

Završni akt Konferencije o sigurnosti i suradnji u Evropi, potpisan u Helsinkiju 1. augusta 1975. prvi je dokument o unapređenju regionalne sigurnosti na starom kontinetu.

Svjetska ekonomska, socijalna i politička zbivanja u zadnjih stotinu godina veoma su snažno utjecala na promjenu položaja Evrope u svjetskoj zajednici. Od renesanse do pred kraj prošlog stoljeća, Evropa je bila prva u tehnološkoj evoluciji, a posljedica toga je da je gotovo cijeli svijet bio izložen osvajanjima i hegemoniji evropskih velesila. Afirmacijom Sjedinjenih Država i Japana na međunarodnoj političkoj sceni i prenošenjem središta svjetskih zbivanja iz Evrope na Pacifik krajem prošlog stoljeća, Evropa neprimjetno ali brzo gubi taj svoj vodeći položaj u svjetskim zbivanjima. Dva svjetska rata prouzrokovala su da su vodeće kolonijalne sile, Britanija i Francuska, koje su te ratove formalno dobile, od svjetskog povjerioca postale dužnik Sjedinjenih Država.

Činjenica da je Evropa privjesak supersila i objekt njihove politike, postala je očita tek poslije drugog svjetskog rata. Hladni rat podijelilo je Evropu na dva bloka, na žarište sukoba i na prostor sa najvećom koncentracijom naoružanja na svijetu.

Popuštanje zategnutosti u svijetu i stišavanje hladnog rata nisu bitno utjecali na položaj Evrope u svijetu. Ona je i nadalje razdvojena dvjema velikim ekonomskim grupacijama — Evropskom ekonomskom zajednicom i Savjetom za uzajamnu ekonomsku pomoć, pored toga što se izvjestan broj evropskih država nalazi izvan tih grupacija. Novreška nije htjela ući u EEZ dok Španjolska, Portugal i Grčka nisu u nju primljene. Švajcarska, Austrija, Švedska i Finska vode neutralnu politiku, dok su Jugoslavija, Kipar i Malta pripadnice pokreta nesvrstanih. Napokon, Albanija zasada, odbija bilo kakvu evropsku suradnju, mada se nalazi izvan blokova i ekonomskih grupacija.

Najviše inicijative za sazivanjem konferencije o sigurnosti i suradnji u Evropi ulagao je Sovjetski Savez, uz podršku drugih socijalističkih zemalja istočnog lagera. Prvi takav prijedlog iznio je još Vjačeslav Molotov, tadašnji sovjetski ministar vanjskih poslova, na Berlinskoj konferenciji u februaru 1954. To je bilo na samom početku procesa popuštanja zategnutosti, nepunu godinu nakon Staljinove smrti. Taj prvobitni sovjetski prijedlog imao je očito mnogo zamašniji cilj od onog, postignutog dvadeset

SIGURNOST I SURADNJA*

**Vladimir-
Duro
Degon**

* Povodom Zbornika materijala iz Helsinkija.

I jednu godinu kasnije. Predlagalo se sklapanje »Općeg ugovora o kolektivnoj sigurnosti u Evropi«, koji bi bio otvoren svim evropskim državama, dok bi Sjedinjene Države i Narodna Republika Kina bili promatrači. Taj prijedlog predviđao je sazivanje periodičnih konferencija i ustanovljenje savjetodavnih organizama, jednog za politička, drugog za vojna pitanja. Tada se, dakle, još nije povezivala sigurnost i suradnja.

Nažalost, i ova i neke sljedeće inicijative postale su premet blokovskih prepirki i sukoba. Zemlje Sjeveroatlanskog saveza dugo su i uporno odbacivale ovaj prijedlog, zatim prijedlog poljskog ministra vanjskih poslova Rapackog iz septembra 1964, te kasnije kolektivne prijedloge članica Varšavskog pakta, počev od sredine 1966. godine. One su smatrale da bi isključenjem Sjedinjenih Država iz takvog ugovora, čitava Evropa došla u ovisnost od Sovjetskog Saveza, da bi takav ugovor učvrstio blokovsku podijeljenost Evrope i da bi poslužio Sovjetskom Savezu da sankcionira svoju političku i vojnu premoć u Istočnoj Evropi. Neke od tih navoda isticali su i u ovoj godini kritičari Evropske konferencije i njenog Završnog akta na Zapadu.

