosadašnjim situacijama provjere armijske lojalnosti rezultati su svakako interesantni, iako ne i tako reprezentativni da bi se na njima mogla graditi šira slika raspoloženja i mogućnosti upotrebe istočnoevropskih armija u kritičnim situacijama. Ipak, kao primjer može se navesti da je u mađarskim događajima 1956. godine, prema tvrdnji bivšeg mađarskog generala B. Kiralya, jedan dio armije nastupao protiv sovjetskih snaga, »velik dio mađarskih vojnih snaga bio je neutralan, dok je većina viših oficira neprijateljski gledala na revoluciju«.¹⁰² U vrijeme intervencije na ČSSR armija je ostala striktno neutralna, ali su nakon okupacije upravo visoki vojni krugovi počeli među prvima izražavati svoje nezadovoljstvo Dubčekovom politikom da bi na kraju insistirali i doprinijeli njegovom smjenjivanju. U svakom slučaju sigurno je da u Sovjetskom Savezu i pored napora za efikasnijim zajedničkim vojnim djelovanjem Varšavskog ugovora i dosadašnjih primjera lojalnosti, ipak, smatraju da tu situaciju treba oprezno procijenjivati,¹⁰³ što se, svakako, posebno odražava i u odnosima unutar organizacije. Prema navodima čehoslovačkog generala Vaclava Prchlika, u okviru organizacije bi trebalo omogućiti da svaka članica aktivno sudjeluje u programskom radu čitave koalicije, a posebno u Zajedničkoj komandi koju: »formiraju maršali, generali i oficiri Sovjetske armije a ostale armije članice imaju samo predstavnike u toj zajedničkoj komandi. Ti predstavnici, međutim, nemaju odgovornosti niti funkcija u suodlučivanju, već igraju više ulogu veznog organa«.¹⁰⁴ Slično postavlja i sovjetska službena strategija gdje se u pogledu komandiranja ratnim operacijama u slučaju rata kaže: »...na prostoru vojnog djelovanja mogu se stvarati operativna ujedinjenja uz uključivanje u njih sastava i dijelova oružanih snaga različitih socijalističkih zemalja. Rukovođenje tim ujedinjenim snagama može biti povjereno Vrhovnoj glavnoj komandi sovjetskih oružanih snaga, pri kojoj će biti predstavnici vrhovnih glavnih komandi savezničkih zemalja. Na nekim prostorima vojnog djelovanja operativna udruženja savezničkih zemalja mogu se naći podčinjena svom vrhovnom glavnom komandiranju.«¹⁰⁵

Na kraju, ako se pokuša razmotriti daljnje perspektive djelovanja Varšavskog ugovora, može se istaknuti nekoliko elemenata od kojih će sasvim sigurno zavisiti njegov daljnji razvoj.

Vojno-politička organizacija evropskih socijalističkih zemalja od početkom svog funkcioniranja zasnivala se prvenstveno na sovjetskim stavovima o vojnoj suradnji i na širokoj predominaciji sovjetskih interesa. Danas su, istina, odnosi donekle pomjereni u pravcu ravnopravnijeg postavljanja, sovjetsko kineski sukob i rumunjsko odlučno suprotstavljanje supranacionalnom, stvorili su prostor za drukčije djelovanje. U takvoj situaciji sovjetsko rukovodstvo traži danas više nego

¹⁰¹ T. W. Wolfe, *The Warsaw Pact...* op. cit. S. 222.

¹⁰² B. K. Kiraly, *Why the Soviets...* op. cit. S. 16.

¹⁰³ R. Kolkowicz, *The Warsaw Pact...* op. cit. S. 93.

¹⁰⁴ Cit. prema R. Kolkowicz, *The Warsaw Pact...* op. cit. S. 93.

¹⁰⁵ *Voennaja strategija...* op. cit. S. 435.

ikad prije ne toliko vojni koliko politički oslonac u istočnoj Evropi, gdje ga, zasad, u istočnoevropskom rukovodstvu i nalazi. Isprepletenost veza uzajamne povezanosti još uvijek je daleko od uzajamne zavisnosti, ali je sasvim sigurno da je istočna Evropa područje sve većeg sovjetskog interesa što vodi i konkretnim sovjetskim poduhvatima da se status quo u tom dijelu svijeta ne mijenja.

Utjecaj armije u sovjetskom društvu nalazi se od polovine šezdesetih godina u stalnom usponu i danas je to snažan faktor s kojim treba računati u svim analizama sovjetskog društva i sovjetske politike, a posebno njenom izražavanju u istočnoj Evropi, gdje se može pretpostaviti da bi i ostale armije na bazi takvih sovjetskih stavova veoma skoro mogle krenuti istim putem. Osiguranje interesa vladajuće garniture i pokušaji da se smanji značenje prodora mladih tehnokrata može u snažnoj i organiziranoj armiji, koja je, osim toga, stvorena po sovjetskim standardima i čvrsto povezana sa sovjetskim intencijama, naići na presudnu snagu sposobnu da i dalje pokušava osigurati statički razvoj istočnoevropskog, odnosno sovjetskog modela socijalizma. Stalna birokratizacija armijskih kadrova u istočnoj Evropi sve više ih povezuje sa SSSR-om, i stoga nije nimalo čudno da je u tenkovskoj akciji na ČSSR mehanizam Varšavskog ugovora, odnosno četiri pridružene armije funkcionirao bez ikakvog zastoja, lojalno izvršavajući sovjetske direktive, koje su se skoro u potpunosti identificirale sa stavovima ostalih rukovodstava članica intervenijenata. Istočnoevropski nacionalizam, koji je svakako u porastu, i pored sovjetskog prisustva ima dovoljno prostora da bude usmjeravan ili kanaliziran mogao bi u normalnim uvjetima slabiti koherentnost vojnopoliitičke unifikacije, međutim, u vrijeme visokog stupnja identiteta sovjetskih i istočnoevropskih političkih stavova i sovjetske riješenosti da se održi u istočnoj Evropi, SSSR će i dalje moći djelovati u pravcu sve većeg zbijanja svih snaga.

