Izvorni znanstveni rad
UDK 327(497.5)

Kolektivna sigurnost i vanjska politika Hrvatske*

VLADIMIR IBLER**

Sažetak

Vlastitom opisivanju i tumačenju pojma *kolektivna sigurnost* autor dodaje tude definicije toga pojma, prikazuje kako je sustav kolektivne sigurnosti razraden u Povelji UN, te upozorava da cijeli sustav ne može uspješno djelovati ako odredeni preduvjeti nisu ispunjeni.

Autor obrazlaže zašto hrvatska vanjska politika, usprkos svim njezinim lošim iskustvima sa sustavom kolektivne sigurnosti definiranim u Povelji UN, treba biti izričito pozitivna, argumentirajući svoje stajalište iskustvima koje je Hrvatska stekla upravo u ratu koji još traje i agresiji koja je na nju izvršena.

O nastanku pojma *kolektivna sigurnost*, njezinim razvojnim etapama (Liga naroda, Ujedinjeni narodi), preduvjetima funkcioniranja, posebno kao instituta ugovornog međunarodnog prava, njezinu političkom i normativnom sadržaju, itd., objavljena je vrlo brojna i opsežna literatura. Neosporno je da su se u ovom stoljeću poduzimale svjesne političke akcije u cilju stvaranja i izgradnje sustava kolektivne sigurnosti, kako bi se njegovom primjenom osigurali međunarodni mir i sigurnost. Važnost tog zadatka je očita. U međudržavnim odnosima nema važnijeg zadatka od sprečavanja ratova.[1]

[1]Glavni je zadatak suvremenoga međunarodnog javnog prava spriječiti ratove. Budući da literatura o ratu i ratnom pravu, posebno o pitanjima vezanim uz oružani sukob u Hrvatskoj, nije lako dostupna, upućujemo čitatelja na dva broja *Zakonitosti*, časopisa za pravnu teoriju i praksu, na brojeve 11-12, Zagreb 1991. i 1-2, Zagreb 1992., kao na lako dostupne i novije izvore spoznaje. Osobito je vrijedan pozornosti članak profesora B.Bakotića (Zakonitost, 11-12/1991); upućujemo i na literaturu koja je navedena u tom časopisu.

*Članak je zaprimljen u listopadu 1993. godine.

** *Vladimir Ibler*, redovni profesor Pravnog fakulteta u Zagrebu na predmetu Međunarodno pravo

Termin "kolektivna sigurnost" često se upotrebljava. On je bar donekle poznat i svima onima kojima politika, osobito vanjska politika, međunarodno javno pravo i međunarodni politički odnosi, nisu blisko područje. Što je zapravo sadržaj tog pojma, prilično je lako shvatiti; zaključak o potrebi stvaranja širokog i stalnog sustava sigurnosti jednostavno se nameće.[2] Međutim, precizna definicija (*genus proximum, differentia specifica*) kolektivne sigurnosti, koja bi uz to bila i međunarodno prihvaćena kao obvezna, ne postoji. To je i razumljivo, jer u međunarodnoj zajednici nijedna suverena država nije obvezna prihvatiti bilo čiju definiciju. Obvezujuća definicija za sve subjekte u međunarodnim političkim odnosima i u međunarodnom pravu može nastati samo izričitim sporazumom svih država: samo ako međunarodnim ugovorom sve one prihvate određenu definiciju. No to je, ipak, nedostižno. Do danas ne postoji nijedan međunarodni ugovor koji bi u danom trenutku obvezivao baš sve države, pa ni kad je riječ o kolektivnoj sigurnosti. No, ipak se za neke važne pojmove, pa i u vezi s ovom našom temom, može smatrati da postoji obvezujuća definicija (npr. za pojam *agresija*, iako ne u najstrožem smislu riječi i ne beziznimno za sve države). Napominjemo to ovdje zbog toga jer se u razmatranju kolektivne sigurnosti neizbježno susrećemo s pojmom agresije. Taj je pojam definiran u rezoluciji Opće skupštine Ujedinjenih naroda 3314 (XXIX) od 14. prosinca 1971.[3] Zbog svega toga navodimo u bilješci primjere definicija kolektivne sigurnosti nekih autora. Riječ je, dakle, o definicijama koje daje doktrina međunarodnog prava, a ne pozitivno međunarodno ugovorno pravo.[4]

[2]Ideja kolektivne sigurnosti nije posve nova, no ona je svakako neostvariva bez čvrste međunarodne organizacije. Liga naroda (1920.-1939.) doživjela je potpuni neuspjeh, opisan i analiziran u gotovo nepreglednom broju radova s područja međunarodnih političkih odnosa i međunarodnog prava. Što se Ujedinjenih naroda tiče, nije uputno dati već danas im istu konačnu ocjenu. No, s obzirom na sve što se dosad odigralo u sustavu kolektivne sigurnosti Ujedinjenih naroda, a posebno upravo sveopća smušenost, bespomoćnost, pa i nepravednost i nekorektnost mnogih izjava i postupaka njezinih odgovornih organa, stajališta i djelovanje Ujedinjenih naroda morali bi se znatno promijeniti kako bi očekivanja da kolektivna sigurnost u Ujedinjenim narodima neće doživjeti sudbinu kolektivne sigurnosti u Ligi naroda bila opravdana.

[3]Navedenom rezolucijom definirana je agresija "... i to priličko usko, ali samo primjera radi, tako da pojam agresije može obuhvatiti i više od onoga što je rezolucijom nabrojeno. Pravna narav i vrijednost te definicije izričito je sporna i podvrgnuta vrlo različitim tumačenjima i oštrim kritikama u doktrini i praksi. No, tom je rezolucijom neosporno potvrđeno barem to da je zabrana upotrebe sile u međudržavnim odnosima izvan svake sumnje norma pozitivnog međunarodnog prava" (V. Ibler, *Rječnik međunarodnog javnog prava*, Zagreb 1987., str. 7-8).

[4]"Protection assurée à un ensemble d'Etats par des engagements de règlement pacifique des différends, d'action commune en vue de prévenir l'emploi de la force contre l'un d'eux et, le cas échéant, de faire échec à cet emploi".

"Le système de la sécurité collective, c'est, réserve fait de précisions et des détails, un système dans lequel un Etat, pour se défendre des dangers extérieurs n'a pas à compter seulement sur lui-même, sur ses propres forces, sur ses amis et ses alliés,

Temeljna je ideja kolektivne sigurnosti da treba institucionalizirati upotrebu sile (oružanih snaga), tj. da normama međunarodnog prava treba odrediti kada, tko, kako, u kojim uvjetima, u ime međunarodne zajednice, odnosno univerzalne ili regionalne međudržavne organizacije, smije i treba čak i oružanom silom, ostvariti međunarodnim ugovorom zajamčenu zaštitu napadnutoj državi, i time osigurati njezin opstanak. Najvažnije je pritom da se osigura poštovanje načelne zabrane upotrebe sile. Suvremeno međunarodno pravo zabranjuje upotrebu sile u međudržavnim odnosima. Ta neosporna tvrdnja zaslužuje opširno razmatranje koje ovdje nije moguće učiniti. Ograničit ćemo se zato samo na citiranje članka 2, točke 4. Povelje:

> "4. Članovi se u svojim međunarodnim odnosima uzdržavaju od prijetnje silom ili upotrebe sile koje su uperene protiv teritorijalne cjelovitosti ili političke neovisnosti bilo koje države, ili su na bilo koji način nespojive s ciljevima Ujedinjenih naroda".

U razdoblju nakon drugoga svjetskog rata pozitivno međunarodno pravo sadrži sustav kolektivne sigurnosti; on je uklopljen u Povelju. Sve najvažnije što su tvorci Ujedinjenih naroda htjeli i mogli reći o kolektivnoj sigurnosti kao i o sustavu koji u tu svrhu treba postojati i djelovati, sadržano je u Povelji.

mais peut compter sur la coopération de tous les autres Etats. Le système, de sa nature, et réciproque: chacun est appelé à bénéficier de la garantie de tous" (J. Basdevant, *Dictionnaire de la Terminologie du Droit International*, Paris 1960., str. 558).