Tako sve dok je prevladavao blokovski pristup ovom problemu nije bilo mnogo izgleda da se mogu postići konkretni rezultati. Istina je, također, da se opipljivi rezultati nisu mogli postići i sve dok su postojali gorući evropski problemi, u prvom redu problem dviju njemačkih država, njihovih granica i statusa Berlina. S obzirom na svoje nesuglasice s Kinom u toku šesdesetih godina, Sovjetski Savez je bio spreman na fleksibilniji stav o tim problemima.

U oktobru 1969, ministri vanjskih poslova država članica Varšavskog pakta na sastanku u Pragu, izložili su konkretan prijedlog za sazivanje evropske konferencije i predložili su dnevni red. Pored tačke o evropskoj sigurnosti i odricanju od upotrebe sile, oni su predložili i drugu tačku koja se takođe odnosi na proširenje trgovačkih, ekonomskih, znanstvenih i tehničkih odnosa. Time su povezani aspekti sigurnosti i suradnje na različitim poljima, bez kojih nema uzajamnog povjerenja.

Tek je na tu inicijativu uslijedio prvi pozitivan odgovor država članica Sjeveroatlanskog saveza. One su na zasjedanju u decembru iste godine zaključile da bi bilo neophodno pažljivo pripremiti takvu konferenciju kako bi postojali izgledi za postizanje konkretnih rezultata. Time je bio otvoren period pregovora i cjenkanja, u prvom redu, o problemu Njemačke. U augustu 1970. postignut je u Moskvi između Sovjetskog Saveza i Savezne Republike Njemačke ugovor o odricanju od upotrebe sile. U decembru iste godine u Varšavi je potpisan ugovor između Zapadne Njemačke i Poljske, a u septembru 1971. četvorni ugovor velikih sila o Berlinu. Nakon toga je slijedilo sklapanje ugovora između dviju njemačkih država i normalizaciji njihovih odnosa. Zapadna Njemačka i njeni saveznici napokon su priznali činjenicu postojanja dviju njemačkih država i granicu Istočne Njemačke sa Poljskom na Odr i Nisi. No, i socijalističke zemlje istočnog lagersa odustajale su od nekih raniji krutih stavova, sve u želji da bi konferencija o sigurnosti postala mogućom. One

su u junu 1970. pristale da na konferenciji punopravno učestvuju Sjedinjene Države i Kanada, te da se dnevni red proširi pitanjima kulturnih odnosa i zaštite okoline. Naravno, do tolikog napretka u rješavanju njemačkog pitanja ne bi moglo doći da nije bilo veoma konstruktivne »istočne politike« tadašnjeg kancelara Zapadne Njemačke Willyja Brandta.

Želeći da smanje svoje vojne izdatke, Sjedinjene Države su sazivanje evropske konferencije uslovljavale i pregovorima o ujednačenom smanjenju oružanih snaga dvaju blokova u Centralnoj Evropi. Dvije supersile su se dogovorile da to pitanje ne stavljaju na dnevni red evropske konferencije, nego da se o njemu paralelno drže posebni pregovori u Beču, uz učešće nekih zemalja iz jednog i iz drugog bloka. Ta konferencija je još u toku i nema izgleda na skori uspjeh.

