

EVROPA IZMEĐU OPĆE I REGIONALNE SIGURNOSTI

Evropska konferencija o sigurnosti i suradnji koja je u toku, i koja će, kako izgleda uskoro završiti radom, pružila je mogućnost teoretičarima za različite analize mnogobrojnih aspekata međunarodnih odnosa — problema sigurnosti i suradnje, ravnoteže snaga, odnosa univerzalizma i regionalizma i dr.

Budući da ni mi ne želimo propustiti tu priliku, na ovom mjestu nastojat ćemo razmotriti neke od tih problema, a posebno položaj Evrope u svjetskim zbivanjima, u toku dužeg vremenskog razdoblja. Osvrnut ćemo se i na neka ustaljena mišljenja s kojima se ne slažemo.

Mada je naš kontinent, za razliku recimo od Kine, uvijek bio mnogo više geografski nego politički pojam, mada narodi Evrope nisu nikad obrazovali jedinstvenu državu ili čvršću zajednicu država, već od renesanse ona polako prestaje biti objekt osvajanja sa strane. Otada Evropa postepeno ali stalno zadobija vodstvo u razvoju proizvodnih snaga, naročito u sredstvima vođenja rata i u pomorstvu, i samo je bilo pitanje vremena kad će cijeli ostali svijet na jedan ili drugi način potčiniti sebi nametnuti mu svoju civilizaciju i pravo.

Teoretičari koji se bave svjetskim zbivanjima, veoma su često u iskušenju da pojmove i ideje svoga vremena i nedavne prošlosti nekritički nameću ranijim epohama, i da s takvog stajališta donose konačne sudove. U tome pogledu valja navesti da se Evropa kao skup suverenih i relativno sekulariziranih država formirala tek negdje u XVII stoljeću. Ali i tada, pa sve do polovice XIX stoljeća, dakle i nakon Francuske revolucije, bili su izraženi jaki ostaci feudalnog partikularizma iz predapsolutističke epohe. Tako je pred Westphalski mir, u 1645, Evropa bila izdijeljena na šest velikih sila: Englesku, Francusku, Španjolsku, Portugal, Švedsku i Austriju, nekoliko »srednjih« država: Prusku, Rusiju, Ukrajinu i Poljsko-litavsku uniju, te oko dvije tisuće različitih političkih jedinica¹, pretežno na ruševinama Svetog Rimskog Carstva, koje u međunarodnim odnosima nisu mogle igrati nikakvu značajnu ulogu. Iz toga objektivnog stanja nametnuo se stil oligarhijskog rje-

¹ O tim promjenama u organizaciji Evrope do kraja drugog svjetskog rata vidi — Malbone W. G r a h a m: »Great Powers and Small States« u zbirci *Peace, Security & the United Nations*, Edited by Hans J. Morgenthau, Chicago 111., 1946, pp. 57—82.

šavanja evropskih problema, koji u svjetskim odnosima do danas nije napušten, a u kome su sudjelovale samo najjače sile, i one druge koje su se borile da uđu u njihov krug.

Westphalski mir iz 1648, nakon krvavog tridesetogodišnjeg vjerskog rata, bio je prvi uspješni pokušaj stvaranja na tlu Evrope jednog novog poretka na duži rok, zasnovanog na odnosima između suverenih država. Pored načela vjerske tolerancije država, značajno je što je taj mir uspostavio evropski sistem ravnoteže u prvom redu između velikih sila. Taj sistem sastojao se u permanentnom stvaranju labavih političkih saveza među državama i permanentnom pregrupiranju snaga u Evropi. Svaka država nastojala je da u slučaju rata izbjegne poraz, a da bi se osigurala od poraza, stupila je u političke i vojne saveze s drugim državama. Promjenom interesa pojedinih zemalja, mijenjali su se i ti savezi, što je davalo izvanrednu dinamiku međunarodnim odnosima, mada samo po sebi nije bilo u stanju da spriječi ni rat, ni poraz. Nakon Westphalskog mira zadržala se praksa da se uvjeti novog mira nakon svakog rata propisuju na mnogostranim međunarodnim konferencijama, gdje su sudjelovali predstavnici svih velikih sila, i gdje se nastojala održati ravnoteža, ali u novoj podjeli.

U tome sistemu Britanija si je namijenila posebnu ulogu. Pošto je izrasla u najveću pomorsku i trgovačku silu, čiji su interesi ležali u osvajanjima posjeda i uporišta na drugim kontinentima, zaklonjena svojim inzularnim položajem, ona je u Evropi imala interesa da uvijek stupa u koaliciju protiv jače strane, da bi bilo koju evropsku državu spriječila da na kontinentu ostvari prevlast, i time ugrozi i britanski položaj.

Westphalski mir, osim što je ustanovio sistem ravnoteže snaga, položio je i prvi zamac ideje kolektivne sigurnosti. Član 17. Ugovora u Osnabrücku prvi put je predvidio neku vrstu kolektivne garancije za očuvanje **status quo-a**. Taj propis predviđa »da će sve države ugovornice . . . biti obvezne braniti i održavati svaku odredbu ovog mira protiv koga.« Mada je to u biti bila deklarativna odredba koja nije spriječila kršenja, u njoj se nazire ideja udruživanja svih država protiv prekršitelja poretka, pa ma kakvi njihovi trenutni interesi bili u pitanju.

Do kraja XVIII stoljeća, ravnoteža snaga na tim osnovama rezultirala je u konfuznoj borbi rivalnih dinastija i neodgovornih vladara. Budući da su proizvodne snage bile nerazvijene, glavni elemenat snage, dakle i ravnoteže, bili su teritoriji. Stoga je u tom periodu kroz ratove i dinastičke ženidbe, dakle »mirnim putem«, u Evropi dolazilo do veoma čestih teritorijalnih promjena, gdje se broj onih najmanjih političkih cjelina polako, ali stalno smanjivao. U tim ratovima mijenjao se i sastav kruga velesila. Švedska i Portugal zauvijek su napustile taj klub, da bi u njemu našle mjesto Pruska i Rusija.

Francuska revolucija do temelja je uzdrimala društvenu osnovu toga poretka, dok su Napoleonovi ratovi bili pokušaj trajne likvidacije sistema ravnoteže snaga i njegove zamjene hegemonijom Francuske u Evropi, što je međutim ostalo bez trajnijih posljedica.

Bečki kongres bio je kompromis kojim je ravnoteža snaga ponovo uspostavljena, ali na izmijenjenim društvenim temeljima, jer se nije moglo uništiti ono što je u međuvremenu izmijenjeno. Pri tome, osnivanje Svete alijanse bio je novi i ozbiljniji pokušaj stvaranja sistema kolektivne sigurnosti,

ali zasnovanog na reakcionarnim i preživjelim ciljevima — legitimizmu, apsolutizmu i načelu intervencije radi očuvanja postojećeg društvenog **status quo-a**. Članom II Četvornog savezničkog ugovora iz 1815, ugovornice su se obvezale da će se u slučaju novih revolucionarnih promjena dogovoriti o zajedničkim mjerama, a članom V da će vladari održavati povremene sastanke.

I taj pokušaj kolektivne sigurnosti još je bio na oligarhijskim temeljima i zasnovan na ravnoteži snaga velesila. Mada su i revolucija i Napoleonovi osvajački pohodi potakli svijet o nacionalnoj posebnosti kod Nijemaca, Talijana i drugih naroda, mada je Napoleon likvidirao mnoge male feudalne države, među njima i trgovačke republike poput Mletaka, Dubrovnika i dr, na Bečkom kongresu pored predstavnika pet velesila, još je bilo prisutno ne manje od 216 šefova diplomatskih malih zemalja, kojima nije bilo dopušteno sudjelovanje u radu.

Sveta alijansa se nekako održala do revolucija u 1830, kada je načelo legitimiteta bilo likvidirano u Francuskoj i Belgiji i nakon čega se više nije moglo održati. No obnovljeni sistem ravnoteže u Evropi djelovao i dalje novim ekonomskim i društvenim uvjetima. A u to doba se odvijala industrijska revolucija u najvećim evropskim zemljama. Teritorijalnih promjena u Evropi, ako izuzmemo one na Balkanu i postepeno ujedinjavanje Njemačke i Italije, bivalo je sve manje, a u svakom slučaju mnogo manje nego prije 1789. Sistem ravnoteže snaga između evropskih velesila davao je rezultate, što je evropske diplomate ispunjavalo samopouzdanjem, mada je bilo perioda kao 1948, i prigodom Francusko-pruskog rata 1871. kad je bio neefikasan.

Pri kraju prošlog stoljeća na vrhuncu je bilo povjerenje u taj sistem kao trajnu osnovu za očuvanje stabilnih odnosa i mira u Evropi u uvjetima snažne ekspanzije kapitalizma. I danas mnogi koji pišu o međunarodnim odnosima ističu da je taj sistem osigurao najduži period mira u historiji Evrope i u tome pogledu zanose se njegovim dostignućima.

Gledajući stvari u svjetskim razmjerama, ništa nije pogrešnije od takvog mišljenja. U uvjetima razvoja kapitalizma i potreba osvajanja sirovinskih izvora, mir u Evropi bio je moguć samo dotle dok se imalo što dijeliti u ostalim dijelovima svijeta. A kolonijalna ekspanzija, koja je krajem prošlog stoljeća doživjela strahovito ubrzanje, nije mogla trajati unedogled.

Za održanje ravnoteže i za mir u Evropi plaćalo se drugim riječima međunarodnim kompenzacijama na drugim kontinentima. Kad se Njemačka pojavila 1880. s pretenzijama na dijelove afričkog kontinenta, u roku od samo dvadeset godina, devet desetina toga područja bilo je podijeljeno za evropskim konferencijskim stolom.

Upravo tada je Evropa bila nesporno središte svih svjetskih zbivanja, i vjerojatno je tada bilo najmanje razlike između evropskih i svjetskih odnosa. Latinskoameričke države, razdijeljene i s unutrašnjim neredima nisu bile nikakav ni ekonomski ni politički činilac međunarodnih odnosa. Sjedinjene Američke Države još su bile zaokupljene osvajanjem prostora prema pacifičkoj obali, što im je apsorbiralo sav višak kapitala. Stoga one još tada nisu imale mogućnosti da dublje prodru ni u privrede zemalja Latinske Amerike, a kamoli da se miješaju u evropske poslove, što je bilo suprotno i Monroëovoj doktrini. Sve ostale formalno neovisne države u Aziji i Africi strepile su od evropske kolonijalne ekspanzije.