"Kollektive Sicherheit bezeichnet eine vertraglich vereinbarte internationale Ordnung, in der die Anwendung von Gewalt zu individuellen Zwecken - abgesehen von der Selbstverteidigung - untersagt und der Schutz des einzelnen Staates wie der internationalen Rechtsordnung der gemeinsamen durch das Recht sanktionierten Aktion aller Staaten einer universalen oder regionalen Staatenorganisation überantwortet ist." (Ulrich Scheuner, "Kollektive Sicherheit", u: Strupp-Schlochauer, *Wörterbuch des Völkerrechts*, Zweiter Band, Berlin 1961., str. 242-251).

"La 'sécurité collective' est le procédé du maintien de la paix dans lequel l'ensemble d'une collectivité se ligue contre celui, extérieur ou intérier à elle, qui menace ou rompt la paix qui doit régner en son sein. Dans cette technique, chaque Etat participant au maintien de la paix agit non dans son intéret direct (il n'est pas impliqué en tant que partie dans un conflict) mais en tant que garant d'un ordre international qu'il approuve et dont le respect ne peut être assuré que collectivement". (str. 324-325)

"La notion de sécurité collective: c'est le procédé par lequel la collectivité tout entière se ligue contre celui qui menace la sécurité individuelle de l'un de ses membres, considéré comme mettant en péril celle de la collectivité dans son ensemble. Ce mécanisme ressemble donc à celui de l'alliance, a ceci près, mais c'est primordial, que l'alliance est dirigée contre l'extérieur alors que la sécurité collective, d'une part aspire à englober l'ensemble des Etats, d'autre part et surtoût est dirigée indifférement contre ceux qui lui restent extérieurs mais aussi contre ses propres membres, s'ils rompent le pacte qui les rend solidaires" (Paul Reuter et Jean Combacau, *Institutions et relations internationales*, Paris, 1980., str. 391).

Budući da je glavni cilj Ujedinjenih naroda spriječiti rat, sadržaj cijele Povelje usmjeren je, izravno ili posredno, na to da se odredbama omogući ostvarenje toga cilja. Njemu služe i odredbe koje se odnose na različitu suradnju država-članica. Već u preambuli Povelje istaknuto je: "ujedinimo svoje snage za održanje međunarodnog mira i sigurnosti". Glavne odredbe, koje izravno omogućuju ostvarenje kolektivne sigurnosti, nalaze se u glavama V., VI. i VII. Povelje, a jamstvu održanja mira posvećene su odredbe glave VII. To pogotovo vrijedi u slučajevima kod kojih je nedvojbeno da je mir već narušen, i da je napad uslijedio i traje, pa će agresija Srbije i Crne Gore na Sloveniju i Hrvatsku dugo biti za to "odličan" školski primjer.

Iako su doktrina i praksa na različite načine zamišljale ostvarenje *kolektivne sigurnosti*, strukturu i funkcioniranje međunarodnog organizma koji bi trebao osigurati njezino uspješno djelovanje, ipak se uvijek polazilo od spoznaje da međunarodna zajednica sama[5] ne raspolaže vlastitom silom koja bi morala iznuditi i osigurati poštivanje međunarodnog prava, osobito održanje mira.[6] Zbog toga se i u doktrini i u praksi smatralo da treba tek stvoriti takvu organizaciju koja bi raspolagala prijeko potrebnom oružanom silom. No, sve se to do danas nije ostvarilo. Nikakva supranacionalna univerzalna međunarodna organizacija ne postoji, a ne postoje ni oružane snage koje ne bi bile snage pojedinih država i pod njihovom komandom, i onda kada bi te iste snage, po odredbama glave VII. Povelje, morale djelovati u skladu s voljom i odlukama Vijeća sigurnosti. A ako one ne bi tako djelovale, tko bi ih zapravo mogao u tome spriječiti silom? Tko bi ih mogao spriječiti da odu na svoje državno područje i da uskrate poslušnost Vijeću sigurnosti?[7]

Kolektivna sigurnost - i po zamisli, i po pozitivnom međunarodnom pravu - određuje da će države unutar dotične organizacije biti zaštićene od *agresije*, jer će im sve članice organizacije, čitav kolektiv, pružiti zaštitu upotrebom oružanih snaga svih članica. Formula: svi za jednoga, jedan za sve (*One for*

[5]Još je sporno postoji li *međunarodna zajednica* zaista na način koji dopušta da se ona smatra utvrđenim i jasnim pojmom međunarodnog prava (v. Ibler, *Rječnik*, str. 155). Za sada još stoji tvrdnja da je stupanj njezine neorganiziranosti, decentralizacije autoriteta, nadležnosti i sile još vrlo velik. Stoga je razumljiva i spomenuta tvrdnja da *međunarodna zajednica* ne raspolaže vlastitom oružanom silom, osim nužnog redarstva u njezinim sjedištima.

[6]Mir je najveća vrijednost suvremenog čovječanstva, ali samo ako se ostvaruje i brani u skladu s načelima koja su taksativno navedena u čl. 2. Povelje. Međunarodni mir prestaje biti najveća vrijednost, a time i glavni cilj Ujedinjenih naroda, ako se ostvaruje nasiljem i održava hegemonijom dominantne sile koja guši slobodu svih naroda i diktatorski vlada na području svoje supremacije (Pax - Romana, - Britanica, - Americana, - Germanica, - Sovietica).

[7]"Die im kollektiven Vorgehen verwendete Macht ist immer noch die des einzelnen souveränen Staates, die er der gemeinsamen Aktion zu Verfügung stellt; sie ist 'geliehene' Macht und hierin liegt, wie die Erfahrung lehrt, eine entscheidende Schwäche des Systems" (Ulrich Scheuner, "Kollektive Sicherheit", u: Strupp-Schlochauer, *Wörterbuch des Völkerrechts*, Zweiter Band, Berlin 1961.).

all and all for one; Einer für alle, alle für einem) srž je ideje *kolektivne sigurnosti*. Napadnutoj državi treba pomoći da se obrani. Napadača treba odbiti. Ostvarenje te ideje zaista bi donijelo mnogo dobroga. Države se više ne bi morale upinjati da se bolje naoružaju zbog straha da neće imati dovoljno snage obraniti se od agresora - osvajača. Tâ cijeli će ih kolektiv, čiji su članovi, braniti i obraniti!

Mnogi analitičari međudržavnih odnosa tu nadu smatraju prilično lakovjernom jer može odvesti u potpuni poraz. No, bez obzira na to je li takav pesimizam opravdan ili nije, *kolektivna sigurnost* nije međunarodnopravni institut koji državu potpuno oslobađa brige za vlastitom vojskom. Država se ne može osloboditi svakog tereta vojnih izdataka. I to zato što *sustav kolektivne sigurnosti* počiva na pretpostavci da će *svaki* član kolektiva pridonijeti obrani *svakog* člana kolektiva. Član kolektiva koji ne bi raspolagao nikakvom vojskom, uživao bi (to je optimistička pretpostavka) sigurnost zahvaljujući svima ostalim članovima kolektiva - na njihov račun. No, to nije ideja *kolektivne sigurnosti*. Snage koje će djelovati u interesu *kolektivne sigurnosti* moraju postojati. I *sve* države kojima će biti zajamčena sigurnost, dakle obrana od agresora, moraju u tom naporu sudjelovati.[8]

Sve to dokazuje da država koja uživa zaštitu, jer je obuhvaćena odredenim *sustavom kolektivne sigurnosti*, treba raspolagati vlastitom vojskom, osim ako iz posebnih razloga nije *izričito* ugovoreno da ne mora svojim oružanim snagama sudjelovati u poduzetim akcijama. Takav se slučaj, međutim, mora smatrati iznimkom.[9] Jer, uživati zaštitu i sigurnost a nemati vlastitu vojsku, za mnoge je države, pogotovo male i financijski slabe, vrlo poželjno. No, što ako veći broj država nema vojsku? Ako jedna država u sustavu *kolektivne sigurnosti* ima pravo nemati vojsku, imaju li onda i sve države ûnutar tog *sustava* isto to pravo, ili bar pravo zahtijevati da i njima to pravo bude priznato? Tko bi tada trebao omogućiti postojanje i djelovanje *kolektivne sigurnosti*? Ekstreman slučaj koji je moguće zamisliti, da u sustavu *kolektivne sigurnosti* ni jedna država njime obuhvaćena nema vojsku, onemogućuje i poništava samu ideju *kolektivne sigurnosti*, pa je zato takav slučaj nerealan i u praksi nemoguć. Međutim, da bi neke države mogle poželjeti da nemaju vojsku, a da ipak uživaju zaštitu unutar nekog sustava *kolektivne sigurnosti*, to je ipak moguće.

