

RANKO PETKOVIĆ, Beograd

PRILOG PROUČAVANJU NEKIH TEORIJSKIH PITANJA NESVRSTAVANJA

I — *Za ili protiv institucionalizacije akcije nesvrstanih zemalja*

Složeno i delikatno pitanje institucionalizacije akcije nesvrstanih zemalja najuže je povezano sa samim nastankom ideje nesvrstavanja. Ako se prihvati gledište da je Džavaharlal Nehru prvi formulisao principe nesvrstavanja, u vreme kada Indija još nije bila dobila nezavisnost, 1946. godine, nagoveštavajući da se njegova zemlja, kada stekne punu slobodu akcije u međunarodnim odnosima, neće pridruživati ni istočnom ni zapadnom bloku, onda bi se moglo konstatovati da je ideja nesvrstavanja, već u svom embrionalnom vidu, bila neblokovski ili antiblokovski usmerena.

Nama ovde nije cilj da pratimo ni istorijski nastanak ni genezu politike nesvrstavanja, već samo da konstatujemo da je njena pojava bila istorijski uslovljena (a) podelom sveta na blokove, koja je koincidirala sa raspadom velikih kolonijalnih sistema i (b) pojavom niza novih nezavisnih država na međunarodnoj sceni. Te novostvorene države nisu želele da jedan vid potčinjavanja — metropoli, zamene novim vidom potčinjavanja — velikim silama u okviru njihovih blokovskih struktura. U konkretnom istorijskom i političkom ambijentu, u ranim posleratnim godinama, opredeljivanje za nezavisnu politiku nužno je nosilo obeležja opredeljivanja za politiku nesvrstavanja. Sa svoje strane, pak, opredeljivanje za politiku nesvrstavanja u takvoj konkretnoj istorijskoj situaciji nužno je imalo neblokovski ili antiblokovski karakter, u smislu zalaganja za prevazilaženje blokovske politike.

Ako u ovom identifikovanju istorijskih početaka politike nesvrstavanja imamo u prvom redu u vidu postojanje blokovskih struktura, onda je to ujedno fiksiranje same suštine pojma nesvrstavanja. Bilo da politiku koja se pod tim pojmom podrazumeva nazivamo vanblokovskom, ili politikom nevezivanja za vojno-političke saveze velikih sila, ili politikom neopredeljivanja za vojno-političke saveze velikih sila, ili politikom neangažovanja u vojno-političkim savezima velikih sila, ili, najzad, politikom nesvrstavanja u vojno-političke saveze velikih sila, u svim tim pojmovnim i terminološkim odrednicama uvek imamo jasno suočena ta dva pojma, te dve generalne spoljnopolitičke ili međunarodne orijentacije: vojno-političke saveze velikih sila, odnosno blokove, i zemlje koje ne žele da se u njih svrstaju.

Ako se u svakoj analizi nastanka i geneze politike nesvrstavanja, kao druga konstanta, pominju zemlje koje su raspadom kolonijalnih sistema na ovaj ili onaj način stekle nezavisnost, onda je to akceptiranje jedne faktičke situacije u kojoj su se nesvrstane zemlje uglavnom regrutovale iz reda bivših azijskih i afričkih kolonija. Bilo bi, međutim, pogrešno zaključiti da je doktrina nesvrstavanja predodređena za zemlje koje su nekada imale status kolonija ili zemlje regiona koji su ponešto udaljeniji od epicentara svetske političke i ekonomske moći. Mnoge zemlje bi se možda opredelile za jednu takvu politiku da su bile u mogućnosti, kako je to nedavno ponovio kancelar Vili Brant, da biraju poziciju i orijentaciju koja bi im najviše odgovarala, odnosno da svojim geopolitičkim položajem nisu bile prinuđene da se opredeljuju za poziciju i orijentaciju koja im je jedino bila dostupna. Za jedan takav red misli sadašnji razvoj u svetu i proces širenja kruga nesvrstanih zemalja daju najbolju potvrdu. Reč je, na primer, o zemljama Latinske Amerike koje u prvim posleratnim godinama i da su htele nisu mogle da iskoče iz istorijskih kolo-seka u kojima su se nalazile, dok danas u jednom svetu koji postaje ili nastoji da bude drukčiji dobijaju sve veće objektivne mogućnosti da se u ovoj ili onoj meri približe nesvrstanoj politici.

Ove uvodne napomene su bile neophodne da bi se shvatilo zašto su državnici koji su prvi definisali politiku nesvrstavanja, kao Nehru i Tito, gotovo u svim prilikama nalazili za potrebno da uporedo sa naznačivanjem osnovnih svojstava politike nesvrstavanja, kao politike koja se zalaže za mir, međunarodnu saradnju, obustavljanje hladnog rata, sporazumevanje velikih sila, prevazilaženje blokovske politike i tako dalje, kategorički konstatuju da ona nema za cilj stvaranje tzv. trećeg bloka. Iako se ponekad mogao steći utisak da je bila u pitanju republika onima koji su fenomen širenja kruga nesvrstanih zemalja, dobronamerno ili zlonamerno, prikazivali kao nastajanje jednog trećeg bloka, bloka azijskoafričkih zemalja, ipak teorijski i praktički značaj te republike daleko prevazilazi okvire jedne takve njene propagandno-verbalne funkcije.