No, upravo u tome razdoblju »mira u Evropi« evropski imperijalizam stvorio je najveće probleme u ostalim dijelovima svijeta, čije se posljedice danas osjećaju u punom obujmu i osjećat će se i za nepredvidivi period u budućnosti.

Imperijalizam je kolonijalne i polukolonijalne zemlje hibridno razvijao. Ekonomska eksploatacija likvidirala je osnove zatečene prirodne privrede, ali su kolonijalne sile, gdje su mogle, i dalje svoju vlast vezivale za preživjele feudalne strukture tih sredina. Domaća građanska klasa, ukoliko je i gdje nastajala, bila je potpuno ovisna o stranom kapitalu. To je bila kompiadorska buržoazija koja je pomagala stranoj dominaciji. Time je buržoazija u tim zemljama, osim u Japanu, trajno zaka snila da izvrši svoju historijsku misiju i građansku revoluciju. A tu leže i korijeni neravnomjernog privrednog razvoja koji je danas jedan od najvećih ekonomskih i društvenih problema svijeta.

No čak ni to nisu najveće nevolje. Imperijalistička ekspanzija u drugim dijelovima svijeta, prvenstveno u Aziji, u prošlom stoljeću izazvala je demografske poremećaje s krajnje ozbiljnim posljedicama za budućnost čitavog čovječanstva. Razvoj kapitalizma i u samoj Evropi u prošlom stoljeću podvostručio je stanovništva, a u isto se vrijeme još četrdeset miliona emigranata naselilo u prekomorskim krajevima. Evropa je tako u ukupnom broju stanovnika naše planete povećala usvoj udio u stotinu godina od petine na četvrtinu.

Demografsku eksploziju u samoj Evropi treba gledati jedan od neposrednih uzroka prekomorskih osvajanja, uz potrebu za sirovinama i kasnije za tržištima. Doktrinari imperijalizma, u prvom redu u Engleskoj, mislili su da će se umnožavanje Evropljana na račun drugih rasa nastaviti, i da će oni postajati dominantna rasa na prekomorskim teritorijima, što se i ostvarilo u Sjedinjenim Državama, Kanadi, Australiji, Novom Zelandu, zatim u Argentini, Urugvaju i Čileu. No, početkom XX stoljeća osjetno je pao natalitet u samoj Evropi.

S druge strane, još u XIX vijeku počelo se dramatski množiti stanovništvo na drugim kontinentima, poglavito u Aziji, i u Africi. U Kini je početkom XIX vijeka bilo samo 300 milijuna stanovnika. Usprkos ljudskim gubicima u Taipinškoj revoluciji u trećoj četvrtini prošlog stoljeća, zatim u unutrašnjim neredima nakon pada carstva, revoluciji, japanskim istrebljivanjima Kineza u drugom svjetskom ratu, te produženju revolucije do 1949, usprkos gladi, epidemijama i izbjeglištvu, danas Kina broji više od 800 milijuna ljudi s trendom daljeg povećanja. I u Indiji se stanovništvo veoma brzo povećavalo do 1920. godine, da bi slijedećih 20 godina, do 1940. naraslo za još 83 milijuna što je činilo dvije trećine tadašnjeg stanovništva Sjedinjenih Država. U Japanu, gdje je broj stanovnika do 1872. bio stabilan, za slijedećih šezdeset godina se podvostručio. Sve je to izazvalo i silne promjene u odnosu između »bijelog« i »obojenog« dijela čovječanstva, a što eksponenti i doktrinari imperijalizma nisu predvidjeli, a još manje željeli.

I kako navodi britanski historičar Geoffrey Barraclough: »Kinezi i Japanci sredinom devetnaestog stoljeća jedino što su željeli bilo je da ih se ostavi na miru, da izbjegnu sve moguće kontakte s vanjskim svijetom i da žive od vlastitih izvora na tradicionalan način. Zapadne sile prisilile su ih da ot-

vore svoje zemlje zapadnoj penetraciji i na taj način pokrenule su demografski razvoj koji više nisu mogle izmijeniti. Istina je, naravno, da je za to trebalo vremena. Ali nakon pedeset godina bilo je očito da, ne samo da evropske sile nisu stvorile svijet na svoju sliku (kako je najviše ljudi očekivalo), nego su pokrenule snage u Aziji i Africi koje nisu mogle ostati zadovoljne sve dok nisu ugrozile političku hegemoniju Evrope.«²

Isti pisac s pravom ističe da su demografski faktori sami za sebe prije preduvjet negoli uzrok političke snage. Tako je i kolaps evropskih kolonijalnih carstava u Aziji 1941. bio u suštini demografski poraz.³ Nema sumnje da je demografski faktor igrao ulogu i slijedećih godina prilikom povlačenja Britanije iz Indije, Nizozemske iz Indonezije i Francuske iz Indokine. I kolonijalna supremacija Evrope na tlu Afrike, koja prosječno nije trajala duže od 80 godina (između 1880. i 1960), u historijskim mjerilima je veoma kratak period. Ona je, međutim, donijela više uzroka za sadašnje teškoće toga dijela svijeta, nego što je na duži rok donijela prednosti evropskom kapitalizmu. Jer finansijska ulaganja u Africi, osim u rudnike u Katangi, Zambiji i na jugu Afrike počela su u znatnijoj mjeri nakon ekonomske krize 1929, da bi se naglo uvećala u godinama drugog svjetskog rata, kad je na pomolu bio i proces dekolonizacije.

Međutim, evropska ravnoteža kao osnova svjetskih političkih zbivanja, nenadano je i neopazno okončana na samom koncu XIX stoljeća, a da je većina evropskih političara u punoj mjeri toga postala svjesna tek pedeset godina kasnije, krajem drugog svjetskog rata. Na svjetskoj areni pojavljuju se Sjedinjene Države i Japan, a težište svjetskih zbivanja prenosi se na Pacifik. Pobjedom nad Kinom u 1894. Japan dobiva Tajvan i Peskadore. A Sjedinjene Države pobjedom nad Španjolskom u 1898. dobivaju Filipine i Guam, i tako same postaju pacifička sila, pošto su nešto ranije izbile i na zapadnu obalu američkog kontinenta. To je bio razlog što evropske velesile, nakon intervencije u Bokserskom ustanku 1900. nisu više bile u stanju da podijele Kinu, kao što su upravo učinile s Afrikom, mada su imale planove. Upravo tada Sjedinjene Države ističu načelo »otvorenih vrata«, jer su ekonomski postale sposobne za konkurenciju. Pobjeda Japana nad Rusijom u 1904, koja je bila i prva pobjeda jedne »obojene« zemlje nad »bijelom« u suvremenoj historiji, bila je prvi očit znak nove epohe pretvaranje evropske ravnoteže u svjetsku politiku. Već tada počinje proces koji će se silno odraziti na današnji položaj Evrope. Kako je predviđao Alexis de Tocqueville još 1835, mada on naravno nije mogao sagledati sve socijalne uzroke toga fenomena, počinje proces koncentracije moći dviju zemalja s dva krajnja ruba međunarodnih zbivanja u devetnaestom vijeku. To su bile Sjedinjene Države, te Rusija⁴ koju s obzirom na njena prostranstva u Aziji ne možemo uzeti kao potpuno evropsku zemlju. Prvi i drugi svjetski rat doprinijeli su samouništenju evropskih kapitalističkih velesila. Nekadašnje kolonijalne imperije i finansijski povjerioci čitavog svijeta, pretvaraju se u dužnike Sjedinjenih Država.

Taj proces privremeno je bio zamaskiran povlačenjem Sjedinjenih Država u izolacionizam nakon prvog svjetskog rata, te porazom Rusije u ratu s

² Usp., Geoffrey Barraclough: *An Introduction to Contemporary History*, Penguin Books 1967, p. 91.

³ *Ibid.*, p. 84.

⁴ Riječ je o zaključku iz poznatog djela — *La démocratie en Amérique*, u kojem je pisac dao analizu američkog društva od sticanja nezavisnosti do svoga doba.

Japanom u 1905, i kasnijim revolucionarnim zbivanjima u toj zemlji. Tako su evropske sile između dva svjetska rata zadržale još privid da se ništa nije izmijenilo, da je Evropa i dalje središte svjetskih zbivanja, i da je zajedno s Japanom presudan faktor svjetske politike. I Liga naroda je bila i ostala organizacija pretežno evropskih sila. Ekspanzionističke pretenzije fašizma u Italiji i nacizma u Njemačkoj da ovladaju svijetom u tome pogledu duboko su bile antihistorijske i osuđene na konačni neuspjeh. One su samo ubrzale neumitan proces umanjenja udjela Evrope u svjetskoj politici. Rimski ugovor iz 1933. između Njemačke, Italije, Britanije i Francuske, bio je kratkotrajan i neuspjeh pokušaj da se obnovi koncert evropskih sila u novim uvjetima, prije nego što su fašističke sile pošle politikom osvajanja.

I tako je Evropa, koja je nekada nastojala da cijeli svijet učini svojim privjeskom, krajem drugog svjetskog rata i sama postala privjesak dviju zemalja koje su iz njega izišle kao supersile.

Dvije najizraženije tendencije poslijeratnog razvoja bile su svaka za sebe činilac još većeg pretvaranja Evrope iz subjekta u objekat svjetskih zbivanja. Demokratizacija svjetske zajednice izražena u dekolonizaciji značilo je gubitke prekomorskih posjeda za Italiju, Francusku, Britaniju, Nizozemsku, Belgiju i napokon Portugal. Time su se nekadašnje evropske velesile okrenule u prvom redu vlastitim izvorima i mogućnostima, a prekomorski posjedi u najmanju ruku nisu više bili mjerilo njihove političke moći.

Proces polarizacije svijeta oko dviju supersila i još većeg jačanja oligarhijskih elemenata u svjetskoj politici, doveo je do dvostruke podjele najvećeg dijela Evrope. Ona je danas podijeljena ne samo dvama društveno-političkim sistemima, nego i granicom dvaju vojnopolitičkih saveza.