Može li veća ili velika država, vojnički moćna, biti zainteresirana da državi ili državama bez vojske, ona sama, u sustavu koji počiva samo na njoj, jamči sigurnost? Ne bi li takva situacija upućivala na to da se zapravo radi o protektoratu, a ne o *sustavu kolektivne sigurnosti*?

U razmatranju ove teme valja spomenuti *institut trajne neutralnosti*. Klasični i dosad najvažniji primjer *trajne neutralnosti*, Švicarska, počiva na pretpostavci - a njezino je postojanje dokazano - da ona sama vodi odlučnu politiku očuvanja svoje nezavisnosti i da zbog toga raspolaže vlastitim oružanim snagama. Već

[8]To jasno proizlazi iz same ideje kolektivne sigurnosti i iz pojma "kolektiv", "kolektivan" u kojem načelno i redovito nema mjesta za izuzimanje, iznimku, te iz već istaknutog gesla "svi za jednoga, jedan za sve", kojem se i doktrina i praksa služe tumačeći pojam kolektivne sigurnosti.

[9]Na tu eventualnu iznimku moraju izričito pristati države koje jamče trajnu neutralnost.

mirovni ugovor sklopljen u Parizu 30. svibnja 1814. između Francuske i Austrije, određuje u čl. VI.: "Nezavisna Švicarska i dalje će upravljati sama sobom". A zatim se u glavi IV. Završnog akta Bečkog kongresa, sklopljenog 9. lipnja 1815., dakle u glavi koja je u cijelosti posvećena "švicarskom pitanju", donose odredbe koje se tiču helvetske konfederacije, navodeći pritom "švicarske trupe". A u prilogu "B" Završnog akta Bečkog kongresa pod naslovom "Neutralnost Švicarske", nalaze se tri dokumenta od temeljne važnosti za status Švicarske kao *trajno neutralne države*, i to:

1. *Deklaracija sila potpisnica Prvog pariškog mirovnog ugovora* sklopljenog 30. svibnja 1814., koja je objavljena u Beču 20. ožujka 1815.;

2. *Akt Skupštine švicarske konfederacije* kojim ona, u ime Konfederacije, pristupa Deklaraciji od 20. ožujka 1815.;

3. *Potvrda neutralnosti Švicarske* od svih potpisnica Drugog pariškog mirovnog ugovora od 20. studenog 1815.[10]

Iz tih dokumenata i njihove primjene doktrine dviju disciplina, *međunarodnih političkih odnosa i međunarodnog javnog prava*, izvode zaključak da europske sile trajno neutralnoj Švicarskoj garantiraju nepovredivost, pretpostavljajući (1) da se ona sama neće upuštati u rat, (2) da će odlučno braniti svoju neutralnost, i (3) da joj nije samo dopušteno da se brani od napada nego da se to mora smatrati njezinom obvezom.[11]

Naša je tvrdnja da i sustav *kolektivne sigurnosti* mora poći od pretpostavke da se napadnuta država sama brani, i da i sama pruža oružani otpor *agresoru*. Država koja ne samo da ne može pružiti ozbiljniji i odlučniji otpor *agresoru*, čak unaprijed odbija pomisao na vlastito sudjelovanje u otporu *agresoru*, a to svoje odbijanje opravdava činjenicom da ona nema ni mogućnosti da se brani (ne raspolaže oružanim snagama), dovodi time u pitanje političke i pravne temelje svoga opstanka.[12]

[10]Tekstove navedenih dokumenata u prijevodu na hrvatski vidi u: V. Ibler, *Diplomatska historija 1814-1871.*, Školska knjiga, Zagreb 1960.

[11]"Permanently neutral States cannot conclude treaties of alliances in peace-time. Being obliged under their special international status to defend their independence and territory against aggresion or threat thereof, such States can, under threat of invasion, ask other States for military aid and can conclude alliances". (S. Verosta, "Alliance", u: R. Bernhardt (ed.), *Encyclopaedia of Public International Law*, Volume I, (1992.), str. 119-123.

[12]Državi je prijeko potreban nagon za samoodržavanjem, kao i pojedincu. Ako ga nema, pita se zašto ga nema. A nema ga kada stanovnici te države (ili njihov važan dio)) ne vide u njoj organizaciju koja djeluje u njihovu interesu, nego eventualno čak organizaciju koja djeluje protiv njihova interesa. Zašto da onda brane postojanje takve teritorijalno-političke tvorevine? Jedna je od bitnih funkcija države da osigurava i brani vlastiti opstanak. U multinacionalnoj državi neki će etniciteti htjeti braniti opstanak države, pogotovo ako pripadaju etnicitetu hegemona. A dio stanovništva koji svoj položaj ocjenjuje kao neravnopravan, očito nepovoljan u odnosu na privilegirani narod, neće biti voljan braniti državu u kojoj živi. No, što da se misli o državnom vodstvu, o vladajućem sloju iz kojega se formira vlast i njezin vrh (vlada), ako se i ono odriče obrane vlastitog opstanka, ne raspolaže oružanim snagama i ne namjerava se

* * *

Morgenthau[13], ali i drugi autori[14], dokazuje da najmanje tri glavne pretpostavke trebaju biti ispunjene da bi *sustav kolektivne sigurnosti* mogao funkcionirati:

(1) *sustav kolektivne sigurnosti* mora u svako doba biti sposoban raspolagati takvim nadmoćnim oružanim snagama, i to protiv svakog potencijalnog *agresora* ili koalicije *agresora*, da se taj *agresor* neće usuditi napasti odnosno dovesti u pitanje poredak koji *kolektivna sigurnost* brani, i da neće napasti državu koju bi inače, da nema *kolektivne sigurnosti*, ili da mu je ona po snazi nedorasla, najvjerojatnije napao;

(2) bar one države čije snage zajedno mogu zadovoljiti pretpostavku navedenu pod (1) moraju imati istu predodžbu i zajedničku koncepciju o sigurnosti što je trebaju braniti;

(3) te iste države moraju svakako biti voljne i odlučne da svoje međusobne eventualno suprotstavljene političke interese podrede obrani zajedničkog dobra što ga odnosni *sustav kolektivne sigurnosti* treba obraniti u interesu svih država uključenih u dotični *sustav*.

Istina je da se oživotvorenje svih triju pretpostavki može zamisliti u nekom konkretnom slučaju. Pojmovno to nije posve isključeno. No, sva iskustva prošlosti pokazuju da ispunjenje tih pretpostavki, a što je uvjet za funkcioniranje sustava *kolektivne sigurnosti*, nije nimalo vjerojatno. A i poznavanje svega što se dosad moglo ustanoviti o prirodi i zakonitostima međunarodne politike govori ne samo protiv vjerojatnosti nego, zapravo, i protiv realne mogućnosti koja bi dopuštala očekivati ispunjenje preduvjeta prijeko potrebnih za djelovanje kolektivne sigurnosti.