Sovjetsko prisustvo u istočnoevropskim državama predstavlja, svakako, veoma važnu komponentu cjelokupnog daljnjeg razvoja tog područja. U svim dosadašnjim kriznim situacijama (Berlin, Poljska, Mađarska i ČSSR) sovjetske jedinice bile su osnovno jezgro akcije ili prijetnje, te je sasvim sigurno da i pored pokušaja da se politički modernizira tijelo zajedničke suradnje, Varšavski ugovor i njegovi vojni zadaci i dalje neće biti primarni niti bitnije izmijenjeni. Sovjetsko rukovodstvo treba danas Varšavski ugovor kao značajan politički instrument formalnog usklađivanja akcije i kao najznačajniju formu koja na višestranoj osnovi povezuje SSSR sa šest evropskih socijalističkih zemalja.¹⁰⁶

¹⁰⁶ NR Albanija je prestala sudjelovati u radu Varšavskog ugovora od 1961. godine, a službenu je odluku o istupu iz organizacije donijela »je Narodna skupština 12. 9. 1968. u kojoj se između ostalog izjavljuje: Organizacija ugovora pretvorena je od strane SSSR-a u agresivan ugovor uperen protiv samih socijalističkih zemalja.«

Keesing's 1967-1968, S. 22944.

Na osnovi toga može se zaključiti da Varšavski ugovor kao vojno-politička organizacija dijela evropskih socijalističkih država, stvorena s osnovnim ciljem zaštite, stoji danas u znaku i pod utjecajem, prvenstveno, daljnjeg razvoja sovjetske politike, na koju opet mogu bitnije utjecati mnogi međunarodni faktori. Promjene u stupanj uzajamnih odnosa kao i nešto veće isticanje formalnih principa djelovanje praćeno je i dalje zahtjevima za jedinstvenošću u osnovnim pitanjima, gdje po sovjetskim shvaćanjima nikakvih otpustanja ne može biti. Razumljivo da takav trend razvoja ne signalizira neke skore bitnije izmjene u pozitivnom pravcu, te bi se jedino na osnovi korjenite promjene sovjetske politike mogle očekivati paralelne promjene u istočnoj Evropi. Do tog trenutka Varšavski ugovor ostaje kao veoma značajno i SSSR-u potrebno tijelo, neophodno u koordiniranju političkih stavova na bazi sovjetske političke linije, formalnom suprotstavljanju NATO savezu i okupljanju sovjetskih saveznika u konfrontaciji s NR Kinom.

THE WARSAW TREATY IN THE SYSTEM OF THE EAST-EUROPEAN FOREIGN POLITICAL INTEGRATION

Summary

In his essay the author considers the Warsaw Treaty as an important means of gathering European socialist countries. Efforts for the union of East-European states in the frames of a uniform system of connections, and on the basis of the Soviet rules about necessities for permanent joining of powers, had special reflection on military-political plan, where since the first days of existing of countries of peoples' democracy they have been making efforts to harmonize strictly the courses of collaboration with the Soviet interests. With regard to such Soviet intentions, which in particular periods where more or less evident in the Soviet political action towards East-European countries, it is clear that the first organized form of military-political gathering – the Warsaw Treaty – since its foundation has got important tasks according to the Soviet endeavours that by institutionalized form they even tighter coordinate collaboration between member states.

Ups and downs of the Soviet politics, relatively bigger autonomy in the Eastern Europe, processes of yielding on the East-West line and repeated strengthen of the firmly organized dogmatic-etatistic structure, the Soviet-Chinese conflict – all that has found its place directly in the function of the Warsaw Treaty and in the actions which have been undertaken in its frames.

The evolution of the Warsaw Treaty till now makes the consistent part of changes through which European socialist countries have passed, and in the first turn the foreign policy of the Soviet Union as the largest member state, which otherwise has outstanding leading role in all actions which have been moved by that strong military mechanism. The changing degree of mutual relations as well as some bigger emphasizing of formal principles of common action has been also further accompanied by claims for the uniformity in fundamental questions where according to the Soviet understanding no differences can exist. Such a trend of development does not signalize any soon essential changes. Transformation in the Eastern Europe could be expected only after some radical changes in the Soviet politics.

Until that moment the Warsaw Treaty remains as a very important, and for the Soviet Union very necessary body, indispensable for the coordination of political attitudes on the basis of the Soviet political line, formal opposition to the NATO and gathering the Soviet allies in the confrontation with the P. R. of China.

(Translated by S. Palček)