Pošto, kako ćemo još vidjeti, sistemi kolektivne sigurnosti ni iz Pakta Lige naroda, ni iz Povelje Ujedinjenih nacija, nisu uspjeli eliminirati ravnotežu snaga u međunarodnim odnosima, ona u osnovi i danas djeluje, ali u veoma izmijenjenim uvjetima u usporedbi s devetnaestim vijekom. Ravnoteža je, kao što znamo, uspostavljena između dviju supersila na temelju njihove premoći u nuklearnom naoružanju a mir u današnjim uvjetima počiva na nepouzdanosti ravnoteži »nuklearnog straha«. To, dakle, više nije ravnoteža između labavih privremenih koalicija većeg broja velesila, u stalnom pregrupisanju i previranju, nego ravnoteža dvaju blokova zasnovanih na različitim društveno-političkim osnovama, koja doprinosi statičnosti odnosa i sprečava pozitivne i progresivne društvene procese, naročito na tlu Evrope.

I mada je u ekonomskom pogledu Evropa i dalje jedno od najrazvijenijih područja svijeta, evropske zemlje pojedinačno, i uzete sve zajedno, s obzirom na podijeljenost i ovisnost o blokovima, nemaju onaj politički utjecaj na globalnu politiku koji bi iz te ekonomske snage trebao rezultirati. U poslijeratnom razdoblju, Evropa je pored toga bila poprište sukobljavanja najopasnijih po svjetski mir, kao što su bili Trst, Berlin, podijeljenost Austrije i Njemačke. Ona je i danas prostor najveće koncentracije vojske i oružja s jedne i druge strane blokovskih granica.

Svima je poznato da sve evropske zemlje nisu obuhvaćene blokovskom podjelom. Neutralne kapitalističke zemlje, poput Švicarske, Švedske, Austrije i Finske, mada su dio kapitalističkog privrednog sistema i kapitalističkog svijeta, imaju i neke posebne poglede na probleme evropske sigurnosti i zapadni

blok. Pa i u okviru zemalja toga bloka ima značajnih nijansi u gledanjima na te probleme.

Među socijalističkim zemljama pripadnicama istočnog bloka još dominiraju pogledi »lagerskom socijalizmu«, što rasipa snage u blokovskoj konfrontaciji s kapitalističkim svijetom. Svakako bi veće uvažavanje činjenice da je socijalizam svjetski proces, da bogatstvo formi socijalizma doprinosi njegovoj snazi, i da je radnička klasa svake zemlje samostalan faktor u razrješavanju protivrječnosti danog društva, dalo osnove i za drugačije poglede na evropske probleme. Time bi se mnogo više ohrabрили demokratski procesi i tendencije i s jedne i s druge strane blokovskih granica.

Kao što je pokret nesvrstanih u današnje vrijeme najjača snaga koja se odupire blokovskoj konfrontaciji na globalnom planu, tako je i Jugoslavija kao nesvrstana samoupravna socijalistička zemlja u položaju da u današnjim uvjetima najdosljednije djeluje na prevlađivanju blokovske podijeljenosti Evropi kao preduvjetu za progresivne socijalne promjene i u jednom i u drugom dijelu starog kontinenta.

Svijet je danas na izmaku stanja bipolarnosti, jer se javljaju i neki drugi centri ekonomske i potencijalne vojne moći, među koje mnogi ubrajaju i ekonomski integriranu Zapadnu Evropu. Na žalost, ta integracija, mada je posljedica nužnih procesa okrupnjavanja proizvodnje i tržišta, i mada u određenoj mjeri doprinosi političkom osamostaljavanju polovice Evrope od centra blokovskog okupljanja koji se nalazi izvan našeg kontinenta, to na dugi rok nije izlaz za rješavanje evropskih problema. To stanje doprinosi održanju podele i dovodi do ekonomskog zatvaranja i dizanja barijera.

Izlaz bi trebalo da leži u suradnji i povezivanju svih evropskih država, bez obzira na veličinu, snagu i političke sisteme, dakle i u prevladavanju blokovske podijeljenosti uzetom kao proces na duži rok. To nije put da se Evropa kao cjelina politički integrira i da kao takva zadobije odlučujuću riječ u politici ravnoteže u novim uvjetima i u oligarhijskom stilu rješavanja svjetskih problema. Ali to je put da se u daljoj budućnosti prevlada i sama politika ravnoteže, da evropska sigurnost postane nerazdvojni dio opće svjetske sigurnosti, dakle da Evropa kao cjelina i svaka evropska zemlja posebno budu ravnopravni faktori sa svim drugim dijelovima svijeta i zemljama u rješavanju svjetskih problema na demokratskim osnovama.

Naravno, to je ideal koji mnogi smatraju neostvarljivima, koji se sigurno neće moći ostvariti u doglednoj budućnosti, a možda i nikad. No sve što ide u pravcu ostvarenja toga ideala može doprinijeti lakšem rješavanju problema čitavog čovječanstva, koji će u svakom slučaju pogoditi svjetsku zajednicu, bez obzira na političke odnose u svijetu. To su: posljedice koje će proizaći iz sve neravnomyernijeg ekonomskog razvoja bogatih i siromašnih, problemi zagađenosti okoline kao posljedica industrijskog razvitka, te više od drugih, problem eksplozije stanovništva.

Drugo pitanje o kojem bismo htjeli na ovom mjestu raspravljati, jeste problem odnosa opće i regionalne sigurnosti, te odnosa univerzalnog i regionalnog sistema kolektivne sigurnosti, posebno s obzirom na sigurnost u Evropi. O tim pojmovima opširnije smo govorili na drugom mjestu.⁵ Ovdje bismo samo naveli da pod općom međunarodnom sigurnošću podrazumjevamo

⁵ Usp., našu raspravu »Razvoj sistema kolektivne sigurnosti«, *Jugoslavenska revija za međunarodno pravo* (dalje — JRMP), br. 2—3, 1972, Beograd, str. 223—261, naročito str. 225—237.

jedan cilj — koji također možda neće nikad biti u potpunosti i svuda ostvaren — postizanje međunarodnih odnosa kojima neće biti straha od međusobnog napada država i od ugrožavanja izvana temeljnih vrijednosti nacionalne sigurnosti svake državne zajednice: njenog opstanka, zatim njene teritorijalne cjelovitosti i političke nezavisnosti.⁶ Cilj opće sigurnosti je, dakle, stanje kada država neće smatrati da nesigurnost susjeda znači njenu vlastitu sigurnost i obratno, nego će opća sigurnost biti zajednički ideal. Posebno u današnje vrijeme, u eri nuklearnog naoružanja, opća sigurnost je nešto više od prostog zbira nacionalnih sigurnosti svih država u svijetu, i nešto više od općeg međunarodnog mira, koji se može uzeti i naprosto kao odsutnost rata. Ona bi trebala da u sebi uključi i procese mirne promjene (**peaceful change**) u međunarodnim odnosima — da bi se izbjegla statičnost odnosa ili postizanje promjena nasilnim sredstvima — ali na temelju nekih zajedničkih vrijednosti čitavog čovječanstva. Među te vrijednosti danas spada i sam opstanak ljudske vrste koji je ugrožen mogućnošću sveopćeg nuklearnog uništenja, nadalje demokratska osnova međunarodnih odnosa u kojoj načelo ravnopravnosti i samoopredjeljenja naroda igra važnu ulogu, te sveopće poštivanje temeljnih ljudskih prava.

U istom značenju možemo govoriti i o regionalnoj sigurnosti, koju također možemo shvatiti kao ideal i kao cilj postizanja skladnih međunarodnih odnosa, lišenih uzajamnog straha i nepovjerenja na temelju zajedničkih vrijednosti, ali na jednom užem području. Regionalna sigurnost u tome smislu nikako ne smije biti suprotstavljena općoj sigurnosti čitavog svijeta, nego može biti jedino njen dio i dopuna.

Isto tako sigurnost jednog regiona ne smije nikako značiti nesigurnost bilo kojeg drugog regiona i ona ne smije ugroziti temeljne vrijednosti država u drugim dijelovima svijeta čak ni pojedinačno. U tome smislu mogli bismo zaključiti da evropska sigurnost postignuta u drugoj polovici prošlog stoljeća na temelju evropske ravnoteže nije odgovarala tome idealu. Kako smo već naveli, ona je drugim dijelovima svijeta nanijela toliko teškoća i problema da se njihove posljedice odražavaju i danas, a i ubuduće će se odražavati kako na evropsku, tako i na opću sigurnost.

Za postizanje ili makar za približavanje idealu ovako zamišljene opće ili regionalne sigurnosti može se zamisliti više sredstava. U prošlom stoljeću, vladalo je uvjerenje da dobro ustanovljen i vješto održavan sistem ravnoteže snaga može osigurati svjetski mir. Kad je izbijanjem prvog svjetskog rata postojeći sistem ravnoteže bio potpuno razbijen, u cijelom svijetu mnogo pristalica je pridobila ideja o sveopćem univerzalnom sistemu kolektivne sigurnosti koji je trajno trebao eliminirati sistem ravnoteže snaga i položiti nove temelje međunarodnih odnosa lišenih ratnih sukoba.⁷

⁶ Subjektivna shvatanja donosioca političkih odluka o nacionalnoj sigurnosti njihovih država, posebno kad je riječ o velikim silama, mnogo su šira od ovih. Pokušaji njihovog ostvarenja mogu ugroziti ove temeljne vrijednosti nacionalne sigurnosti malih država. Vidi opširnije o problemu različitih shvatanja nacionalne sigurnosti — Vojin Dimitrijević: »Beleške o pojmu bezbednosti u međunarodnim odnosima«, *JRMP*, br. 2—3, 1972, str. 161—199, naročito str. 167—184.

⁷ Zanimljivo je da je tome prethodio pokret za obveznu arbitražu. Još od kraja prošlog stoljeća mnogi teoretičari međunarodnog prava bili su uvjereni da se svi međunarodni sukobi mogu izbjeći općim prihvatanjem obavezne nadležnosti arbitražnih tribunala koji bi presuđivali na temelju pozitivnog međunarodnog prava, ili ako se strane slože putem pravičnosti, odnosno na nekoj drugoj osnovi. Nakon što je na Haškim konferencijama ta zamisao propala, pred drugi svjetski rat počela su se putem ugovora prihvatati i neka druga sredstva rješavanja sporova, među kojima i anketa.