Sve navedene tvrdnje Morgenthau je uvjerljivo i dokumentirano razradio uz podatke iz literature kojom se služio. No i drugi autori dolaze do istih spoznaja pa ih potvrđuju analizom konkretnih slučajeva, osobito onih koji pripadaju razdoblju već donekle organiziranih nastojanja da se sustav kolektivne sigurnosti ostvari uz pomoć postojanja međunarodne organizacije kojoj je to najvažniji zadatak. Sasvim je razumljivo da pritom analiziraju agresije iz doba Lige naroda (Japana na Mandžuriju, Italije na Etiopiju, Sovjetskog Saveza na Finsku) i Ujedinjenih naroda (Sjeverne Koreje i Kine na Južnu Koreju, Argentine na Veliku Britaniju, Iraka na Iran, Iraka na Kuvajt).

Želimo li dalje tumačiti razloge koji uzrokuju nemogućnost djelovanja kolektivne sigurnosti, treba medu prvima navesti onaj da kolektivna sigurnost uvijek treba braniti *status quo*. A dosad nije bilo takvog međunarodnog poretka

suprotstaviti agresoru i njegovu osvajanju? U svijetu realnosti dalji opstanak takve države, lišene životne volje, ozbiljno je ugrožen.

[13]Morgenthau, Hans J., *Politics among Nations - The Struggle for Power and Peace*, Third edition, New York, 1962.

[14]Reuter, Paul, Combacau, Jean, *Institutions et relations internationales*, Paris, 1980.; Blühdorn, Rudolf, *Internazionale Beziehungen, Einführung in die Grundlagen der Aussenpolitik*, Wien, 1958.

(pogotovo ne poslije prvog, a ni poslije drugoga svjetskog rata) s kojim bi se iskreno i konačno pomirile sve države. Određeni *status quo* neke države uvijek poriču i nastoje ga narušiti. One to čine otvoreno ili prikriveno, sprečavajući time djelovanje sustava kolektivne sigurnosti.

Čini se da treba zaključiti kako u doktrini svih kritičara kolektivne sigurnosti, usprkos svemu, ne prevladava posve odbojan stav prema kolektivnoj sigurnosti. No, svi se ipak slažu da sustav kolektivne sigurnosti zasad redovito zakazuje. Ali ne tvrde beziznimno svi da je dokazano kako taj sustav baš nikada, ni u kojem slučaju, ne može djelovati. Osnovne spoznaje analitičara nisu nimalo optimistične, ali se ti analitičari ne usuđuju odlučno tvrditi da je kolektivna sigurnost zauvijek neostvariva i promašena ideja.

Kako zaključno i najsažetije definirati razlike između sustava kolektivne sigurnosti i ugovora o savezu, savezničkih obrambenih ugovora. (*Defensivallianzen, defensive alliances*).

Ponajprije, sustav kolektivne sigurnosti teži što cjelovitijoj univerzalnosti (Ujedinjeni narodi obuhvatili su svojim članstvom gotovo sve države; a ako se radi o regiji, sustav regionalne kolektivne sigurnosti također nastoji obuhvatiti sve države regije). Nadalje, sustav kolektivne sigurnosti treba djelovati i onda kada je agresiju izvršila država-članica sustava. Drugim riječima, sustav kolektivne sigurnosti treba spriječiti i onaj napad na *status quo* koji dolazi "izvana", kao i onaj koji dolazi "iznutra"; sustav kolektivne sigurnosti trebao bi obuzdati i eventualnog agresora u svojim vlastitim redovima.

Obrambeni savez, naprotiv, ne može težiti univerzalnosti. Jer, protiv koga bi takav savez branio *status quo* ako bi sve države bile njime obuhvaćene? Od koga bi taj savez očekivao da će biti napadnut? Agresor se u savezničkim ugovorima ne imenuje - tobože, ne zna se tko bi mogao biti agresor - ali se zapravo vrlo dobro naslućuje. Mala je mogućnost da pogriješimo ako kažemo da je agresor unaprijed poznat.

Kritičari kolektivne sigurnosti, osim što ističu teškoće u izgradnji tog sustava, koji zahtijeva veliki nesrazmjer snaga u prilog onih koji štite *status quo* prema onim snagama koje kane razbiti postojeći poredak i uspostaviti novi - a ta nadmoćna snaga ne mora postojati i ničim nije zajamčena - svoje argumente izvode i iz očite i nepobitne realnosti. No, neuspjesi sustava kolektivne sigurnosti ne mogu se poreći. Nikakve "konstrukcije", plodovi političke i pravne misli, ne mogu obezvrijediti činjenice i iskustva, a ona dokazuju nemoć kolektivne sigurnosti. U njezinoj prosudbi analitičari međudržavnih odnosa, što je opravdano i razumljivo, ne napuštaju empiriju. I kada utvrde neuspjeh, oni i u doktrini i u praksi, nastoje objasniti uzroke neuspjeha. Tako se kao uzrok navodi nepostojanje, poglavito u vanjskoj politici velikih sila, pouzdane međunarodne solidarnosti koja bi iskrenu brigu za očuvanje mira uzdigla iznad pojedinačnih interesa države. Suprotnosti između pobjednika u drugome svjetskom ratu dovele su do paraliziranja sustava kolektivne sigurnosti.[15]

[15]"Das Sicherheitssystem der UN bleibt jedoch wegen des *Fehlens* des wesentlichen subjektiven Erfordernisses weitgehend unwirksam. Vor allem die Grossmächte müssten in echter *internationaler Solidarität* den Weltfrieden vor ihre Partikulärinteressen stellen. Nach Niederwerfung der gemeinsamen Gegner brachen aber nach 1945 die Gegensätze zwischen den siegreichen Alliierten wieder hervor. Dies führte zur Lähmung des SR durch

Uvidjevši tu činjenicu, Charles de Visscher, zasigurno jedan od najobjektivnijih autoriteta na polju međunarodnih političkih odnosa i međunarodnog prava, ustvrđuje da je čak i Opća skupština Ujedinjenih naroda posredno priznala nadmoć nacionalnih individualizama (a radi se o "kolektivnoj" sigurnosti) nad zahtjevima kojima bi se u interesu kolektivne sigurnosti nedvojbeno moralo udovoljiti.[16]

Budući da je realnost presudna, ne smijemo se zavaravati nadom da će sankcije predviđene sustavom kolektivne sigurnosti zaista zaustaviti agresiju. Sankcije ili neće uopće biti prihvaćene ("veto" u Vijeću sigurnosti), ili u praksi neće biti u cijelosti i djelotvorno provedene.[17]

Činjenica da neke opasnije situacije u razdoblju poslije drugoga svjetskog rata (Kuba, Egipat) ipak nisu odvele države u rat, i činjenica da usprkos suprotstavljenim blokovima nije izbio veliki svjetski rat (nego samo ratovi putem "predstavnika" - "zamjenika" - *Stellvertrater Kriege*) ne može se pripisati sustavu kolektivne sigurnosti. Razlog da rat nije izbio valja tražiti u ravnoteži oružanih snaga (atomsko oružje) dviju supersila. Zapravo, djelovali su obrambeni savezi koji su se temeljili na sadržaju čl. 51. Povelje. To mišljenje zastupaju mnogi; ono je čvrsto utemeljeno na doktrini (u praksi vjerojatno još više) i jasno su ga formulirali najrelevantniji autori s tog područja.[18]

das 'Veto' seiner ständigen Mitglieder" (Neuhold-Hummer-Schreuer /Hrsg./, *Oesterreichisches Handbuch des Volkerrechts* - 1, Textteil, Wien, 1983., s. 264.)