Vjerovatno bi slična sudbina na kraju bila i same evropske konferencije o sigurnosti i suradnji, da se ostalo na terenu međublokovskog sporazumijevanja. Međutim, ni sve zemlje članice blokova nisu htjele da nastupaju disciplinirano, nego su poduzimale inicijative u vlastito ime. U tome se na Istoku posebno istakla Rumunjska, a na Zapadu Francuska, Norveška i neke druge zemlje. I evropske neutralne i nesvrstane zemlje svojim inicijativama i prijedlozima veoma su mnogo doprinijele da se konferencija sazove i da se blokovska podijeljenost prevaziđe. U svim tim nastojanjima, na ovom mjestu bismo spomenuli samo inicijative dviju država.

Finska, koristeći svoju neutralnu poziciju i veliki ugled koji uživa među svim evropskim zemljama, još je u maju 1969. prihvatila inicijativu zemalja članica Varšavskog pakta o održanju evropske konferencije. Ona je ujedno ponudila da bude domaćin toga skupa, kao i njegovog pripremnog sastanka, te da svi dogovori oko pripremanja idu putem njenog ministarstva vanjskih poslova, preko diplomatskih predstavnika evropskih zemalja akreditiranih u Helsinkiju. Otada je finska diplomacija neprestano bila zaposlena u pripremanju i pospješivanju konkretnih pregovora.

Nesvrstana Jugoslavija je prihvatila inicijativu o evropskoj konferenciji davno prije nego što su u tome pogledu postignuti međublokovski sporazumi. Ona je od početka zastupala da se vojni i politički aspekti evropske sigurnosti moraju dovesti u vezu najsvestranije suradnje zemalja Evrope na svim poljima. U 1966. Beograd je bio domaćin sastanka predstavnika parlamenta devet zemalja (Austrije, Belgije, Bugarske, Danske, Finske, Mađarske, Švedske, Rumunjske i Jugoslavije), kada je zaključeno da se održi sastanak delegata parlamenata svih evropskih zemalja. Godina 1968. spriječila je da se pripreme za evropsku konferenciju vrše tim putem.

U januaru 1967. naša Vlada podnijela je *aide-mémoire* o unaopređenju evropske suradnje vladama svih evropskih država. Ona je u njemu predlagala konkretne oblike suradnje i neposredno učešće Jugoslavije u njima na — političkoj, ekonomskoj, indu-

strijskoj, poljoprivrednoj i finansijskoj suradnji, zatim u oblasti transporta, turizma, radne snage, informacija, kulturne i naučne saradnje.

I nakon toga naša zemlja produžila je da daje inicijative u istom pravcu, a njeni najodgovorniji rukovodioci izjave i da pospješuju prihvatanje takve konferencije. U 1970. vladama svih evropskih država predati su prednacrt Deklaracije principa o evropskoj suradnji i sigurnosti, te tri radna dokumenta: (I) Jugoslovenski pogledi na problem evropske suradnje i sigurnosti; (II) Evropska suradnja; i (III) Regionalne mjere razoružanja u Evropi.

Napokon, pred konferenciju i u toku njenog rada, naša zemlja se zalagala da konferencija obuhvati probleme Mediterana i da se predstavnicima mediteranskih zemalja omogući učešće u njenom radu, te da dokumenti konferencije obuhvate i zaštitu nacionalnih manjina.

U svemu tome Jugoslavija je s drugim zemljama, u znatnoj mjeri, uspjela u tome da se konferencija izdigne iznad međublokovskih nadmetanja, te da ona, zaista postane istinski demokratski sveevropski skup, gdje će svaka zemlja, bez obzira na njenu veličinu imati mogućnost da se izjasni i da utiče na sadržaj konačnih zaključaka. Stavovi naše zemlje upravo su primjer praktične primjene politike nesvrstanosti u rješavanju najsuštinskijih problema jednog kontinenta, kroz koji prolaze blokovske granice.