Američki predsjednik Woodrow Wilson imao je najvećih ličnih zasluga što je došlo do ustanovljenja prvog sistema s takvim ciljevima u Paktu Lige naroda. Njegova temeljna ideja bila je da je mir u svijetu nedjeljiv, da države treba da preuzme čvrste i trajne pravne obaveze da će se ubuduće udružiti protiv bilo kojeg mogućeg prekršitelja danog poretka koji ugrožava svjetski mir, bio on sâm član toga sistema ili ne, bez obzira na kratkoročne interese pojedinih država članica u datom trenutku.

Wilson se nadao da će se eliminacijom ravnoteže snaga spriječiti međunarodni sukobi, a u tome pogledu veliko je značenje pridavao i mirotvornom utjecaju svjetskog javnog mišljenja. To je gledanje bila posljedica prevladavanja »masovne demokracije« u građanskim društvima najrazvijenijih zemalja, na prelazu dvaju stoljeća. Ostale zemlje iz pobjedničke koalicije prihvatile su Wilsonovu ideju, gledajući u kolektivnoj sigurnosti i način očuvanja upravo postignutog **status quo**-a, kao rezultata njihove pobjede u ratu.

Osnova cjelokupnog sistema nalazila se u članu 10. Pakta koji je sadržavao uopćenu pravnu obvezu članova Lige da poštuju i brane teritorijalnu cjelovitost i političku nezavisnost svih svojih članova »protiv svakog vanjskog napada«. U slučaju agresije, prijetnje ili opasnosti od agresije, Vijeće Lige imalo je da predloži načine da se osigura izvršenje te obveze. Dakle, mada je taj propis dopuštao mogućnost izmicanja obavezama, jer je Vijeće politički organ koji donosi odluke na temelju subjektivnih interesa svojih članova, a osim toga u njemu je važno načelo jednoglasnosti, ipak je ta kolektivna garancija u ono doba uzimana kao veoma važna garancija za očuvanje sigurnosti država članica Lige.

U odnosima između članova Lige rat nije bio potpuno zabranjen, ali je bio uslovljen obveznim prethodnim postupkom mirnog rješavanja sporova, bilo pred arbitražom ili Haškim sudom, ili mirenjem pred Vijećem ili Skupštinom Lige, gdje je i dalje važno načelo jednoglasnosti, ali ne računajući strane u sporu.

Član 16. Pakta sadržavao je sankcije protiv prekršitelja ovih obveza. Ekonomske sankcije trebale su nastupati automatski, istovremeno i trebale su biti sveobuhvatne. Pored ekonomskih, bile su predviđene i vojne sankcije, ali na temelju neobveznih preporuka Vijeća Lige.

Ovako zamišljen sistem kolektivne sigurnosti trebao je obuhvatiti čitav svijet, i kako smo naveli, u potpunosti eliminirati ravnotežu snaga u svijetu, u kojoj se gledao uzrok ratnih sukoba. Po duhu tog sistema više ne bi bilo mjesta nikakvim političkim i vojnim savezima država, koji su ranije bili komponenta i sredstvo održavanja ravnoteže snaga. Pod uvjetom da taj univerzalni sistem postane efikasan, tu, također ne bi bilo mjesta ni regionalnim sistemima kolektivne sigurnosti.

No, suočen s pritiscima u vlastitoj zemlji i prijetnjama da Sjedinjene Države neće pristupiti Ligi naroda, što se kasnije i ostvarilo, Wilson je sâm zatražio da u Pakt uđe odredba člana 21, koja glasi: »Međunarodne obveze, takve kao što su ugovori o arbitraži i regionalni sporazumi, kao Monroëova doktrina, koje osiguravaju održanje mira, ne smatraju se protivnim ni jednoj od odredaba ovog Pakta.« To je trebao ostati izuzetak koji ne bi ugrozio pravilo. Ipak je dopustivost tih regionalnih sporazuma u osnovi narušavala

ideju o sveobuhvatnoj i univerzalnoj kolektivnoj sigurnosti koja je odgovarala načelu o nedjeljivosti mira.

No, u 1919. još nije bilo društvenih uvjeta da se u međunarodnim odnosima prevladaju faktori sile i ravnoteže snaga, a posebno mehanizmom kakav je bio predviđen u Paktu Lige naroda. U nizu činjenica koje su se uzimale kao uzrok početnih neuspjeha Lige, sigurno je bilo najvažnije odbijanje Senata Sjedinjenih Država da ratificira mirovne ugovore, te time i Pakta Lige koji je bio njihov sastavni dio, usporedo s vraćanjem na politiku izolacionizma, makar koliko se radilo o evropskim zbivanjima. Taj izolacionizam, međutim, nije se odnosio ni na američki kontinent, a ni na Pacifik, gdje su Sjedinjene Države i dalje ostale prisutne. U Ligu, osim toga, u početku nisu bile pripuštene ni pobijeđena Njemačka, a ni Sovjetska Rusija, koja je u 1919. imala razloga da u njenom osnivanju gleda pokušaj stvaranja koalicije za obaranje revolucionarne sovjetske vlasti.

Velesile koje su ratificirale Pakt Lige imale su puno razloga da vjeruju da stvorena organizacija nije ona ista Liga kakva je bila zamišljena na Versailleskoj konferenciji. Francuska je stoga otpočela sklapati sistem saveza sa zemljama istočne i jugoistočne Evrope, nastojeći držati Njemačku u njenim novim granicama i osigurati svoj položaj najjače sile u kontinentalnoj Evropi. Britanija se ubrzo odvojila od Francuske i pokušavala je produžiti svoju tradicionalnu ulogu u pružanju opozicije najjačoj kontinentalnoj sili. Prema tome, daleko od toga da je Liga eliminirala ravnotežu snaga, igra ravnoteže se nastavila, čak i u samom okviru Lige, mada u znatno izmijenjenim društvenim i političkim uvjetima. Toj činjenici je doprinosilo i paralelno djelovanje s Ligom konferencija Glavnih savezničkih i udruženih sila, te potom konferencija ambasadora velesila koje su se brinule o izvršavanju odredaba mirovnih ugovora. Njihovo odlučivanje još je u većoj mjeri ličilo na koncert evropskih sila iz prošlog stoljeća.

Posljedica toga stanja bila je pojava dviju oprečnih tendencija među članovima Lige. S jedne strane tražilo se brisanje svih odredaba o obvezama za koje se znalo da će ih biti nemoguće izvršavati. Prijedlog o formalnom brisanju članova 10. i 16. Pakta nije uspio, ali se rezolucijama sumnjive pravne vrijednosti umanjio domašaj obveza članica, koje su iz njih proizlazile. Skupština Lige je u 1921. usvojila rezoluciju o ekonomskim sankcijama, po kojoj one ne bi više nastupale automatski, jednoobrazno i sveobuhvatno, nego bi Vijeće Lige određivalo datum početka njihove primjene, uvodilo ih postepeno, a neke je države moglo osloboditi od njihovog izvršenja, ili za njih posebno odložiti izvršenje. Bilo je to odstupanje od načela univerzalne primjene tih sankcija. I interpretativna rezolucija iz 1923. o primjeni člana 10, postigla je isti cilj, mada ona formalno nije usvojena jer je Perzija glasala protiv a znatan broj članova se uzdržao od glasanja. Po toj rezoluciji u kojoj se ipak gledalo autentično tumačenje te odredbe od strane većine članova, svaka članica Lige za sebe je odlučivala u kojoj je mjeri dužna da upotrebi oružane snage u izvršenju svoje obveze čuvanja teritorijalne cjelovitosti i političke nezavisnosti drugih članova. Na taj način ni od ove odredbe koja se uzimala kao bitna nije ostalo ništa, mada se ona mogla izigrati i na drugi način.

Međutim, i suprotni pokušaji, koji su išli ka učvršćivanju postojećih obveza iz Pakta i preuzimanju novih da bi se održao taj sistem, također su na

ovaj ili onaj način odstupali od njegove univerzalne primjene. Nacrt Ugovora o uzajamnoj pomoći iz 1923, koji je povećavao obveze iz kolektivne sigurnosti da bi na taj način stvorio uvjete za razoružanje, izričito je predviđao mogućnost sklapanja dvostranih i višestranih ugovora o uzajamnoj obrani i ugovora o ustanovljenju demilitariziranih zona pod nadzorom i okriljem Lige. Time se favorizirala ideja o promicanju regionalnih sistema kolektivne sigurnosti koji su trebali biti dopuna ovom općem. Ugovor je kao cjelina trebao stupiti na snagu za svaki kontinent posebno, nakon što ga ratificira određen broj država. Za Evropu se na primjer tražila ratifikacija najmanje 5 država, od kojih tri stalna člana, Vijeće za azijski kontinent samo dva, od kojih jedan stalni član, a za Afriku bilo koja dva člana, jer ona nije i onako imala ni jednog stalnog člana u Vijeću, kao što ga nema ni danas u Vijeću sigurnosti Ujedinjenih nacija. Bio je to odraz postojećeg stanja, kad još nije postojala istinska svjetska zajednica, s obzirom na kolonijalnu potčinjenost čitavih kontinenata.

Nakon što je nacrt ovog ugovora ostao neratificiran, u 1924. donesen je Ženevski protokol o mirnom rješavanju međunarodnih sporova, koji je sadržavao još usavršeniji sistem obveza s formalne tačke gledišta — arbitražasigurnost-razoružanje. To je bio i pokušaj djelomičnog vraćanja idealu jedinstvenog univerzalnog sistema kolektivne sigurnosti, ali također uz neka odstupanja. Ekonomske sankcije imale su se primjenjivati po odluci Vijeća Lige. Države su imale da s Vijećem uglave posebne ugovore o stavljanju Ligi na raspoloženje svojih kopnenih, pomorskih i zrakoplovnih snaga za neposrednu oružanu intervenciju protiv mogućeg agresora. Ipak, član 11. stav 2. Protokola ističe da se obveze iz člana 16. Pakta Lige imaju tumačiti tako da je svaka država ugovornica dužna lojalno i efikasno surađivati u pravcu poštivanja Pakta i odupirati se svakom činu napada, ali »u mjeri u kojoj joj dopuštaju njen geografski položaj i posebni uvjeti naoružanja«. To je trebalo biti odstupanje od univerzalizma. Ni Ženevski protokol nikad nije stupio na snagu, jer ga nije ratificirao dovoljan broj država.