Ideja stvaranja trećeg bloka, bloka nesvrstanih zemalja, u suštinskoj je koliziji sa metodima i ciljevima politike nesvrstavanja. Upišući prstom na blokove, kao produkt i nosioca hladnog rata, nesvrstane zemlje nisu mogle da teže, niti su težile, stvaranju svog bloka, koji bi i sam neminovno bio uvučen u vrtloge blokovske politike. Pledirajući za nezavisnost i ravnopravnost svih zemalja, malih i velikih, nesvrstane zemlje nisu mogle da teže stvaranju trećeg bloka, jer bi već i sama njegova struktura predstavljala negaciju tih fundamentalnih političkih načela.

Čini nam se, međutim, da je jasna i nedvojbeno politička potreba odbacivanja ideje o stvaranju trećeg bloka, koja je bila naročito aktuelna u vreme nastajanja politike nesvrstavanja, a to znači u vreme afirmacije i dominacije blokovskih struktura, iako ni sada nije izgubila svoju aktuelnost i politički značaj, imala i jednu indirektnu posledicu: apriorno negiranje svake pomisli o bilo kakvoj institucionalizaciji akcije nesvrstanih zemalja.

Veoma osetljivi u odnosu na ideje o trećem bloku, nosioci politike nesvrstavanja su na neki način, bez svoje želje, identifikovali ta dva pojma: blok i institucionalizaciju. To je, razume se, sasvim blizu pameti, jer vojno-politički savez ili blok predstavlja institucionalizaciju politike određenog kruga zemalja.

Isto tako, institucionalizacija odnosa između određenog broja država podrazumeva stvaranje mehanizama, organa, tela, institucija, u kojima postoje ili se mogu začeti odnosi hijerarhije, odnosno suprematije jedne ili više sila. Ako su to izvesnosti ili iskustva, neophodno je reći da su to izvesnosti i iskustva konkretnih, a ne apstraktnih političkih institucija i istorijskih uslovljenosti. Isto tako, treba reći da tema o obeležjima i dejstvu institucionalizacije odnosa određenog kruga zemlja time nije ni izdaleka iscrpljena.

Za nas su, u tom pogledu, presudne dve stvari: prvo, da institucije, mehanizmi, organizacioni oblici povezivanja i saradnje država sami po sebi ne moraju biti ni loši ni dobri, ni pozitivni ni negativni — po intencijama i efektu. Iako može biti istine u tome da je nekim institucijama imanetno rangiranje položaja i uticaja; da je za uspostavljanje i funkcionisanje nekih mehanizama jedna od pretpostavki suprematija jednog ili više centara, ipak njihov karakter i ulogu određuju države koje ih stvaraju u skladu sa političkim postulatima kojima se inspirišu i ciljevima kojima teže. I ovde važi marksistička aksioma da sve zavisi od mesta, uslova i vremena, kao najopštijih kvalifikativa dijalektičkog pristupa analizi svih, pa i političkih institucija i aktiviteta.

Da ne bismo i sami upali u grešku apstraktnog tretiranja ove teme, želimo da naznačimo da za nas ovde nije bitno generalno opredjeljivanje za ili protiv institucionalizacije akcije nesvrstanih zemalja, pa, prema tome, ni kategoričko određivanje prema pitanju da li bi institucionalizacija akcije nesvrstanih zemalja imala pozitivna ili negativna dejstva. Da bismo ušli in medias res presudno je, u stvari, sledeće pitanje: o kakvoj institucionalizaciji je reč i zašto bi takva institucionalizacija bila potrebna ili suvišna?

Instrumentarij povezivanja i sinhronizovanja delovanja država veoma je raznorodan i ni u kom slučaju se ne može svesti na mehanizam ili sistem odnosa koji vladaju u vojno-političkim savezima velikih sila, koje nazivamo blokovima. Postoje ne samo različiti oblici, nego i različiti stepeni institucionalizacije odnosa određenog kruga država. To, samo po sebi, nameće potrebu konkretnog tretiranja određenih instrumenata i vidova institucionalizacije.

Pošto uspostavljanje različitih političko-pravnih instrumentarija između država nije samo sebi cilj, već izraz određenih potreba i nastojanja, važno je ustanoviti da li postoje razlozi koji bi nametali potrebu uspostavljanja određenog instrumentarija saradnje nesvrstanih zemalja i, ukoliko postoje, kakvi bi instrumenti saradnje mogli doći u obzir, imajući u vidu zmalja koje vode politiku nesvrstavanja i ciljeve kojima politika nesvrstavanja teži.