[16]"Telle était la réalité: en la constant, l'Assemblée de la Société des Nations a reconnu implicitement la prédominance des individualismes nationaux sur les impératifs de la sécurité collective" (Charles de Visscher, *Théories et réalités en Droit International Public*, Paris 1953., p. 80.).

[17]Verdross ne sumnja u neuspjeh kolektivne sigurnosti u sustavu Ujedinjenih naroda:

"Im organisatorischen Bereich der UNO führte *das Versagen* (istaknuo V.I.) des Sanktionssystems des Kapitels VII, wie bereits erwähnt, zu einer Gewichtsverlagerung auf deren militärisch-sicherheitspolitische Aspekte wir in den beiden folgenden Unterabschnitten einzugehen haben" (Verdross-Simma, *op. cit.*, str. 148.).

"As the central organ charged with the task of maintaining peace is dependent on the willingness of the members to provide the necessary military forces for the execution of its task, a high degree of political consensus is *condicio sine qua non* for effective sanctions against a potential aggresor State. If a great number of member States should not live up to their obligations to join in collective action against an aggresor, the system as a whole would be doomed to failure" (Jost Delbruck, "Collective Security", u: R. Bernhardt (ed.), *Encyclopaedia of Public International Law*, Volume I (1992.), str. 648.

[18]"Dennoch liegt der Grund, warum seit der Schaffung der UNO der allgemeine Friedenszustand erhalten werden konnte, nicht in der Wirksamkeit eines Systems kollektiver Sicherheit, sondern in dem militärischen Gleichgewicht der Supermächte, das seinen institutionellen Niederschlag im Aufbau von Defensivallianzen auf der Grundlagen des Art. 51 der Charta fand" (Alfred Verdross - Bruno Simma, *Universelles Völkerrecht - Theorie und Praxis*, Berlin 1976., str. 147).

* * *

Stav hrvatske vanjske politike prema nastojanjima svih onih činitelja koji djeluju u namjeri da se kolektivna sigurnost ostvari, da se uspješno provodi i da zaista osigura mir i sigurnost, mora biti pozitivan, mora ta nastojanja podupirati i pomagati, ne samo na riječima nego djelotvorno i u praksi. Hrvatska u svojoj vanjskoj politici mora iskreno surađivati sa svim onim državama, vladama, snagama (nacionalnim, regionalnim, univerzalnim) koje se bore za ostvarenje ideje kolektivne sigurnosti, za stvaranje najboljeg sustava i najuspješnije međunarodne organizacije koji će to ostvarenje omogućiti. I sve to usprkos tome što su iskustva Hrvatske krajnje negativna i što se vrlo ozbiljni neuspjesi sustava kolektivne sigurnosti ne mogu poreći.

Ujedinjeni narodi, NATO, KESS i Europska zajednica - uz iznimku malobrojnih država-članica i pojedinih istinoljubivih i odgovornih osoba iz političkog, kulturnog i javnog života (npr. M. Tatcher, A. Mock, O. Habsburg, G. Kennan, H.D. Genscher, A. Finkielkrauth i dr.) - mnogim su svojim potezima, izjavama, propustima i odgodama sustav kolektivne sigurnosti zapravo "prefunkcionirali" protivno slovu i duhu Povelje Ujedinjenih naroda. *Via facti* time su pružili više ili manje neuspješno prikrivenu pomoć agresoru - Srbiji i Crnoj Gori - u njegovu napredovanju, umjesto da su pružili pomoć žrtvi agresije u njezinoj legitimnoj obrani. Tome je na različite načine još dodano sputavanje Hrvatske u njezinu pravu na samoobranu, sadržano u čl. 51 Povelje[19], i to na njezinu vlastitom državnom području. Može li se uopće sumnjati u pravo svake napadnute države da se sama brani, bar tako dugo "... dok Vijeće sigurnosti ne poduzme mjere potrebne za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti"? A te mjere ni do danas (najesen 1993.) nisu poduzete na način i s učinkom uspostave mira i sigurnosti.[20] Stalne članice Vijeća sigurnosti ne samo da nisu ispunile svoju obvezu sadržanu u čl. 51 Povelje nego ni UNPROFOR ne ispunjava svoj zadatak. Pritom se ne treba zadržavati na pitanju je li UNPROFOR dobio potreban mandat koji mu to omogućuje ili ne. Ako nije,

[19]Članak 51 Povelje:

"Ništa u ovoj Povelji ne dira u prirodno individualne ili kolektivne samoobrane u slučaju oružanog napada na nekoga člana Ujedinjenih naroda sve dok Vijeće sigurnosti ne poduzme mjere potrebne za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti. Mjere koje članovi poduzmu u vršenju toga prava samoobrane odmah se dojavljuju Vijeću sigurnosti i nipošto ne diraju u ovlašćenje i dužnost Vijeća sigurnosti da na osnovi ove Povelje djeluje svakog časa na način koji smatra potrebnim za održavanje ili uspostavljanje međunarodnog mira i sigurnosti".

[20]Ovu tvrdnju nije potrebno dokazivati. Sva sredstva priopćavanja, pa i ona koja očito pokazuju nesklonost prema Hrvatskoj, prinuđena su iz dana u dan javljati o ubijanju civilnog pučanstva, "etničkom čišćenju", razaranju gradova i naselja, bolnica i crkava, škola, sve to na državnom području Republike Hrvatske - a da to međunarodne snage ne sprečavaju. A sva sredstva prinude još nisu primijenjena. Zašto? Kako se to može opravdati? Osim što Vijeće sigurnosti ne ispunjava svoju dužnost iz čl. 51, da uspostavi međunarodni mir i sigurnost, ono još nije primijenilo ni sve mjere iz čl. 41 Povelje.

tada to dokazuje nedjelotvornost sustava kolektivne sigurnosti i nemogućnost uspostavljanja preduvjeta što ih navodi Morgenthau.

Odgovorni međunarodni faktori u svojim su neodgovornim i konfuznim izjavama - a tu su zbrku u kojoj se nije moglo razlikovati iskreno od hinjenog neznanja, prenosili tisak, radio i televizija - agresiju Srbije i Crne Gore na Hrvatsku često nazivali "građanskim ratom", iako bi morali znati što je "građanski rat"[21], da nikako ne može biti građanski rat genocid što ga provodi redovna vojska jedne države, uz potporu njezinih najviših političkih organa, izvan svog državnog područja, tj. na državnom području druge države. Svjesnim iskrivljavanjem istine, prešućivanjem očitih činjenica koje dokazuju da se radi o osvajačkom ratu protiv Hrvatske, određene snage u Ujedinjenim narodima i NATO-u zadale su najteži mogući udarac ne samo Hrvatskoj, članici UN, nego dosad i najteži udarac Ujedinjenim narodima, njihovu ugledu i njihovoj vjerodostojnosti. Sustav kolektivne sigurnosti sadržan u jasnim odredbama Povelje nije, dakle, djelovao. A odredbe Povelje su nedvojbeno i opetovano kršene. Usprkos takvom, krajnje nepovoljnom, dosadašnjem ishodu, sve to ne bi smjelo dovesti do nepromišljenih, pogrešnih stavova Hrvatske prema Ujedinjenim narodima općenito, uključujući tu i sustav kolektivne sigurnosti sadržan u Povelji.

Stav koji za hrvatsku vanjsku politiku smatramo jedinim razumnim, nije bez uzora. I oni autori koji, kao i mi, smatraju da sustav kolektivne sigurnosti nije ostvaren, ipak zagovaraju neodustajanje od ideje kolektivne sigurnosti, i ističu potrebu daljnje borbe za oživotvorenje tog sustava. Eventualni prigovor da se država koja prihvaća taj stav time zalaže za nešto u što sama ne vjeruje, ne bi bio opravdan. Takav stav dovoljno opravdava činjenica da kolektivnoj sigurnosti nema alternative u dugoročnoj perspektivi, i da se ne može dokazati da bi ona uvijek i u svakoj konkretnoj situaciji bila neostvariva. Dovoljno je da se ona, eventualno, može ostvariti makar i samo u nekim slučajevima, pa da joj istinski miroljubive snage ne uskrate svoju potporu. Konačno, upitajmo se što bi se dobilo napuštanjem ideje kolektivne sigurnosti? Odgovor je povratak u sustav obrambenih saveza, koji, također, nisu mogli spriječiti sve protekle ratove. No, ne smije se smetnuti s uma da oslanjanje na takve saveze ne sprečava borbu za ostvarenje kolektivne sigurnosti.