Briand-Kelloggov pakt iz 1928, predviđao je potpunu zabranu rata, ali nije sadržavao propise o rješavanju sporova. On je, međutim bio sklopljen izvan Lige i njegovo sklapanje je značilo da je napuštena posljednja nada da bi Liga jednom u budućnosti mogla postati univerzalna

Dakle, univerzalnost članstva nije postignuta, Ligu su postepeno napuštale revizionističke sile, Japan 1933, zatim nacistička Njemačka iste godine, te fašistička Italija 1936, a kroz cijelo vrijeme i mnoge latinskoameričke zemlje, tako da Pakt Lige nije imao uvjeta da djeluje kao univerzalan i sveobuhvatan sistem kolektivne sigurnosti. Međutim, Liga je mogla djelovati kao efikasan savez protiv narušitelja mira, da su njeni vodeći članovi — Britanija i Francuska — bili voljni njen mehanizam upotrijebiti 1932. protiv Japana, i 1934. protiv Italije. No, zbog njihove neodlučnosti i ta je mogućnost propala.

Po sveopćoj ocjeni, tako je Liga ostala pretežno evropska organizacija, koja je imala ambicija da djeluje na svjetskom planu, kao što su evropske sile djelovale u XIX stoljeću. To, uvjerenje da je Evropa i dalje središte svjetskih zbivanja, svakako je bila zapreka svakoj ozbiljnijoj ideji o stvaranju nekog sveevropskog regionalnog sistema kolektivne sigurnosti, mada je

bilo zamisli i želja o panevropskoj suradnji.⁸ Sovjetski Savez od početka tridesetih godina pokazivao je mnogo želje za mnogostranom suradnjom u Evropi i njegova politika u to vrijeme nije bila prepreka za eventualno ostvarenje zamisli o kolektivnim garancijama za mir.

No, ambicije nacističke Njemačke nakon 1933. da ostvari »novi poredak« u Evropi, u čemu joj se kasnije pridružila i Mussolinijeva Italija, svakako su onemogućavale svaku zamisao o sveevropskoj suradnji, sve dok fašistički poreci nisu bili srušeni u drugom svjetskom ratu.

Već u tim uvjetima pokazivala se potreba razlikovanja političkih i vojnih saveza država protiv određenog neprijatelja, kao elementa održanja ravnoteže snaga, od regionalnih sistema kolektivne sigurnosti, koji bi predstavljali dopunu općem svjetskom sistemu. Ovdje bismo naveli da se od mnogostranih ugovora zaključenih na evropskom tlu kolektivnoj sigurnosti najviše približavao sistem Lokarnskih ugovora iz 1925. Tim ugovorima Velika Britanija, Italija, Francuska, Belgija i Njemačka posebno i kolektivno su garantirale postojeće njemačke granice s Belgijom i Francuskom, uključujući i demilitarizaciju Rajnske oblasti Njemačke istočne granice s Poljskom i Čehoslovačkom garantirala je sama Francuska, mada se Njemačka obvezala da njihovu promjenu neće tražiti osim putem obveznog postupka mirnog rješavanja sporova. Ta nejednakost garancija u Poljskoj se protumačila, naročito nakon drugog svjetskog rata tako da su Britanija posredno i Sjedinjene Države time stvorile Njemačkoj uvjete za ekspanziju prema istoku.⁹

Među ugovorima koje ne možemo ubrojiti u one o kolektivnoj sigurnosti, ali koji su doprinosili sigurnosti i međusobnom povjerenju u Evropi, možemo svrstati mrežu mnogobrojnih dvostranih konvencija o mirnom rješavanju budućih sporova, zaključenih u periodu između 1919. i 1933. Većina njih je predviđala obvezno rješavanje pravnih sporova pred Haškim sudom ili arbitražom, a politički sporovi imali su se rješavati pregovorima i mirenjem. Svi ostali politički ugovori, poput Male antante, Balkanske antante, Baltičkog saveza, te posebno Antikominterskog pakta, bili su klasični vojni savezi koji su imali određenog neprijatelja u vidu.

U toku drugog svjetskog rata, kad se razmišljalo o stvaranju nove svjetske organizacije, koja je trebala biti savršenija od prethodne, ambicije više, nisu išle tako daleko da bi buduću univerzalnu kolektivnu sigurnost u potpunosti eliminirao regionalne sisteme. Više se računalo na koegzistenciju i uzajamnu dopunu univerzalnog i regionalnog, ali su se dugo vodile diskusije na čemu će od toga dvoga biti težište.

Winston Churchill se u početku zalagao za odlučujuću ulogu regionalnih vijeća na čelu s velesilama, kao načina održanja njihovog dominantnog utjecaja u određenim regionima, u čemu bi svjetska organizacija imala drugorazredan značaj. Američki državni sekretar Cordell Hull oštro se suprotstavio toj zamisli ističući s pravom da bi regionalizam kao dominantan obnovio kompetitivni sistem ravnoteže snaga, koji bi vodio u nove ratne sukobe. Hull se zalagao za opću međunarodnu organizaciju koja bi imala vrhovnu odgo-

⁸ Najistaknutiji protagonist ideje o panevropi bio je francuski političar Aristide Briand. Ta ideja, međutim, nije bila nikad više od intelektualističkog pokreta, a dolaskom nacista na vlast u Njemačkoj izgubila je sve šanse da djeluje na politička zbivanja.

⁹ Usp. raspravu Zygmunta Wojciechowskog u kolektivnom djelu — *Sécurité collective en Europe*, Académie polonaise des Sciences, Warszawa 1955, pp. 22—25.

vornost za pitanja politike i sigurnosti, gdje bi regionalne organizacije dobile nižu i dopunsku funkciju. Tokom 1943. ovo gledište je prevladalo i našlo je odraza u Moskovskoj deklaraciji od 30. listopada 1943.¹⁰

Univerzalističko gledište sadržavali su i prijedlozi iz Dumbarton Oaksa, formulirani u jesen 1944. Ta preliminarna verzija buduće Povelje Ujedinjenih nacija predviđala je mogućnost postojanja regionalnih tijela radi razmatranja problema mira i sigurnosti, ali da takvi sporazumi i njihova aktivnost moraju biti u skladu s ciljevima i načelima opće organizacije. Vijeće sigurnosti trebalo je da potiče takve ustanove da promiču mirno rješavanje lokalnih sporova među svojim članovima, a ono bi ih u podobnim slučajevima koristilo za prinudnu akciju pod svojim autoritetom. Napokon, prijedlog je izričito predviđao nemogućnost poduzimanja regionalnih akcija bez njegovog ovlaštenja, i zahtjev da bude stalno obavještavano o poduzetim aktivnostima regionalnih tijela u domeni mira i sigurnosti. Dakle, po toj zamisli ni jedna regionalna akcija se ne bi mogla poduzeti neovisno o svjetskoj organizaciji.

No, taj trijumf univerzalizma nad regionalizmom bio je kratkotrajan. U međuvremenu, 3. ožujka 1945. američke države, potpisale su Akt iz Chapultepeca, a odmah zatim, 22. istog mjeseca u Kairu je bio potpisan Pakt Arapske lige. Regionalističke tendencije su tako veoma ojačale. Na konferenciji u San Franciscu njihovi glavni protagonisti su bile delegacije latinskoameričkih zemalja, a u delegaciji Sjedinjenih Država, koja nije bila sasvim jedinstvena u tome pogledu, senator Arthur H. Vandenberg.

Nakon perioda politike »debelog štapa«, Rooseveltov period politike »dobrog susjedstva« dao je neke pozitivne rezultate, mada ni ta politika nije dovela u pitanje dominantan položaj Sjedinjenih Država u zapadnoj hemisferi. Latinskoameričke zemlje bile su jedini dio svijeta koji je ostao izvan ratnih razaranja i čiji se vojnici nisu tukli na bojištima, tako da su one od drugog svjetskog rata imale i značajnih ekonomskih koristi. U tim zemljama postojala je želja da se njihova panamerička organizacija i dalje drži što više udaljena od evropskih i svjetskih zbivanja koja bi ih mogla uvući u nove sukobe. Dakle želja im je bila da očuvaju što veću autonomiju u odnosu na Ujedinjene nacije. S druge strane vladala je bojazan da bi Sovjetski Savez svojim vetom u Vijeću sigurnosti mogao onemogućivati regionalnu akciju na tome planu.

Vlada Sjedinjenih Država koja u to nije imala potpuno jedinstven i jasan stav, bila je ipak sklona da ohrabri te regionalističke panameričke tendencije, ali joj je pored toga bilo stalo da se drugi dijelovi svijeta pretjerano ne regionaliziraju kako bi se očuvala univerzalnost svjetske organizacije i američki utjecaj u njoj. Otprilike je sličan stav imao i Sovjetski Savez prema stočnoj Evropi i želio očuvati svoj utjecaj na svjetska zbivanja kroz Ujedinjene nacije.

Između tih različitih tendencija i htijenja u San Franciscu je postignut kompromis, koji je po našem mišljenju bio nezdrav, jer je svakoj skupini davao mogućnost da Povelju tumači na način kakav njoj najbolje odgovara. A to se u praksi, koja je uslijedila, pokazalo krajnje štetnim.

¹⁰ Vidi pregled evolucije stavova o ovom problemu — Inis L. Claude: »The OAS, the UN and the United States«, *International Conciliation*, March 1964, No. 547, pp. 4—15.

No prije toga valja u glavnim crtama opisati sistem kolektivne sigurnosti zamišljen Poveljom i naročito njegov odnos prema ravnoteži snaga kao osnovi međunarodnih odnosa. Kao što se sistemom iz Pakta Lige htjelo spriječiti upravo onakav svjetski sukob kakav se razvio nakon atentata u Sarajevu 28. lipnja 1914, tako se Poveljom u 1945. budućeg agresora odvojiti od svjetske organizacije, da bi svoju agresivnu politiku provodio otvoreno i da bi mu namjere bile jasne i očite, kao što su se ponašale Italija 1935, te Njemačka 1939, i kasnije.