Nastojaćemo da navedemo neke od argumenata koji bi mogli ići u prilog određenim vidovima i određenom stepenu institucionalizacije akcije nesvrstanih zemalja:

Prvo, reč je o *kontinuitetu* akcije nesvrstanih zemalja, s obzirom na to da politika nesvrstavanja nije politika kratkog daha, niti politika na kratak rok, već trajno opredeljenje širokog kruga zemalja. U tom kontekstu, pitanje kontinuiteta je identično obezbeđivanju permanentnosti akcije. Kontinuitet, odnosno stalnost i neprekinutost akcije, ne obezbeđuje se sam po sebi, niti povremenim impulsima sa jedne ili druge strane. Kontinuitet podrazumeva trajno delovanje, a takvo delovanje u velikoj meri podrazumeva postojanje mehanizma koji je sredstvo akcije. Kao i u svetu tehnike, tako i u svetu politike perpetuum mobile može biti samo opsena ili utopija.

Drugo, kontinuirano angažovanje određenog broja zemalja, a kada je reč o nesvrstanim, sve šireg kruga zemalja, teško se može zamisliti bez *organizovanosti* njihove akcije. Da bi akcija mogla biti organizovana, moraju postojati određeni metodi ili modeli organizacije. Odsustvo organizacije, svagde, pa i u akciji nesvrstanih zemalja, može da ima, u najmanju ruku, dve posledice: neorganizovano nastupanje i neefikasno delovanje.

Treće, u osnovi *usaglašene* akcije određenog kruga zemalja mogu biti dva postulata: diktat, odnosno prinuda, direktna ili indirektna, ili dogovor, odnosno saglasnost, koja se ostvaruje posredstvom određenih mehanizama saradnje. U osnovi akcije nesvrstanih zemalja jest dogovor, saglasnost. Zbog toga akcija nesvrstanih zemalja mora biti dogovorena, usaglašena akcija. Ne može se sporiti da se usaglašavanje interesa i dogovor mogu brže ili lakše postići posredstvom mehanizama koji bi služili toj svrsi.

Četvrto, i kontinuitet i organizovanost i usaglašenost akcije nesvrstanih zemalja imaju za cilj *efikasnost* u ostvarivanju postavljenih ciljeva. Samo kontinuirana, organizovana i usaglašena akcija može biti u manjoj ili većoj meri efikasna. Efikasnost se podstiče ili postiže posredstvom određenih metoda i instrumenata delovanja. Neefikasna akcija gubi osnovne attribute akcije. Politika koja nije efikasna gubi određene attribute politike.

Sve je to sasvim izvesno, a niz ilustrativnih primera mogao bi se naći, kako u istoriji diplomatije, tako i u savremenim međunarodnim odnosima, pa i u hronici političkog angažmana nesvrstanih zemalja.

Konstatujući to, mi ne dolazimo u neomeđene ili prazne prostore. Jer, ne bi moglo biti reči ni o kontinuitetu, ni o organizovanosti, ni o usaglašenosti, ni o efikasnosti politike nesvrstanih zemalja da i do sada nisu postojali određeni vidovi i stepeni institucionalizacije njihove akcije.

U dosadašnje vidove institucionalizacije sui generis akcije nesvrstanih zemalja mogli bismo ubrojati sledeće:

1 — *Održavanje sastanaka na vrhu*. — Ako apstrahujemo trojni susret predsednika Tita, predsednika Nasera i premijera Nehrua na Brionima 1956. godine i takozvani Apel petorice, Tita, Nasera, Nehrua, Sukarna i Nkrumaha u Ujedinjenim nacijama 1960. godine, onda je široka multilateralna aktivnost nesvrstanih zemalja počela održavanjem Prve konferencije šefova država ili vlada nesvrstanih zemalja u Beogradu 1961. godine. Druga konferencija šefova država ili vlada nesvrstanih zemalja održana je u Kairu 1964. godine. Treća konferencija šefova država ili vlada nesvrstanih zemalja održana je u Lusaki 1970. godine. Četvrta konferencija šefova država ili vlada nesvrstanih zemalja treba da bude održana u septembru 1973. u Alžiru.

Periodično održavanje sastanaka najviših predstavnika nesvrstanih zemalja predstavlja svojevrsan vid institucionalizacije njihove kontinuirane, organizovane, usaglašene akcije. Po svom praktičnom dejstvu, to su skupovi na kojima se postavljaju programatske smernice i na kojima se sumiraju postignuti rezultati. Sudeći po tome da se očekuje da će na sastanku na vrhu u Alžiru biti zakazan i termin održavanja Pete konferencije šefova država ili vlada nesvrstanih zemalja, postoje izvesno da je reč o jednoj formi, mehanizmu delovanja nesvrstanih zemalja. Nije, očigledno, u pitanju održavanje ad hoc sastanaka na vrhu, već institucija održavanja sastanaka na vrhu kao forme koja izvorsno odgovara principima i metodima okupljanja i delovanja nesvrstanih zemalja. Sastanci na vrhu su demokratska forma okupljanja, razmene mišljenja,

usaglašavanja i dogovaranja o stavovima i glavnim pravcima akcije u intervalu između dva sastanka. Oni su postali institucija sa određenim pravima i političkim obeležjima.