Naša se zemlja zalaže dosljedno da svaki narod bez izuzetka, ima pravo na nezavisnost i slobodan razvitak bez miješanja bilo koga izvana i iz bilo kojih motiva. Međutim, nezavisne zemlje imaju i odgovornosti jedna prema drugoj. Kolektivna sigurnost može počivati na ravnopravnosti i uzajamnoj zavisnosti, te zajedničkoj politici prevladavanja vojnih saveza. Priznavanje sadašnjeg teritorijalnog **status quo** u Evropi treba da predstavlja polaznu tačku za prevladavanje političkog **status quo**a, tj. blokovske podijeljenosti, a ne za njeno sankcioniranje. Odnosi među evropskim državama, a i drugim neevropskim treba da se zasnivaju na dosljednom međusobnom uvažavanju i poštivanju teritorijalne cjelovitosti i političke nezavisnosti, uz poštivanje svih drugih principa aktivne i miroljubive koegzistencije. Evropske zemlje dužne su da ukazuju pomoć zemljama u razvoju, da pospješuju vidove trgovine i razmjene koji doprinose prevladavanju razlika između bogatih i siromašnih.

Jugoslavija je dala čitav niz konkretnih prijedloga za smanjenje zategnutosti na vojnom polju. Predloženo je da se postigne sporazum o izbjegavanju demonstracija oružane sile na evropskom prostoru putem vojnih manevara; naročito da se izbjegavaju manevri vlastitih snaga u graničnim oblastima; da se multinacionalni blokovski manevri ne održavaju na politički i strateški osjetljivim područjima; da se susjednim zemljama notificira najmanje mjesec dana unaprijed održavanje manevara sa snagama od preko pedeset hiljada ljudi; da se na manevre pozivaju promatrači iz susjednih zemalja.

Naša zemlja predlagala je i raspravljanje o »zamrzavanju« postojjećih efektivna stranih vojnih snaga na teritoriju evropskih

država, te da se pristupi njihovom postepenom smanjivanju. Kao i neke druge zemlje, i Jugoslavija je predlagala razmatranje ustanovljenja zona »razrijeđenog naoružanja« i denukleariziranih zona, posebno na Balkanu. Sve bi to bile mjere na putu ka sveopćem i potpunom razoružanju u svijetu.

Krajem 1972. u Helsinkiju su otpočeli pripremni pregovori o organizaciji i dnevnom redu konferencije, koji su potrajali do juna 1973. Od 3. do 7. jula te godine u Helsinkiju je obavljena prva faza Konferencije o sigurnosti i suradnji u Evropi, na kojoj su uzeli učešća ministri vanjskih poslova 33 evropske države, zatim Sedinjenih Država i Kanade. Andora nije pozvana jer se smatra da nije nezavisna cjelina (nalazi se pod zajedničkim protektoratom predsjednika Francuske Republike i biskupa španjolskog grada Urgela). Albanija je jedina evropska zemlja koja je odbila poziv i zauzela neprijateljski stav prema toj konferenciji. Tom prilikom je bilo odlučeno da se druga faza Konferencije, na nivou stručnjaka, otvori u Ženevi 18. septembra iste godine, na kojoj su se trebali pripremiti nacrti deklaracije, preporuka, rezolucija i drugih završnih akata. Ovi su se akti imali svečano potpisati na trećoj i zadnjoj fazi Konferencije, u Helsinkiju, na kojoj bi uzeli učešća šefovi država i vlada.

Očekivalo se da će ženevska faza Konferencije potrajati nekoliko mjeseci, najviše godinu dana. Međutim, predstavnike država očekivao je ogroman posao usaglašavanja gledišta, doslovno svih zemalja učesnica. Svi izneseni prijedlozi bili su podijeljeni u tri tzv. »korpe«. Prva korpa odnosila se na pitanja sigurnosti. U drugu korpu spadala su pitanja suradnje u oblastima ekonomije, nauke, tehnike i zaštite okoline. Napokon, treća korpa odnosila se na pitanja — slobode cirkulacije ljudi i ideja, tj. suradnje u humanitarnim i drugim oblastima, kako je bilo službeno formulirano. Na trećoj korpi posebno su insistirale zapadne zemlje, nastojeći dovesti u nezgodan položaj Sovjetski Savez i njegove prijatelje, dok se smatralo da sporazumi iz prve i druge korpe idu u prilog zemalja istočnog bloka. Naravno, to je bio jednostavan i uprošćen blokovski pristup problemima konferencije, koji i danas dominira u zapadnim sredstvima informacija.