U tome pogledu mehanizam prevencije sukoba u vidu postupaka mirnog rješavanja sporova iz glave VI, vještački je odvojen od akcije u slučaju prijetnje miru, narušenja mira i agresije iz glave VII Povelje. U fazi rješavanja sporova do krajnosti se poštivaju suverena prava država da im se ni jedno rješenje, kao ni jedan postupak rješavanja ne može nametnuti protiv njihove volje. Time se poštuje i sloboda svake zemlje koja radi **mala fide** da izbjegava svako konačno rješenje i likvidaciju spora i da drži svakog interesa koji je stekla protivpravno. Vijeće sigurnosti u tome sklopu ima gotovo isključivo ulogu organa koji pruža dobre usluge i predlaže strankama različite načine rješavanja, a samo izuzetno sudjeluje u davanju prijedloga za konačno rješenje, koje ni u kojem slučaju nije obvezno za stranke.

Naprotiv, ako Vijeće sigurnosti zaključi da je u nekom dijelu svijeta ugrožen, ili narušen mir ili izvršena agresija, onda ono po glavi VII Povelje dobiva mnogo dalekosežnija ovlaštenja i nadležnosti od onih koje je imalo Vijeće Lige naroda. Ono može po slobodnoj ocjeni i izboru poduzimati preventivne mjere, zatim nasilne mjere koje ne dovode do upotrebe oružane sile poput prekida diplomatskih veza, komunikacija, ekonomske blokade i dr, zatim može demonstrirati silu zrakoplovnim, pomorskim i kopnenim oružanim snagama sve do otvorene upotrebe vojne sile protiv agresora. U tome pogledu Vijeću sigurnosti su imale stajati na raspolaganju oružane snage država članica, o čemu je Povelja predviđala sklapanje posebnih sporazuma, do čega, međutim, do danas nije došlo. Dakle, izbor mjera za suzbijanje agresije praktično je neograničen, a sve države članice Ujedinjenih nacija unaprijed su se Poveljom obvezale da će izvršavati sve odluke Vijeća sigurnosti u tome pogledu.

U svemu tome, dakle, odlučujući je sastav Vijeća sigurnosti, toga najvišeg organa svjetske organizacije odgovornog za mir i sigurnost, i način na koji se u njemu donose odluke. A ta pitanja bila su riješena još na Konferenciji u Jalti u veljači 1945. Kao što znamo, za svaku kolektivnu akciju Vijeća sigurnosti treba osigurati jednoglasnost pet velikih sila, stalnih članova toga organa.¹¹ Ni jedna akcija ne može se provesti ako bi bilo koja od njih bila protiv. Uvjet efikasnosti toga sistema, prema tome jest usaglašenost ciljeva vanjske politike velikih sila, njihovo sporazumno djelovanje i stalno dogovaranje. Drugim riječima, slično ulozi evropskih velesila u sistemu ravnoteže

¹¹ Pored Sjedinjenih Država i Sovjetskog Saveza taj status priznat je Kini, te Britaniji i Francuskoj. Na početku rada Vijeća sigurnosti opažale su se izvjesne razlike u stavovima među zapadnim silama, posebno Francuske u odnosu na svoje angloameričke prijatelje. Izbijanjem hladnog rata došlo je do totalne blokovske polarizacije Sovjetskog Saveza s jedne strane i zapadnih sila s druge, tako da je među njima tih razlika nestalo, posebno s obzirom na to da je i nakon 1949. kinesko mjesto zauzimao delegat Tajvana. Od početka šezdesetih godina opaža se sve nezavisniji nastup Francuske, te naročito Narodne Republike Kine nakon što je 1971. zauzela svoje mjesto. No Vijeće sigurnosti je nakon izbijanja hladnog rata izgubilo na svome političkom značenju.

u prošlom stoljeću, i pet stalnih članova Vijeća sigurnosti trebalo bi da djeluju kao koncert velikih sila. Dakle, za razliku od Wilsonove neostvarene vizije Lige naroda, sistem kolektivne sigurnosti prema Povelji ne vodi radikalnoj eliminaciji ravnoteže snaga u međunarodnim odnosima. Ravnoteža je čak implicirana u odnosima između velikih sila koje donose sudbomosne odluke u glavnom organu Ujedinjenih nacija, odgovornom za mir i sigurnost.

To znači da ni prema Povelji svjetska organizacija nema mogućnost poduzimanja akcije protiv neke od tih velikih sila, ako bi sama izvršila agresiju, ili ako bi to učinila neka druga zemlja pod njenim okriljem. Time su i male zemlje dobile garanciju da neće biti uvučene u sukobe s velikim silama. Po našem mišljenju čitav taj univerzalni sistem kolektivne sigurnosti zamišljen je u prvom redu protiv pobijedenih sila iz drugog svjetskog rata ako bi ponovo pokušale ugroziti **status quo** kao rezultat toga rata¹², a potom sračunat je na prevenciju agresije koju bi mogle izvršiti drugorazredne zemlje.

Jasno je da su svi oni koji su sačinjavali svjetsko javno mišljenje na kraju drugog svjetskog rata s velikim oduševljenjem prihvatili i takvu shemu kolektivne sigurnosti, nadajući se da će se ona praksom usavršiti i dograditi. One su silno bile ohrabrene donošenjem rezolucije Ujedinjeni za mir iz 1950, kad je težište akcije za očuvanje mira bilo prebačeno na Generalnu skupštinu, koja je preporukama donesenim dvotrećinskom većinom ovlašćena da povede i oružanu akciju protiv bilo koje zemlje koja narušava mir i počinj agresiju, pa bila ona i stalna članica Vijeća sigurnosti. No, taj dopunski mehanizam ubrzo su blokirale velesile dovodeći Ujedinjene nacije pred financijski slom i tražeći da se za svaku takvu izvanrednu akciju stvore posebna sredstva financiranja. Pošto je za to potrebno znatno vremena, svaki automatizam, pa i efikasnost represije, isključeni su. Agresor je uvijek brži i u stanju je da nametne novu situaciju koja mu odgovara.

Dakle, ni rezolucija Ujedinjeni za mir nije bila u stanju da dogradi sistem kolektivne sigurnosti tako da bi stvorio bazu za eliminaciju ravnoteže snaga u svjetskim odnosima. Sada nas zanima odnos Ujedinjenih nacija prema regionalnim organizacijama i kompromis koji je u tome pogledu postignut u San Franciscu.

Kao izlaz za nedosljednost toga sistema s obzirom na povlašćeni položaj velikih sila, Povelja je u članu 51. priznala »prirodno pravo individualne i kolektivne samobrane« u slučaju oružane agresije, za sve vrijeme dok Vijeće sigurnosti ne poduzme neophodne mjere za očuvanje svjetskog mira i sigurnosti. Dakle, i u slučajevima kad se kolektivna akcija blokira ulaganjem veta nekog od stalnih članova, žrtva agresije ima u svakom slučaju pravo da se brani pojedinačno, ili uz pomoć svojih saveznika.

Priznanje »prirodnog prava« kolektivne samoobrane u članu 51. bilo je najvažniji ustupak regionalizmu u San Franciscu. Istina je da se to pravo može koristiti i bez prethodno sklopljenih formalnih ugovora o savezu, ali ono u svakom slučaju obuhvaća i vojne i političke saveze regionalne, ili druge, za zajedničku obranu od nekog određenog agresora. Time je taj element ravnoteže snaga izričito ušao u Povelju. Na taj način su regionalne

¹². To gledište zastupaju i — J. L. Brierly — H. Waldock: **The Law of Nations**, Sixth Edition, Oxford 1963, p. 386.

organizacije, također, stekle pravo da djeluju mimo ovlaštenja i neposredne kontrole svjetske organizacije, i to za ograničeno vrijeme ako kolektivna akcija bude efikasna, ili neograničeno ako ona ne bude efikasna, što je više vjerojatno.

Neovisno o savezu za kolektivnu samoobranu protiv određenog neprijatelja iz člana 51, a tome možemo pridodati i akcije protiv bivših neprijateljskih zemalja iz članova 53. i 107¹³, glava VIII Povelje ima u vidu jednu drugu vrstu regionalnih sporazuma i ustanova. Na žalost, odredbe članova 52—54. iz te glave veoma su šture, a neke među njima i protivrječne, da bi u cijelosti regulirale složenu problematiku odnosa takvih regionalnih organizacija s Ujedinjenim nacijama. Povelja ne predviđa nikakvu definiciju regionalnih organizacija¹⁴. Ipak, član 52. točka 1. određuje neke kriterije u tome pogledu. Regionalne organizacije prema glavi VIII treba (a) da su stvorene »radi rješavanja predmeta koji se odnose na održavanje međunarodnog mira i sigurnosti, a koji su pogodni za regionalnu akciju ili da im je to makar jedna od djelatnosti; (b) ti sporazumi ili ustanove treba da su »u skladu s ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija«; te (c) i njihovo djelovanje treba da je u skladu s ciljevima i načelima svjetske organizacije. To je zamisao i iz Dumbarton Oaksa, koja kasnije nije izmijenjena.

Ustupak regionalizmu na konferenciji u San Franciscu predstavlja točka 2. člana 52, da članovi Ujedinjenih nacija koji sklapaju takve regionalne sporazume, ili stvaraju te ustanove — »moraju uložiti sves voje napore za mirno rješenje lokalnih sporova regionalnim sporazumima ili ustanovama prije nego što ih iznesu pred Vijeće sigurnosti.« Prema toj odredbi svaka regionalna ustanova trebala bi predviđati mehanizam za rješavanje lokalnih sporova među svojim članovima, u čemu bi se one također razlikovale od obrambenih saveza za kolektivnu samoobranu prema članu 51.