2 — *Ministarski sastanci i sastanci drugih predstavnika nesvrstanih zemalja.* — Pripreme za sastanke na vrhu obavljaju se pretežno održavanjem sastanaka na ambasadorskom ili ministarskom nivou. Kao pripremni sastanci, oni se takođe uklapaju u instrumentarij održavanja kontinuiteta, organizovanosti, usaglašenosti akcije nesvrstanih zemalja. Postoje pisana i nepisana pravila o modalitetima njihovog održavanja sa stanovišta učesnika, procedure, donošenja i sprovođenja odluka. U tom okviru, kao poseban vid i oblik delovanja, kao posebna institucija, izdvajaju se oni ministarski sastanci koji se održavaju u sedištu Ujedinjenih nacija, obično na početku zasedanja Generalne skupštine Ujedinjenih nacija. Oni su postali forma za usaglašavanje akcije nesvrstanih zemalja u Ujedinjenim nacijama, u kojima one predstavljaju većinu članstva.

3 — *Koordinirajuća uloga šefa zemlje-domaćina sastanka na vrhu.* — Načelno je prihvaćeno, a u praksi sprovedeno, da šef države-domaćina sastanka na vrhu ima ovlašćenja koordinatora akcije nesvrstanih zemalja do narednog sastanka na vrhu. To je, takođe, oblik održavanja kontinuiteta, organizovanosti, usaglašenosti akcije nesvrstanih zemalja. To je institucionalizovane zbira ovlašćenja u rukama šefa jedne nesvrstane države u određenom intervalu i na rotacionom principu.

4 — *Komitet šesnaest zemalja.* — Na ministarskom sastanku u Njujorku 1971. godine formiran je komitet 16 zemalja sa izvesnim organizaciono-tehničkim kompetencijama koje su neminovno zašle i u sferu određenih političkih prerogativa. Kao koordinator aktivnosti u pripremanju Ministarske konferencije u Džordžtaunu 1972. i Konferencije u Alžiru 1973. i kao nosilac određenih političkih inicijativa, Komitet 16 zemalja se afirmisao kao izvanredno značajan faktor u održavanju kontinuiteta, organizovanosti, usaglašenosti akcije nesvrstanih zemalja i predstavlja efikasan instrument njihovog delovanja.

5 — *Radne grupe.* — Na Konferenciji u Džordžtaunu prvi put su formirane radne grupe, sastavljene od po nekoliko zemalja, za proučavanje posebnih, u ovom slučaju, uglavnom ekonomskih pitanja. Te radne grupe imaju zadatak da prouče različite aspekte ekonomske situacije nesvrstanih zemalja i da predlože svoje zaključke šefovima država ili vlada u cilju programiranja akcije na tom planu. Očekuje se da će se praksa formiranja radnih grupa protegnuti i na političku sferu i time postati stalan vid i oblik delovanja nesvrstanih zemalja.

6 — *Indirektni vidovi institucionalizacije.* — Nesvrstane zemlje održavaju kontinuitet svoje akcije i usaglašavaju svoje stavove i u nekim drugim mehanizmima koji, strogo uzevši, prevazilaze tzv. uže okvire delovanja nesvrstanih zemalja. Karakterističan je primer Organizacije afričkog jedinstva u čijoj je Povelji zapisano da sledi principe nesvrstanosti. Veliki značaj ima Grupa 77 zemalja u razvoju u kojoj većinu čine nesvrstane zemlje. Kada se ima u vidu da nesvrstane zemlje predstavljaju većinu članova Organizacije Ujedinjenih nacija, i ona bi se, uslovno rečeno, mogla uključiti u zbir onih mehanizama u kojima je na određen način, indirektno, institucionalizovana akcija nesvrstanih zemalja.

Svi ovi vidovi i stepeni dosadašnje institucionalizacije akcije nesvrstanih zemalja svedoče da ona de facto već postoji: da ne predstavlja bauka i da ne mora apriori da vodi stvaranju nekakvog bloka nesvrstanih zemalja. Pri tome je naročito značajno zapaziti da su u pitanju takvi oblici institucionalizacije koji ne samo da ne potiru demokratske postulate politike nesvrstavanja, nego upravo izražavaju ideju ravnopravnosti i uzajamnog uvažavanja nesvrstanih. Demokratska platforma okupljanja nesvrstanih zemalja i njihova borba za demokratizaciju međunarodnih odnosa došla je do punog izražaja u tim i takvim vidovima institucionalizacije njihove akcije.