U sadašnjoj, neprekidno nepovoljnoj, međunarodnoj situaciji treba povoljno ocijeniti i podržati i one skromnije uspjehe sustava kolektivne sigurnosti. Jer taj sustav pruža sukobljenim stranama, ako ništa drugo, barem priliku i forum

[21]"A civil war is a war between two or more groups of inhabitants of the same State" (Michael B. Akehurst, "Civil war", u: R. Bernhardt (ed.), *Encyclopaedia of Public International Law*, Volume I. /1992./, str. 597).

Trebalo bi, dakle, vjerovati da u ratu protiv Hrvatske ne sudjeluje nikakva redovna vojska druge države, da nikakve oružane snage izvan Republike Hrvatske nisu provalile u Hrvatsku, da zrakoplovi koji su bombardirali objekte, npr. u Zagrebu, pripadaju jednoj od "grupa" koje sudjeluju u "građanskom ratu", a isto tako i ratni brodovi koji su bombardirali Dubrovnik, da nisu ratni brodovi jedne druge države, nego jedne od "grupa".

za kontakte koji su takve prirode i zbivaju se u takvim okolnostima da ne znače gubitak prestiža ni za jednu stranu. Uz to, ti kontakti omogućuju i drugim državama da steknu što objektivniji uvid u činjenice i u stajališta sukobljenih strana. Time im se ujedno pruža prilika da - ako to zaista žele - stvore vlastite stavove koji bi, možda, mogli pomoći da se umanji opasnost oružanog sukoba, odnosno da se on okonča. A dosadašnje operacije za održanje mira (*peace-keeping operations*), uz poznate slabosti, ipak su pomogle pri osiguranju makar i privremenih rješenja o kojima su se sukobljene strane sporazumjele. Ukratko: činjenica da je sustav kolektivne sigurnosti u mnogim teškim slučajevima bio nedjelotvoran - a nije poznat očigledniji i grozniji zločin protiv mira, čovječnosti i ukupnog međunarodnog prava od genocida barbarske agresije na Hrvatsku - ne smije biti razlog njegova napuštanja. Time se ništa ne bi dobilo, nego samo izgubilo.

Dosad se u teoriji i praksi međudržavnih odnosa nije pronašao drugi, uspješniji način trajnog osiguranja mira, odnosno sprečavanja i suzbijanja agresije onih država u kojima vlast drže i vrše, i vanjsku politiku vode snage kojima je cilj vladanje nad drugim narodima i na tuđim državnim područjima. I to grubim nasiljem, kombiniranim s genocidom i kršenjem apsolutno svih haških i ženevskih konvencija ratnog i humanitarnog prava.

Stav agresora prema pravu svakog naroda na samoodređenje[22] na prvi je pogled prividno jasan: to pravo postoji samo za vladajući narod u državi agresora. No, to može biti samo prvi, površni dojam. Jer režimi koji provode osvajačku vanjsku politiku (primjeri nacistička Njemačka i fašistička Italija) i krše međunarodno pravo, nikako ne mogu u unutrašnjoj politici poštovati prava čovjeka.[23] A time ni pravo vlastitog naroda na samoodređenje.

Budući da ustrajanje hrvatske vanjske politike na izričito pozitivnom odnosu prema sustavu kolektivne sigurnosti smatramo jednim od najvažnijih zadataka te politike, nije suvišno taj stav učiniti vjerodostojnijim. Zato je potrebno ne odvajati kolektivnu sigurnost od postojanja i djelovanja Ujedinjenih naroda u sveobuhvatnosti svih zadataka te, dosad najuniverzalnije, međunarodne organizacije, nego je treba razmatrati i ocjenjivati u sklopu svega pozitivnog i negativnog što se s razlogom može reći o Ujedinjenim narodima.

U našem osvrtu moramo se osvrnuti na negativnosti, slabosti i propuste Ujedinjenih naroda. Negativnost i nedjelotvornost koje se poglavito očituju u nesposobnosti da se ostvari najvažniji cilj Ujedinjenih naroda, naveden u čl.

[22]V.Ibler, "Pravo naroda na samoodređenje i zloupotreba tog prava", *Politička misao*, 2/1992., str. 53-80.

[23]Kako stoji s pravima čovjeka u Srbiji i Crnoj Gori, a posebno na Kosovu, treba se informirati na izvorima. Predigre onome što se zbiva sada na Kosovu, opisane su u trima knjigama što ih je izdao *Časopis za kritiko znanosti* u Ljubljani (1989.) pod naslovom "Srbija i Albanci". Vrijednost je objavljenih svjedočanstva u tim knjigama u tome da se njihovim autorima, isključivo Srbima, ne može predbaciti srbofobija, svakako ne Dimitriju Tucoviću, Kosti Novakoviću, Dušanu Popoviću i nizu drugih (V. Dedijer, D. Lapčević, M. Jeremić, T. Kaclerović).

1, t. 1 Povelje[24], dosad su bezbroj puta utvrđene, dokazane, opisane, pa i priznate, te ih nitko ozbiljan i odgovoran ne poriče. No, od presudne je važnosti unijeti spoznaju i u šire slojeve (da bi što bolje razumjeli vanjsku politiku svojih vlada) da je "nerazborito i nepravedno za neuspjehe osuđivati međunarodnu organizaciju, Ujedinjene narode, koji su, zapravo, samo jedna tvorevina nastala voljom država, jedan subjekt međunarodnog prava, ali takav koji ne raspolaže vlastitom, od države odvojenom voljom, a pogotovo nikakvom materijalnom snagom. Ako netko zaslužuje osudu, onda su to poglavito države, a ne organizacija koju su one stvorile i u kojoj provode svoju volju. S mnogo opravdanja može se izreći jednostavan sud: kakvi članovi, takva i organizacija.[25]

Da glavnu odgovornost pri tome snose velike sile, zna svatko tko donekle pozna strukturu Povelje i praksu djelovanja Ujedinjenih naroda, pogotovo Vijeća sigurnosti. Krivnja i odgovornost tereti mnoge države-članice, no najviše ipak stalne članice Vijeća sigurnosti, osobito, donedavna, dvije super-sile. Bivši Sovjetski Savez svojom je općom vanjskom politikom, a posebno svojom opstrukcijom u Vijeću sigurnosti (Višinski, Molotov i drugi) sigurno nanio najviše udaraca Ujedinjenim narodima. Svakako, Hrvatska kao nova članica mora u svojoj vanjskoj politici biti svjesna ne samo slabosti Ujedinjenih naroda nego i prednosti koje ta organizacija svojim postojanjem pruža međunarodnoj zajednici, a i svakoj državi-članici. Iako su Ujedinjeni narodi skup država-članica, oni su ipak i nešto više, i nešto drugo od toga. "Ujedinjeni narodi su forum u kojem pojedina slabija država nije izravno suočena s nesrazmjerno jačom državom, super-silom ili blokom država, i to bez svjedoka. U Ujedinjenim narodima, kao svjetskom forumu i gotovo univerzalnoj međunarodnoj organizaciji, omogućena je prisutnost praktično svih, velikih i malih, jakih i slabih država. Susret država u sporu, država u lošim međusobnim odnosima, odvija se u prisutnosti ostalih članica. To je od neprocjenjivog značenja i osobite vrijednosti. Ujedinjeni narodi pružaju, ako ispravno funkcioniraju, povoljnije i sigurnije okolnosti za slabog u njegovu susretu s jakim i velikim. Dijalog se

[24]"Ciljevi Ujedinjenih naroda jesu:

1. Održati međunarodni mir i sigurnost i u tu svrhu: poduzimati djelotvorne kolektivne mjere radi sprečavanja i otklanjanja prijetnja miru, i radi suzbijanja čina napada ili drugih narušavanja mira, i ostvarivati mirnim sredstvima i u skladu s načelima pravde i međunarodnog prava, uređenje ili rješenje međunarodnih sporova ili situacija koji bi mogli dovesti do narušavanja mira ..."