Međutim, bukvalno tumačenje tog propisa, izdvojenog od ostalih odredaba Povelje, moglo bi navesti na zaključak da se državama članicama regionalnih organizacija zabranjuje neposredni pristup Vijeću sigurnosti, prije

¹³ Povelja je u tim propisima predviđala samostalno poduzimanje mjera mimo Ujedinjenih nacija, protiv svake bivše neprijateljske države iz drugog svjetskog rata, od strane »vlada odgovornih za tu akciju (član 107), ili putem regionalnih sporazuma »uperenih« protiv obnavljanja napadačke politike od strane takve države« (član 53)), i to »do časa kada, na zahtjev zainteresiranih vlada, Organizacija bude mogla preuzeti odgovornost za sprečavanje napada od strane takve države«. Vidi opširnije o tome problemu — Vojin Dimitrijević: »Ovlaštenja regionalnih sporazuma u odnosu na bivše neprijateljske države po Povelji Ujedinjenih nacija«, *JRMP*, br. 2, 1969, str. 233—245, te nešto drugačiji stav o tome — Juraj Andrašy »Odnos opće i regionalne organizacije«, *ibid.*, str. 252—253. Po našem mišljenju, primanjem zadnjih neprijateljskih država u Ujedinjene nacije — Istočne i Zapadne Njemačke — ovi propisi postali su bespredmetni, dok se prije toga moglo diskutirati o njihovoj zastarjelosti.

¹⁴ Na konferenciji u San Franciscu egipatska delegacija predlagala je unošenje slijedeće definicije regionalnih sporazuma u tekst Povelje: »Smatrat će se regionalnim sporazumima stalne organizacije koje, na određenom geografskom području okupljaju više zemalja koje se uslijed susjedstva, zajedničkih interesa, ili kulture, jezične, historijske ili duhovne srodnosti, smatraju zajednički odgovornim za mirno rješavanje svakog spora koji bi mogao među njima da nastane i za održavanje mira i sigurnosti na njihovom području i za osiguranje njihovih interesa i za razvijanje njihovih ekonomskih i kulturnih odnosa.« Usp. Goodrich—Hambrö: *Charter of the United Nations*, Second Edition, London 1949, pp. 310—311. Taj prijedlog nije prihvaćen iako jasno definira očito legitimne i prihvatljive faktore regionalnih sporazuma, ne obuhvaća sve situacije koje bi spadale pod takve sporazume. Bilo je i drugih pokušaja opisa pojma regionalnih sporazuma, među kojima navodimo ovaj Van Kleffensa: »... smatra se da bi se izraz »regionalan« mogao definirati na slijedeći način: »Ograničen na suverene države u okviru izvjesnih područja ili koje imaju zajedničke interese u takvom području«. Regionalni sporazum ili pakt je dobrovoljno udruživanje suverenih država u okviru izvjesnih područja ili koje imaju zajedničke interese u tom području, za zajedničke ciljeve koji ne smiju biti napadačke prirode, u odnosu na to područje. Nikakvo udruživanje ne smije imati za svoj predmet područje suverene države bez njenog sudjelovanja ili pristanka.« Usp., E. N. Van Kleffens: »Regionalism and Political Pacts, *American Journal International Law*, 1949, vol. 43. No. 4, p. 669.

nego što pokušaju svoj lokalni spor riješiti pred regionalnim organima, dakle da je i suverenost tih zemalja ograničena u odnosu na sve druge države. U toj su odredbi pristalice regionalizma u San Franciscu, u prvom redu oni iz Latinske Amerike, gledali svoju pobjedu, mada im je ona u praksi kasnije stvarala velike teškoće u odnosima s moćnim susjedom sa sjevera.

Ali, tumačenje tog propisa u kontekstu svih drugih odredaba Povelje, posebno članova 34. i 35, na koje se točka 4. člana 52. izričito poziva, dovodi do zaključka da se navedena odredba može uzeti jedino kao propis dispozitivne prirode, a nikako kao imperativna norma. Jer član 2. točka 1. polazi od suverene jednakosti svih država članica, a član 33. Povelje navodi obracanje regionalnim ustanovama i sporazumima kao jedno između svih drugih sredstava mirnog rješavanja, koja su sva fakultativne prirode.¹⁵

Međutim, u pogledu prinudnih akcija koje bi se provodile od strane regionalnih ustanova i sporazuma iz glave VIII, za razliku od saveza za kolektivnu samoobranu iz člana 51, propisi Povelje su veoma jasni i određeni. Član 53. stav 1. navodi da — »Vijeće sigurnosti upotrebljava, gdje je to prikladno, regionalne sporazume ili ustanove za provođenje prinudne akcije koju je ono zaključilo. Ali, nikakva prinudna akcija ne poduzima se na temelju regionalnih sporazuma ili od regionalnih ustanova bez ovlašćenja Vijeća sigurnosti ...«. Bez sumnje postoji praktična razlika između prve i druge rečenice ovog propisa, jer jedno je kad Vijeće sigurnosti po svojoj inicijativi upotrebljava takve ustanove, a sasvim je drugo kad inicijativa dolazi od njih, a ono im daje ovlašćenje. Ipak je nedvojbeno da su u svemu tome Ujedinjene nacije zamišljene kao prvenstveno odgovorne za svjetski mir i sigurnost, a akcija regionalnih ustanova iz glave VIII može biti samo drugostepenog dopunskog karaktera. To potvrđuje i član 54. Povelje, koji ističe da regionalne ustanove i sporazume u svako doba treba da potpuno obavještavaju Vijeće sigurnosti o djelatnostima u pogledu održanja mira i sigurnosti.

Prilike nakon stupanja na snagu Povelje razvijale su se sasvim drugačije nego što su to zamišljali osnivači svjetske organizacije. Ujedinjene nacije se na onoj osnovi koja je bila zacrtana Poveljom, nisu međunarodnoj zajednici nametnule kao jedina opća organizacija neposredno i prvenstveno odgovorna za mir s monopolom upotrebe sile. Zamišljene s direktorijem pet velikih sila ali sa zajedničkom politikom, one nisu uspjele ni u toj mjeri reducirati ravnotežu snaga u međunarodnim odnosima. Ravnoteža snaga je ubrzo nakon izbivanja hladnog rata prevladala sve elemente sistema kolektivne sigurnosti. Mehanizmi iz glava VI i VII postali su neefikasni i sve što je ostalo od Ujedinjenih nacija u tome pogledu jeste da su one korisna tribina za iznošenje vlastitih stavova, obavještavanje o tuđim i za razmjenu mišljenja i gledišta.

To ipak nije bila smetnja da Ujedinjene nacije veoma mnogo doprinesu očuvanju svjetskog mira i razvoju međunarodne suradnje u širim okvirima — u poticanju procesa dekolonizacije, u razvoju ekonomske suradnje, u kodifikaciji međunarodnog prava, zaštiti temeljnih ljudskih prava, da ne

¹⁵ Opširnije i detaljnije smo o tome raspravljali u našem članku — »Mirno rješavanje sporova u krilu regionalnih sporazuma«, *JRMP*, br. 2, 1969, str. 215—231. Tamo smo iznijeli i slučajeve nastojanja Sjedinjenih Država da se sporovi američkih zemalja upućuju s Vijeća sigurnosti na organe Organizacije američkih država, protiv njihove volje.

spominjemo raznovrsne djelatnosti specijaliziranih ustanova. Kako smo već na drugom mjestu naveli — »Od četiri glavna cilja Ujedinjenih nacija iz člana 1. Povelje bez sumnje je najmanje postignuto u izvršenju prvog. Ali taj relativni neuspjeh znatno je ublažen postizanjem velikih uspjeha u ostvarivanju drugog, trećeg i četvrtog cilja.«¹⁶

Ipak jedan od najvažnijih uzroka, a kasnije i posljedica neuspjeha u održanju mira i sigurnosti, cilja zbog kojeg su Ujedinjene nacije prvenstveno osnovane, jeste postepeno prevladavanje partikularističkih i regionalističkih tendencija u poslijeratnom svijetu nad univerzalističkim, kako su strahote drugog svjetskog rata sve više padale u zaborav.

Evropa je uslijed toga najviše trpjela. Njene zemlje i narodi dijeljeni su na različite saveze i organizacije, ali svi na blokovskoj osnovi. Neki su bili formalno zasnovani na kolektivnoj samoobrani iz člana 51. Povelje, koji nisu dopuštali bilo kakvo miješanje Vijeća sigurnosti i Ujedinjenih nacija u njihovu djelatnost. To su u prvom redu Sjeveroatlantski i Varšavski pakt, ali su pojedine evropske zemlje angažirane i u savezima u drugim područjima svijeta (Azija i Daleki Istok). Neke organizacije, naprotiv, na subregionalnoj osnovi nastoje da unaprijede međusobno korisnu suradnju. To su u prvom redu ekonomske grupacije — Savjet za uzajamnu ekonomsku pomoć i Evropska ekonomska zajednica. Evropsko vijeće se možda najviše približava regionalnoj ustanovi iz glave VIII Povelje, jer sadrži i mehanizam rješavanja sporova, pored mehanizma za zaštitu ljudskih prava. No, sve te organizacije evropskih država, imala njihova djelatnost korisne ili štetne posljedice u pogledu opće sigurnosti, i danas podržavaju podijeljenost našeg kontinenta na blokovskoj osnovi. Ekonomska komisija Ujedinjenih nacija za Evropu ostala je jedina ustanova u čijem radu učestvuju sve evropske zemlje, a to sigurno nije dovoljno.

U današnje vrijeme, kad je hladni rat već stvar prošlosti, kad se prevladava i bipolarnost u međunarodnim odnosima, ali kad je ravnoteža snaga u suvremenim uvjetima još dominantna osnova međunarodnih odnosa, prevladava saznanje da »ravnoteža nuklearnog straha« koja iz nje proizlazi nije dovoljno stabilna garancija za očuvanje mira u svijetu, ni u svakom od njegovih dijelova. Očito je da još nisu sazreli uvjeti za temeljniju reviziju Povelje, a još manje za stvaranje nekog novog sveopćeg sistema kolektivne sigurnosti.¹⁷

No, rastu težnje u pojedinim dijelovima svijeta da se unaprijede mir i sigurnost na regionalnoj osnovi, kako bi se tim putem učvrstila i opća sigurnost. Djelatnost Organizacije afričkog jedinstva primjer je za to. Na američkom tlu kao izraz te težnje u prvom redu možemo uzeti Ugovor iz Tlatelolca iz 1967. o denuklearizaciji Latinske Amerike, i to u mnogo većoj mjeri negoli aktivnost Organizacije američkih država, mada je i ona u

¹⁶ Vidi našu raspravu navedenu u bilješci pod 5, str. 259.