Prema tome, moglo bi se reći da je dilema za ili protiv institucionalizacije u stvari veštačka i da nije reč o tome da li su nesvrstane zemlje za ili protiv organizovanosti svoje akcije. Izvesna institucionalizacija je već sprovedena i ukoliko potreba bolje koordinacije i veće efikasnosti bude nalagala uvođenje novih formi i instrumenata organizovanja usaglašene akcije — za to već postoje putokazi.

II — Odlučivanje putem konsensusa na skupovima nesvrstanih zemalja

Praksa odlučivanja u međunarodnim organizacijama i na međunarodnim skupovima je pokazala da postoji više modela ili tipova glasanja o odlukama koje na njima bivaju donošene. Univerzalnu primenu ima donošenje odluka putem proste ili dvotrećinske većina glasova učesnika, od kojih svaki ima jedan glas, a svi glasovi su ravnopravni. Pored tog najrasprostranjenijeg modela glasanja, postoji odlučivanje putem sabiranja glasova koji nisu identični, jer jedan učesnik glasanja raspolaže većim brojem glasova od drugog učesnika u glasanju. U ovom slučaju, princip jednakosti učesnika, zastupljen u formi jedan učesnik — jedan glas, podvrgnut je bitnim korekturama koje se obražlažu prebacivanjem poente sa formalne na faktičku jednakost.

Primeru radi, u Generalnoj skupštini Organizacije Ujedinjenih nacija svaka zemlja ima jedan glas, bez obzira na to da li je reč o Narodnoj Republici Kini, koja ima 750 miliona stanovnika, ili Maldivima, koji imaju tek stotinjak hiljada. U nekim specijalizovanim agencijama Ujedinjenih nacija, kao u Međunarodnoj banci za obnovu i razvoj, učesnici raspolažu različitim brojem glasova u skladu sa veličinom svog finansijskog doprinosa. Postoji, takođe, u Ujedinjenim nacijama i model odlučivanja koji se primenjuje u Savetu bezbednosti, u kome svi članovi imaju jedan glas, ali se odluke ne mogu donositi bez potvrđenih glasova pet velikih sila, stalnih članica Saveta bezbednosti. U ovom slučaju, svaka zemlja članica Saveta bezbednosti ima jedan glas, što proističe iz suverene jednakosti, država, ali u isto vreme postoji principijelna razlika između glasova nestalnih i stalnih članica, koja je u oštroj koliziji sa načelom suverene jednakosti država. Reč je, u stvari, o pravu veta, tj. o faktičkoj mogućnosti velikih sila, stalnih članica Saveta bezbednosti, da spreče donošenje bilo kakve odluke za koju se bilo koja od njih iz bilo kog razloga nije izjasnila.

Postoje razne varijante ovih osnovnih modela ili tipova odlučivanja u međunarodnim organizacijama i na međunarodnim skupovima. Oni koji se po-

sebnio bave proučavanjem tih modela ili tipova odlučivanja nalaze argumente koji daju prednost jednom ili drugom, ali u suštini dokazuju da ni jedan od postojećih formula nije idealna sa stanovišta formalne ili faktičke jednakosti učesnika u odlučivanju.

Kada posle ovih prethodnih napomena pridemo razmatranju modela ili tipova odlučivanja na skupovima nesvrstanih zemalja, prvo što ćemo morati konstatovati, na osnovu dosadašnje prakse, jeste da ni u jednom slučaju od Beogradske konferencije 1961. do Konferencije u Džordžtaunu 1972. nije bio primenjen princip glasanja, pa prema tome ni odlučivanja posredstvom modela koje smo malopre naveli. Zbog toga ćemo morati da razmotrimo koji su osnovni faktori doveli do toga da se na skupovima nesvrstanih zemalja donose odluke, ali ne glasa, to jest odlučuje bez glasanja.

Nije reč o proceduralnim pitanjima, već o samoj suštini politike nesvrstavanja. Kao što smo već napomenuli, politika nesvrstavanja je nastala u vreme hladnog rata i podele sveta na blokove, kao politička antiteza hladnome ratu i blokovskoj politici, kao pledoaje za politiku mira, nezavisnosti i ravnopravnosti naroda, ekonomski razvoj i najširu demokratizaciju međunarodnih odnosa. Na toj širokoj platformi počele su da se okupljaju zemlje koje su u svom političkom prostoru mogle da ostanu izvan vojno-političkih saveza velikih sila i da se odupru uvlačenju u vrtloge i ponore blokovskih suparništva. Iako su u pitanju zemlje koje su pre toga mahom stekle nezavisnost u procesu rastrojavanja velikih kolonijalnih sistema, nije reč samo o tim zemljama, niti o političkoj platformi specijaliziranoj, ako tako možemo reći, za zemlje koje su nekada imale status kolonija. Reč je o univerzalnoj političkoj doktrini koja nije regionalno locirana, niti usko ograničena na krug učesnika sa zajedničkim kvalifikativima. Sadašnji ili potencijalni krug učesnika od Jugoslavije do Argentine i Australije to sasvim ubedljivo potvrđuje.