Svatko koga zanima međunarodna politika, a pogotovo svi odgovorni za vanjsku politiku svojih država, moraju se zapitati kako stoji s ostvarenjem gore navedenog cilja Ujedinjenih naroda. I može li se, prema tome, očekivati da će Ujedinjeni narodi obraniti male i srednje države, svoje članice, od agresije. To, međutim, ne bi smjelo rezultirati konfrontacijom s Ujedinjenim narodima kao organizacijom, ili napuštanjem te organizacije, nego, naprotiv, aktivnim i pozitivnim djelovanjem u svim organima te organizacije i podržavanjem onih snaga koje se bore za ostvarivanje njezinih ciljeva.

[25]V. Ibler, "U povodu trećeg izdanja Povelje", u: Zbirka pravnih propisa 112 (*Narodne novine*, Zagreb 1976., str. 9-21).

ne vodi bez slušatelja i svjedoka, što slabom daje neku snagu, a jakom nameće ograde i potrebu da u svojim postupcima misli na mjeru. Naravno, to su generalizacije, ali nisu apstrakcije".[26]

Kada te tvrdnje ne bi bile opće poznate, malim i srednjim državama trebalo bi biti manje - ili nimalo - stalo do članstva u Ujedinjenim narodima. Razumije se da država-članica nije obvezna, niti bi se to dalo braniti, da se suzdržava od opravdane kritike rada organizacije čiji je član. Valja znati da konstruktivna kritika pripada kako u njezina prava, tako i u njezine dužnosti. Ali *ciljeve* Ujedinjenih naroda, i sâmo njihovo *postojanje*, nije logično a ni razumno napadati i istodobno ostajati u organizaciji. Hrvatska je željela postati članicom, i njezino primanje u Ujedinjene narode značilo je uspjeh njezine politike i priznanje što ga je dobila od međunarodne zajednice. To je, svakako, učvrstilo politički i međunarodno-pravni položaj Hrvatske. Realistična vanjska politika ne smije, zbog nepoželjnih pojava i rezultata, što ih je pogrešno pripisati cijeloj organizaciji umjesto djelovanju određenih njezinih članica, previdjeti pozitivne strane međunarodne zajednice, a pogotovo ne mogućnosti koje ona ipak pruža. Zato, i to se ovdje posebno ističe, stav Hrvatske prema Ujedinjenim narodima i prema njezinu sustavu kolektivne sigurnosti mora, u načelu biti pozitivan, a kritičan samo kada je to u konkretnom slučaju opravdano, zalažući se uvijek za poboljšanje samog sustava i njegove djelotvornosti.

* * *

Istina je da vojska male države koja sudjeluje u sukobu najvećih država (svjetski rat) u mnogom pogledu (brojčano, ratnom tehnikom, proizvodnjom oružja, svojim rezervama, itd.) igra manje važnu, ili nikakvu ulogu. No, ako se iz toga izvede zaključak da mala država takvu vojsku i nije trebala stvarati, te da je sebi mogla prištedjeti taj nepotrebni napor, tada takav zaključak u svim konkretnim slučajevima sigurno nije održiv.

Ponajprije, ne smije se pomišljati samo na velike konflagracije, na ratove između najvećih država. Ako se radi o ratovima između malih i srednjih država, od kojih ni jedna ne raspolaže vrlo moćnom i najsuvremenije opremljenom velikom vojskom, tada i vojske takvih država igraju određenu ulogu. Dosad se nisu svi ratovi pretvarali u otvorene oružane i sveobuhvatne svjetske sukobe velikih sila. Neke su ratove vodile manje države, iza kojih su stajale one velike države koje nisu otvoreno ulazile u rat (*Stellvertreter Kriege*). Nakon 1945. vođeni su ratovi koji se nisu izrodili u svjetske ratove (Irak-Iran, Irak-USA, Argentina-Velika Britanija, Izrael-arapske države).

Vojske često imaju političku ulogu i onda kada tijekom dugih razdoblja njihove države nisu sudjelovale ni u kakvom ratu (Švicarska, Švedska), kad nisu bile agresori i kad nisu bile napadnute. No, one nisu bile napadnute baš zbog toga što su imale oružane snage. Sama činjenica da država ima vojsku može potencijalnog agresora odvratiti od napada. I to i onda, kada bi agresor mogao

[26]Ta je činjenica mnogo pomogla bivšoj Jugoslaviji u njezinu sukobu sa Sovjetskim Savezom (Informafera). To se, između ostaloga, očitovalo i u njezinu izboru za nestalnog člana Vijeća sigurnosti, 1950.-1951.; bivša Jugoslavija bila je nestalni član Vijeća sigurnosti i 1972.-1973.

računati na svoju vojnu premoć i na pobjedu, ali u svojoj unutrašnjoj politici ne smije prihvatiti ozbiljnije gubitke i dulje trajanje rata, jer to otežava njegov opći, ali i vanjskopolitički položaj. Kakva bi u drugom svjetskom ratu bila odluka nacističke Njemačke prema Švicarskoj, da Švicarska nije imala respektabilnu vojsku i da nije izgradila u središnjem i prometno važnom dijelu zemlje znatne utvrde? To je pitanje o kojem vrijedi razmisliti. S druge strane, istina je također da postojanje finske vojske nije odvratilo Sovjetski Savez da napadne Finsku, ali je činjenica da je napadnuta država mogla pružiti ozbiljan otpor, pa je time Finska odigrala određenu vanjskopolitičku ulogu koja se mora pozitivno ocijeniti. Zbog napada na Finsku Sovjetski Savez je isključen iz Lige naroda, što je bio jedini slučaj isključenja. Ne može se posve odbaciti tvrdnja da država bez vojne sile, što se nekima (dijelu pacifista) može činiti nevjerojatno, može dovesti do agresije protiv tih država.

U pogledu Hrvatske - ali i u sličnim geopolitičkim položajima drugih država - mora se uvidjeti da bi prihvaćanje kvazi-totalne nenaoružanosti zahtijevalo i odgovarajuću i kontroliranu nenaoružanost susjednih država, čak i onda kada vlade tih susjednih država ne bi vodile agresivnu vanjsku politiku. Bilo bi lakomisleno određenu, pretpostavimo miroljubivu, politiku države u svakoj prigodi smatrati konstantom njezine politike. Promjene vlade mogu dovesti i do vrlo temeljitih promjena vanjske politike. Bez obzira na iskustva iz starije prošlosti, najnovija iskustva sa Srbijom i Crnom Gorom, vrlo su poučna. Da je Hrvatska svojedobno raspolagala makar i s vrlo skromnom vojskom i oružjem (gubitak naoružanja bivše teritorijalne obrane, što se Sloveniji nije dogodilo), vjerojatno ne bi morala podnijeti tako teške udarce. Zato je i doživjela sudbinu koja uvijek prijeti nenaoružanoj strani i namjenjuje joj sudbinu žrtve.