¹⁷ U današnjoj nuklearnoj eri sigurno je da bi primjena kolektivnih oružanih sankcija, kako je zamišljeno u glavi VII Povelje, protiv neke od nuklearnih supersila ako se pojave kao agresor, dovela do termonuklearnog rata sa svim posljedicama koje iz toga proizlaze. Stoga u određenom pogledu ima pravo Inis L. Claude, kada u djelu — **Power and International Relations**, New York 1962, pp. 192—195, navodi da je doktrina kolektivne sigurnosti danas, makar privremeno zastarjela. Smatramo, međutim, da bi zbog toga u takvom sistemu trebale biti mnogo pojačane mjere prevencije sukoba, potpuno određenijih obaveza država i nadležnosti organizacije u rješavanju sporova, efikasnijih mehanizama za mirnu promjenu (**Peaceful Change**), propisa o ograničenju naoružanja, i dr.

procesu duboke transformacije, posebno u pogledu hegemonističkog položaja Sjedinjenih Država.

Svjedoci smo svih ovih težnji i na evropskom prostoru, gdje su suprotnosti najizraženije i gdje, kako smo naveli, postoji najveća koncentracija naoružanja na obima granicama blokovske barijere.

Upravo s obzirom na te uvjete i potrebe postavlja se pitanje odnosa regionalnih sistema kolektivne sigurnosti i drugih regionalnih aranžmana u tome pogledu u odnosu na univerzalni sistem s jedne strane, te različitih vojno-političkih saveza kao komponente ravnoteže snaga.

Iskustvo nam pokazuje da se ni jedan sistem kolektivne sigurnosti, ma kako savršeno bio zamišljen s pravnog stajališta uzajamnih prava i dužnosti sudionika, ne pokazuje efikasnim ako se njegov mehanizam svodi na jednostavnu primjenu ugovora na kojemu je zasnovan. Uvjet efikasnosti svakog od tih sistema jeste uzajamna suradnja njegovih članova na svim poljima — političkom, ekonomskom, i dr., jer je ona jedina garancija održanja uzajamnog povjerenja. Dakle, bez suradnje nema sigurnosti, i svaki sistem kolektivne sigurnosti najefikasniji je kad djeluje preventivno. Kad uzajamno nepovjerenje naraste do toga stupnja da očuvanje mira postane ovisno isključivo o zadatoj riječi, tada se i najsavršeniji mehanizam u praksi pokazuje kao neefikasan. To je značajka i univerzalnih i regionalnih sistema kolektivne sigurnosti. Sudionici evropske konferencije koja je u toku u punoj mjeri su svjesni te činjenice, jer sama konferencija nosi naslov — »o sigurnosti i suradnji«.

Nadalje, ni jedan regionalni sistem kolektivne sigurnosti ne smije imati partikularističke težnje, a regionalna sigurnost jest nerazdvojni dio opće sigurnosti. Dakle svaki regionalni sistem kolektivne sigurnosti mora biti sastavni dio univerzalnog sistema u tome pogledu, koji je danas propisan Poveljom Ujedinjenih nacija. Stoga i svi zaključci evropske konferencije moraju biti u skladu s Poveljom i eventualni mehanizmi u tome pogledu moraju biti u skladu s propisima Povelje iz glava VI, VII, i VIII, pa makar se one danas ne izvršavale u potpunosti u praksi. Naravno, od današnje evropske konferencije ne smijemo očekivati donošenje propisa o nekom svestranom regionalnom sistemu kolektivne sigurnosti, jer za to još nisu sazreli uvjeti, mada do nekih čvršćih i dalekosežnijih aranžmana može doći u budućnosti, ako evropsku sigurnost shvatimo kao jedan proces i ne sveđemo je na samo jednu diplomatsku konferenciju.

Da ne bi bio savez pod drugim imenom regionalni sistem mora biti otvoren bez diskriminacije svim državama danog dijela svijeta, bez obzira na njihovo unutrašnjepolitičko uređenje i vanjske afilijacije. Evropska konferencija to jeste u punoj mjeri, mada se u njenom radu javljaju i tendencije blokovskog dogovaranja i sporazumijevanja.

Jednako, regionalni sistem kolektivne sigurnosti nikako ne smije biti suprotstavljen cilju opće sigurnosti. On nikako ne smije kao cjelina biti protuteža nekom savezu ili nekoj supersili pojedinačno. On bi u prvom redu trebalo da stvara uvjete za prevladavanje postojećih saveza i blokovske podijeljenosti među svojim članovima u regionu u kojem djeluje. Ako u toj svojoj misiji ne bi uspio, u krajnjem slučaju regionalni sistem trebalo bi makar da deluje neutralno prema općoj ravnoteži snaga u svijetu. U okviru

takvog sistema treba da postoji takav odnos članova koji isključuje prevlast jednog člana ili grupe članova, a da stvara uvjete za međusobne odnose na temelju ravnopravnosti. Stoga ni jedan pojedini član ne smije biti jači od svih drugih članova zajedno, ma kakve njegove trenutne političke namjere bile, jer bi u takvim slučajevima to bio makar potencijalni savez pod drugim imenom i činilac opće ravnoteže snaga. To je bio i razlog da neke regionalne organizacije, koje su imale mehanizme za suradnju među svojim članovima, nisu uspjele da djeluju kao istinski regionalni sistemi kolektivne sigurnosti.

Po našem mišljenju, ukoliko bi u budućnosti uspjela zamisao stvaranja nekog sporazuma ili sistema o evropskoj sigurnosti, i on bi u pravom smislu bio regionalni, tek ako ne bi bio pod prevlašću jedne supersile, ako ne bi bio međublokovski sporazum, nego ako bi svojim djelovanjem uporedo s očuvanjem mira i sigurnosti u ovom regionu, doprinosa i prevlađivanju blokovske podijeljenosti i afirmaciji zdrave ravnopravne suradnje među članovima na demokratskoj osnovi¹⁸.

U ovom momentu teško je još predviđati što će nam donijeti evropska konferencija o sigurnosti i suradnji, da li će to biti nešto više od svečanog međunarodnog akta o uzajamnim garancijama evropskih zemalja. No sigurno je da napore na daljem razvoju evropske sigurnosti treba nastaviti, putem gajenja većeg uzajamnog povjerenja, u čijoj će se atmosferi stvarati uvjeti i za dalekosežnije sporazume, pa i mehanizme o mirnom rješavanju sporova, o smanjenju naoružanja, o proglašenju nekih predjela denukleariziranim zonama, te na kraju i za sporazume za stanovitom institucionalizacijom evropske suradnje. Pri svemu tome treba voditi računa o interesima i potrebama ostalih dijelova svijeta, u prvom redu onog nerazvijenog koji je suočen s najvećim problemima. Jer, ako evropska sigurnost nije dio one opće svjetske, ona u današnje vrijeme nije ni za evropske zemlje i narode.

VLADIMIR DEGAN

EUROPE BETWEEN GENERAL AND REGIONAL SECURITY

SUMMARY

The European Conference on Security and Co-operation, which is apparently to conclude its deliberations in the near future, has provided the theorists with the possibility to analyze the various aspects of international relations, the problems of security and co-operation, balance of power, the issue of universalism versus regionalism, etc. etc.

The present article examines some of these issues, particularly the position of Europe in world developments within a longer time span, keeping in mind that Europe has always been more of a geographic than a political notion, although the nations of Europe never constituted a single state or a firm community of

¹⁸. Neke od ovih zaključaka već smo ranije izložili u našoj raspravi, navedenoj u bilješci pod 5, str. 233—237, 259—261.

states. Since the Age of Renaissance Europe has ceased to be the object of conquest from outside, and has acquired, gradually but steadily, supremacy in the development of productive forces, especially of means of warfare and in maritime affairs; it was only a matter of time when it would subject the rest of the world, in this or that way, and impose on it its own civilisation and law.

Within the context of the present article, it should be noted that the Peace of Westphalen in 1648, concluding thirty years of religious war and bloodshed, was the first successful attempt to establish a lasting new order on European soil, based on relations among sovereign states. The Peace of Westphalen, in addition to establishing a system of balance of power, was the inception of the idea of collective security. Despite its being just a declarative provision which was unable to prevent violation, it provides the contours of the idea of association of states against those who violate the order, regardless of their momentary interests. However, until the present day all of these attempts to attain collective security were built on oligarchic premises and based on the balance of big powers, although the French Revolution and Napoleon's conquests produced the awareness of the national particularity of some European nations.

The lessons of the past teach us that the way out of this problem is in the co-operation and association of all European states, regardless of their size, strength and political system — in other words, in the transcendence of bloc division. This is not the way to achieve political integration of the whole of Europe, but it is a way to transcend at some point in the distant future the policy of balance itself, to make European security become an inseparable part of over-all world security; in other words, to make Europe as a whole, and each European state separately, factors equal in importance with all the other parts of the world and all other countries in the settlement of world problems by democratic means.

Another problem treated in this article is the issue of the relationship between general and regional security, and the relationship between the universal and the regional system of collective security, with special reference to security in Europe. It has been shown that no system of collective security is effective if its mechanism is reduced to a one-sided implementation of the agreement on which it is based. The effectiveness of any system of this kind depends on the mutual co-operation of its members in all fields — political, economic and others, since this is the only way to maintain mutual trust. Furthermore, no regional system of collective security should imply particularist tendencies, and regional security is an inseparable part of general security. Consequently, every regional system of collective security must be a component part of a universal system, as set down in the United Nations Charter. Likewise, a regional system of collective security must never be at odds with the goal of general security. In other words, it must not represent a counterforce to another alliance or to a super power but, on the contrary, create conditions for the elimination of existing alliances and bloc divisions among its members in the region it covers.

In our view, the way to achieving security and co-operation lies in a future agreement or system of European security, provided that it is truly regional and free from supremacy of any super power, provided that it is not an agreement between blocs. In that case, its effect would not only be to preserve peace and security in this region but also to help eliminate bloc division and foster instead healthy and equal co-operation among its members.

Prevela Vesna Grbin