Prema tome, na platformi nesvrstavanja okupio se krug zemalja koje se ni po jednom merilu ne mogu svesti na jedan zajednički imenitelj. Kao što se zna, međunjima ima zemalja koje su nezavisne od pradavnih vremena, kao Etiopija, ili takvih koje su tek nedavno stekle nezavisnost, kao Bangla Deš. Neke od njih imaju više stotina miliona stanovnika, kao Indija, neke svega stotinjak hiljada, kao Kipar. U pitanju su zemlje sa svih kontinenata, iz Evrope, Azije, Afrike, Amerike i Australije. Sa stanovišta razlika državnog i društvenog uređenja postoje varijante svih modela koji se mogu naći klasifikovani u udžbenicima ustavnog prava: monarhije i republike; parlamentarne demokratije svih varijanti i vojni režimi najrazličitijih ustrojstava; zemlje koje slede kapitalistički put unutrašnjeg razvoja, zemlje koje slede tzv. nekapitalistički put razvoja, zemlje koje izgrađuju socijalizam ili ga uzimaju kao cilj svojih stremjenja; zemlje koje su već odmakle na putu industrijalizacije, probijajući se u krug razvijenih, i zemlje koje spadaju u najslabije razvijene na svetu; zemlje koje raspolazu izvanrednim prihodima i spadaju u najbogatije na svetu i zemlje koje se suočavaju sa najdrastičnijim vidovima siromaštva.

Nabrajanje tih razlika nije motivisano razlozima spektakularne prirode. One sasvim određeno treba da ukažu na izuzetan fenomen našeg vremena: da se na jednoj političkoj platformi mogao okupiti zbir tako raznorodnih i raznolikih država. Taj fenomen u drugim razdobljima i situacijama nije bio po-

znat, a ni sada nije dovoljno istražen. Po pravilu, na određenim programima okupljaju se zemlje sa određenim sličnostima. Poznati su primeri okupljanja zemalja istog regiona ili subregiona; zemalja istog ili sličnog društvenog uređenja; zemalja koje nastoje da postignu jedan uži politički i ekonomski cilj; zemalja koje povezuje ista religija ili isto etničko poreklo. Izuzimajući Društvo naroda ili Organizaciju Ujedinjenih nacija, kao primere univerzalnih međunarodnih organizacija, koje su sebi prevashodno postavljale za cilj stvaranje sistema kolektivne bezbednosti, platforma politike nesvrstavanja je okupila najveći broj zemalja u istoriji u akciji za ostvarivanje kapitalnih političkih i ekonomskih načela i ciljeva.

Sasvim je razumljivo da na skupovima tako širokog kruga raznorodnih zemalja sistem odlučivanja nije mogao biti mehanički preuzet iz prakse međunarodnih organizacija i sa međunarodnih skupova koji se po mnogo čemu razlikuju od skupova nesvrstanih zemalja. Primena bilo kog metoda ili tipa glasanja, odnosno odlučivanja, koje smo pomenuli ne bi bila adekvatna ni sastavu učesnika, niti načelima i ciljevima nesvrstanih zemalja. Ako je to moglo biti sasvim izvesno, takođe je bilo izvesno i to da se nesvrstane zemlje ne okupljaju samo zbog toga da bi izvršile razmenu mišljenja o svojim preokupacijama i problemima sveta u kome nastoje da deluju, već i da bi donosile i sprovedile određene odluke.

Jedna od novina koje su nesvrstane zemlje unele u međunarodni kodeks ponašanja država bila je i ta da su otišle korak dalje od poistovećivanja pojmovima glasanja i odlučivanja, koji su i danas, u najvećem broju slučajeva, dve strane iste medalje, sredstvo i cilj: glasanje — put do odluke. Nastojeći da što više prošire svoje redove i vodeći računa o tome da izbegnu podvodne grebene deobe na većinu i manjinu, nesvrstane zemlje nisu mogle da do svojih odluka dolaze posredstvom glasanja. U tako raznorodnom krugu učesnika glasanje bi neminovno dovelo do stvaranja većine i manjine, što bi bilo suprotno samom duhu nesvrstavanja. Za razliku od blokovskih ili drugih međunarodnih organizacija, nesvrstane zemlje su neminovno morale i u toj sferi da izbegnu međusobno konfrontiranje i bilo kakav vid nametanja odluka, bez obzira na to da li ih nameće većina i bez obzira na to kakvi bi »viši razlozi« ili »viši interesi« mogli predstavljati motiv i obrazloženje. Konfrontacija većine i manjine neminovno bi vodila sužavanju fronta borbe i dijapazona ciljeva za koje se zalažu nesvrstane zemlje, slabeći, u isto vreme, njihovu globalnu poziciju u svetu u kome nastoje da postanu što snažniji faktor uticaja. Nametanje većine manjini vodilo bi narušavanju principa suverene jednakosti učesnika na skupovima nesvrstanih zemalja. Nametanje većine manjini bilo bi u koliziji sa demokratskim metodom odlučivanja u krugu nesvrstanih zemalja i sa njihovim pledoajeom za najširu demokratizaciju međunarodnih odnosa. Uz sve to, realna posledica bi moglo da bude razbijanje jedinstva i, u krajnjoj liniji, rascep nesvrstanih zemalja, kako je to uobičajeno u sličnim situacijama, na umerenu većinu i radikalnu manjinu ili radikalnu većinu i umerenu manjinu. Postaje, čini nam se, suvišan zaključak da bi glasanje na skupovima nesvrstanih zemalja, sa takvim verovatnim ili neizbežnim posledicama, umesto jačanju efikasnosti, vodilo umanjivanju akcione sposobnosti i uticaja nesvrstanih zemalja u međunarodnim odnosima.