Pretpostavimo li da sve rečeno ne stoji - a tu pretpostavku odbacujemo, iako dopuštamo o njoj diskutirati - u slučaju Hrvatske potrebno je navesti još neke činjenice iz njezine posve nedavne prošlosti. Na nju su 1991. Srbija i Crna Gora izvršile agresiju u kojoj je ona pretrpjela neizlječive rane, neizmjerna stradanja nevinih ljudi i goleme kulturne i materijalne štete. Osvajački rat, uz planski genocid nad hrvatskim pučanstvom i kršenje ukupnog ratnog prava, doveo je Hrvatsku na rub propasti, jer nije raspolagala vojskom i jer su nedostatne oružane snage stvarane tek u samom ratu. Budući da su ta iskustva vrlo bolna i vrlo svježa (zapravo rat još traje) i ničim nije zajamčeno da se neće ponavljati, valja se upitati koja bi odgovorna hrvatska vlada mogla u doglednoj budućnosti svojom odlukom prihvatiti i ostvariti nepostojanje oružanih snaga? Poslije svega što se ovog trenutka (jesen 1993.) još uvijek događa, zaista je jednostrano i dragovoljno razoružanje Hrvatske nezamislivo i u razdoblju nakon što bi obustava vatre bila ostvarena i mirovni ugovor između žrtve i agresora stupio na snagu i bio poštovan.

Uz činjenicu da je Hrvatska neosporno postala žrtvom agresije i genocida (zločini po pozitivnim međunarodnom pravu) a da samo to nije skrivila, valja uzeti u obzir i sve ono što je između dva rata i nakon drugoga svjetskog rata spoznato i naučeno tijekom svih napora što su poduzimani radi razoružanja odnosno ograničenja naoružanja.[27] A među tim spoznajama važno mjesto

[27]Andrassy, J., "Stvarnost i prividnost rada na razoružanju", *Pregled*, br. 5, Sarajevo, 1978.; Andrassy, J., "Povodom presude međunarodnog suda o nuklearnim pokusima", JAZU, *Rad* 375, Zagreb 1978.

zauzima spoznaja da jednostrano razoružanje jedne, odnosno nekih država, i naoružanost drugih nije u interesu međunarodnog mira. Jasno je, između ostalog, da je Hrvatsku, potpuno lišenu vojske, moguće zamisliti samo ako se i druge države nalaze u istom položaju, a osobito susjedne države, i to Srbija i Crna Gora. Te dvije (ili jedna?) države morale bi biti, što se naoružanosti tiče, u provjerenom i stalno uspješno nadziranom položaju kao i Hrvatska.

Dok tako zamišljena budućnost ne prestane biti puka iluzija, i dok sustav kolektivne sigurnosti ostane ono što je sada, iluzorno je pomišljati na Hrvatsku bez vojske. Pred realnošću ne treba zatvarati oči. A ona će, nažalost, zbog toga zahtijevati podnošenje golemih materijalnih žrtava na teret države, njezina gospodarstva, zdravstva, kulture, standarda stanovništva i razvoja uopće.

Osuditi upravo prikazani stav kao onaj koji bi bio u proturječnosti sa sadržajem Povelje Ujedinjenih naroda i s miroljubivom vanjskom politikom, bilo bi posve pogrešno. Takva osuda svjedočila bi o nepoznavanju povijesnih činjenica, s jedne, i doktrine međunarodnih političkih odnosa, s druge strane. Dovoljno je pisano o opasnostima nenaoružanosti i o stimuliranju agresora slabošću potencijalne žrtve. Politika *appeasementa* i prekomjernog smanjenja oružanih snaga (nedovoljna naoružanost Vel. Britanije uoči početka drugoga svjetskog rata) ne bi smjela biti zaboravljena. S pozicija vojne slabosti zaustavljati agresora (primjerice Hitlera) nije bilo moguće. Naprotiv. Takva politika njegovih budućih žrtava dovodila ga je do bolesne samosvijesti, učvršćivala njegovu odluku da započne rat, i u samom početku - do lakih pobjeda. Još bi pogrešnije bilo ovdje zauzetom stajalištu pripisati zagovaranje militarizma.[28] Svi se pacifisti[29] ne bi složili s našim stavom. Posebno ne oni koji preporučuju da se države

[28]Militarizam - princip po kojem treba održavati snažnu i brojnu vojsku jer valja smatrati da je vojna pripravnost i sposobnost najviši ideal države, kojemu zbog toga treba podrediti sve druge interese države; nema važnijih interesa od interesa da se ima jaka, brojna, suvremena, dobro opremljena vojska i da pripadnici te vojske, osobito časnici, budu privilegirani društveni sloj. "Militarismus bedeutet die tatsächliche oder angenommene Vormachtstellung des Militärs im Staat und Gesellschaft, bzw. die Übertragung militarischer Formen, Denkweisen und Zielsetzungen in den zivilen Bereich (*Staats-Lexikon*, Dritter Band, Freiburg im Breisgau, 1987., str. 1152-1153).

[29]Pod nazivom *pacifizam* najčešće se razumijeva ideološki i politički pokret koji, polazeći od osuda svake sile, zahtijeva očuvanje mira i osuđuje svaku vrstu rata, bez obzira na njegove razloge, uvjete i ciljeve (v. *Leksikon JLZ*, str. 718). Britanska enciklopedija slično tvrdi da je pacifizam "the principle or policy of establishing and maintaining universal peace or such relations among all nations that all differences may be adjusted without recourse to war".

U doktrinama *međunarodnog prava i međunarodnih političkih odnosa* pacifizam je izložen snažnoj kritici koju ni argumenti pacifističkih pokreta ne mogu oboriti. Borba za mir, za održanje mira ne može se, naravno, razumno kritizirati. Ali, ne radi se u realnom životu samo o *miru* - koji je, dakako, golema vrijednost - nego i o *slobodi*. A ona je isto tako golema vrijednost, takva bez koje se ne može živjeti životom dostojnim čovjeka. ("... ob nicht die bedrohte Freiheit ein so hohes Gut ist, dass ihre Verteidigung auch

"jednostrano" razoružaju, što bi onda, navodno, kao dobar primjer slijedile i ostale države. Takvu pomisao možda mogu prihvatiti vrlo plemeniti i dobronamjerni ljudi. No, empirija, nažalost, govori da je suvišno da se na ovim stranicama tom mišlju uopće bavimo.

in einem modernen Krieg gerechtferigt erscheint" - Heinrich Kipp, "Pazifismus", u: Strupp-Schlohauer, *Wörterbuch*, Zweiter Band, Berlin 1961., str. 751-752).

Aktivni (za razliku od *organizacijskog*) pacifizma ne vodi, barem ne dovoljno, računa o dokazanoj tvrdnji da je mir moguće održati samo ako *sve* države svijeta na djelu (ne na riječima) potvrde svoju miroljubivost.. Pacifizam koji počiva na slabosti volje, na defetizmu, koji je jednostran (postoje primjeri takvog pacifizma) ne samo da ne vodi u mir nego ga upravo ugrožava. Kako može stav apsolutnog odricanja od sile (posvemašnje razoružanje) djelovati na državu koja to ne prihvaća, koja ne vodi pacifističku politiku? Samo tako, da ona to ocijeni kao slabost koju treba iskoristiti, i da povede navalni, osvajački rat. "If the desire for power cannot be abolished everywhere in the world those who might be cured would simply fall victims to the power of others" (Morgenthau, *op. cit.*, str. 30).

Pacifizam je dosad doživio samo neuspjehe. Bila bi potpuna politička sljepoća ne vidjeti u suvremenom svijetu postojanje agresivnosti u mnogim vladama i pokretima koji su manipulacijom sposobni pribaviti potporu širokih slojeva u raznim dijelovima svijeta.

Vladimir Ibler

COLLECTIVE SECURITY AND CROATIAN FOREIGN POLICY

Summary

Along with his own description and explanation of the concept of *collective security* the author adds other definitions of this concept. Thus, he shows how the collective security system was developed in the UN. Charter and warns that the system cannot work unless certain conditions are met.

The author explains why Croatian foreign policy is positive, in spite of its negative experience with the collective security system defined by the UN. Charter. This policy argues its standpoint based upon the experiences in aggression conducted against Croatia in a war that is still continued.