Razume se, ovim tvrdnjama mi ne želimo da poreknemo značaj odlučivanja putem glasanja u drugim međunarodnim organizacijama i na drugim međunarodnim skupovima. Isto tako, ne želimo da dovedemo u pitanje demokratsku suštinu sistema glasanja uopšte, niti demokratsku bit uvažavanja mišljenja većine od strane manjine. Mi smo samo želeli da u ovom konkretnom slučaju, tj. kada je reč o načinu odlučivanja na skupovima nesvrstanih zemalja, ustanovimo da uobičajeni modeli ili tipovi glasanja ne bi mogli biti prihvatljivi iz specifičnih razloga koje smo naveli.

Međutim, neophodno je osvrnuti se i na mogućnost eventualnog postizanja jednoglasnosti na skupovima nesvrstanih zemalja. Međunarodna praksa pokazuje da postoji više mogućnosti da se postigne jednoglasnost učesnika u glasanju i time izbegne deoba na većinu i manjinu, kao i opasnost od konfrontacije i rasepa.

1 — Prvi poznati način jeste tzv. monolitizacija skupa učesnika, posredstvom stimuliranja ideoloških, političkih, ekonomskih ili vojnih interesa. Monolitizacija se, međutim, ostvaruje najčešće i najefikasnije kada je u pitanju manji krug učesnika. Ona je često izraz visokog stepena stvarne ili fiktivne identičnosti njihovih interesa ili njihove solidarnosti. Često, nije u pitanju faktička, već formalna monolitizacija, koja proističe iz odnosa koji vladaju u određenoj strukturi. Sasvim je izvesno da osnovna obeležja međunarodne pozicije i međusobnih odnosa nesvrstanih zemalja ne bi mogla da se dovedu u sklad sa takvim tipom jednoglasnosti.

2 — Pretpostavka o glasanju koje bi neminovno vodilo jednoglasnosti mogla bi da se zasniva i na tezi o prethodnim pripremama koje bi vodile eliminisanju spornih pitanja i obezbeđivale postizanje jednoglasnosti, u etimološkom značenju te reči: »prihvatanje odluka od strane svih koji su učestvovali u glasanju, svih bez izuzetka«. U ovom slučaju, reč bi bila o jednoj iluziji ili jednoj negativnoj posledici sa dalekosežnim reperkusijama. Iluzija bi bila u tome što je sasvim nerealno očekivati da bi se bilo kakvim prethodnim pripremama mogla obezbediti jednoglasnost tako širokog i raznorodnog kruga učesnika oko vrlo konkretnih pitanja sa kojima se suočavaju nesvrstane zemlje. Predstavljalo bi puku idealizaciju smatrati da ne postoje razlike u interesima pojedinih nesvrstanih zemalja, koje određuju i njihov ugao gledanja na konkretna pitanja. Nikakve prethodne pripreme, ma koliko konstruktivno i korisno mogu da utru put prevazilaženju razlika, ne bi bile u stanju da automatski potru razlike u realnim interesima zemalja učesnica. Time dolazimo do posledice koju bi takvo insistiranje na jednoglasnosti moglo i gotovo neminovno moralo da ima: tzv. sporna pitanja bila bi mimoilažena, a jednoglasnost bi bila ostvarivana oko najopštijih tema. Iako, u izvesnom smislu, jedinstvo nesvrstanih zemalja i počiva na njihovoj solidarnosti oko najopštijih načela i ciljeva, na njihovim skupovima se pojavljuju i razna konkretna pitanja koja predstavljaju praktično sprovođenje tih najopštijih načela i ciljeva. U tim konkretnim pitanjima, kako je i dosadašnja praksa pokazala, često nastaju razlike u gledanjima između pojedinih nesvrstanih zemalja. Ako bi one, u cilju jednoglasnosti, mimoilazile takva konkretna pitanja i ako bi se zadržavale na terenu najopštijih stavova, postojala bi opasnost od nastajanja tzv. verbalnog jedinstva. To bi u velikoj meri bila formalna jednoglasnost koja bi vodila pa-

sivizaciji i neefikasnosti nesvrstanih zemalja u borbi za ostvarivanje ciljeva njihove politike u praksi. Svečane i načelne deklaracije su neophodne i korisne, ali samo od njih ne može da živi politika koja teži da bude akciono sposobna i efikasna.

S obzirom na to da postoji određena dijalektička veza između neophodnosti donošenja odluka i težnje za efikasnim delovanjem, nesvrstane zemlje su, kao svoj sistem donošenja odluka, ipso facto prihvatile princip konsensusa.

Etimološko značenje te latinske reči otkriva da ona označava »saglasnost više ličnosti, više tekstova; jednodušnost«. Polazeći korak dalje, za našu reč jednodušan, naći ćemo sledeće obrazloženje: »koji je ispunjen istim mislima; koji izražava ono što su svi prihvatili, prožet jedinstvom, svima zajednički, jednak u svih, složen«. Pošto se jednodušnost često poistovećuje sa jednoglasnošću, u praksi nesvrstanih zemalja pojam konsensusa se do izvesne mere odvojio od svog striktnog etimološkog i dobio određeno političko značenje, koje stavlja jasnu granicu između jednodušnosti i jednoglasnosti. U tom smislu jednoglasnost bi imala više tehničko, a jednodušnost više političko značenje.

Polazeći od Beogradske konferencije 1961. do Ministarskog sastanka u Džordžtaunu 1972, možemo da konstatujemo da su na svim tim skupovima donošene odluke bez primene glasanja, posredstvom konsensusa zemalja učesnica. Konsensus zemalja učesnica podrazumevao je jednodušnost, ali nije isključivao postojanje određenih razlika u gledanjima, pa čak u nekim slučajevima i nastojanje nekih, istina malobrojnih, zemalja da formulišu suprotan stav onome koji je postignut posredstvom konsensusa. Poznato je, na primer, da su na Ministarskoj konferenciji u Njujorku 1971. neke zemlje stavile rezerve na pojedine odluke, da su na Ministarskoj konferenciji u Džordžtaunu 1972. predstavnicima Indonezije i Malezije u znak neslaganja napustili sednicu kada je Privremena revolucionarna vlada Južnog Vijetnama primljena za punopravnog člana. Isto tako, na listi sukoba između država u toku poslednje decenije nalazi se i velik broj sporova između samih nesvrstanih zemalja. Primera radi, možemo navesti granični spor između Alžira i Maroka, sukobe između dva Konga, Maroka i Mauritanije, Somalije i Etiopije, Ugande i Tanzanije, itd. Postoje, takođe, razmimoilaženja između arapskih i većeg broja afričkih zemalja koje održavaju veze sa Izraelom. Ne male razlike ispoljavaju se u sferi međunarodnih ekonomskih odnosa između nesvrstanih zemalja koje su odmakle na putu razvoja i onih koje su izuzetno zaostale u razvoju.

Upravo zbog toga bi striktno i nefleksibilno tumačenje pojma jednodušnosti ili vezivanja jednodušnosti isključivo za opšte i načelne teme bilo neadekvatno za način odlučivanja u krugu nesvrstanih zemalja. Otuda je jedna latinska reč, fleksibilnija ili čak fluidnija, ušla u politički rečnik nesvrstanih zemalja.

Ako bismo želeli da označimo neke elemente konsensusa kao modela odlučivanja na skupovima nesvrstanih zemalja, morali bismo pre svega istaći da je jedna od crta njegove fleksibilnosti upravo u odsustvu potrebe da se da njegova striktnija etimološka ili politička definicija. Svaka kruta definicija konsensusa sužavala bi njegovu funkciju u političkoj praksi nesvrstanih zemalja.

Za mehanizam konsensusa, pored svih navedenih načelnih razgraničenja u odnosu na druge modele ili tipove glasanja i odlučivanja, važna je tehnika

organizaciono-političkih priprema skupova nesvrstanih zemalja, koja podrazumeva postizanje prethodne saglasnosti o svim bitnim pitanjima, počev od kruga učesnika i dnevnog reda do glavnih rezolucija. Usaglašenost gledišta, do koje se tim putem dolazi, olakšava primenu konsensusa na širim sastancima, bilo ministarskim ili na vrhu. Međutim, svakako je presudnija solidarnost nesvrstanih zemalja, njihova svest da samo u zajedničkoj akciji mogu da ostvare ciljeve za koje se zalažu. Svest o najširim zajedničkim interesima i demokratskim oblicima ponašanja i delovanja jest faktor koji čini da se na bazi konsensusa postiže saglasnost i onda kada ostaju manje ili više izražene razlike u gledištima. Svest o tome šta bi se izgubilo kada bi se insistiralo na pojedinačnim ili parcijalnim interesima označava životnu snagu principa konsensusa u odlučivanju o svim pitanjima sa kojima se nesvrstane zemlje suočavaju u svojoj akciji.