Konferencija je donosila zaključke na bazi konsensusa. To znači da za svaki zaključak treba tražiti i postizati jednoglasnost svih trideset i pet učesnika. U tome pogledu gledišta San Marina, Monaka ili Lihtenštajna načelno imaju istu snagu kao i ona koja dolaze od Sjedinjenih Država ili Sovjetskog Saveza. Upravo je insistiranje Malte da u završni akt uđe formulacija o potrebi smanjenja oružanih snaga na Mediteranu (mislilo se na snage dviju supersila), bilo zadnja teškoća o kojoj je trebalo postići jednoglasnost. Zbog toga je ženevska faza Konferencije trajala nekoliko dana duže.

Valja navesti da je ovaj, istinski demokratski način odlučivanja putem konsensusa, i na ovoj konferenciji u punoj mjeri potvrdio svoju vrijednost. Mada nisu postignuti krajnji rezultati, koje su najveći optimisti očekivali, velika je stvar što su predstavnici trideset i pet zemalja uspjeli da jednoglasno usvoje i potpišu ovaj po značaju toliko dalekosežan i opsežan dokument.

I Generalna skupština Ujedinjenih nacija je ranije uspjela isto tako putem konsensa da prihvati dva veoma važna akta. Radi se o Deklaraciji principa miroljubive koegzistencije iz 1970, te Rezoluciji o definiciji agresije iz 1974. godine. Mada ovakvo usaglašavanje stavova traži izuzetne napore, te veoma mnogo vremena i strpljenja, svaki konkretan uspjeh na tome polju predstavlja podsticaj da se produži u tom pravcu. Smatramo da je to jedini put rješavanja najvitalnijih svjetskih i regionalnih problema za budućnost.

Sposobnost većeg broja država sa različitim političkim sistemima i vanjskopolitičkim interesima da usaglase svoja gledišta i da postignu jednoglasnost u toliko važnim međunarodnim problemima, pokazuje da svjetska zajednica, možda ulazi u period stabilnosti na zdravoj demokratskoj osnovi, koja pruža mnogo nade za mir u budućnosti. Radi se o neprimjetnoj, ali ipak dubokoj promjeni međunarodnih odnosa u tome pogledu.

Uz sve to, pregovori na Evropskoj konferenciji nisu mogli izbjeći ni blokovska sukobljavanja. To je bio glavni razlog što se u nekim trenucima osjećao zastoj u ženevskim pregovorima, a ponekad i osjećaj nemoći i bezizlaznosti situacije. Bili su potrebni susreti Brežnjeva i Forda u maju 1974. u Vladivostoku, te Brežnjeva i Giscarda d'Esteinga u Parizu da bi blokovi bili spremni na daljnja uzajamna popuštanja.

Ženevska faza Konferencije tako je završena tek 21. jula 1975. godine, i tada je odlučeno da se treća i najsvečanija faza održi od 30. jula do 1. augusta u Helsinkiju.

Na završnom skupu okupili su se šefovi država, vlada, partijski šefovi ili drugi najodgovorniji državnici svih zemalja učesnica Konferencije. Svaki je, po unaprijed utvrđenom redoslijedu, održavao govor, gdje su se redovito isticali oni aspekti iz Završnog akta, za koje se zemlja zalagala u toku pregovora. No, svi su govori bili prožeti optimizmom, dobrom voljom i spremnošću na izvršenje toga dokumenta. Zanimljivo bi bilo u jednoj publikaciji objaviti sve te govore zajedno s potpunim tekstom Završnog akta.

No, i u tome pogledu izuzetak su bili nastupi predstavnika Grčke, Kipra i Turske, koji su se uzajamno optuživali — za tursku invaziju i okupaciju Kipra, odnosno zbog toga što je Kipar zastupljen samo grčko-kiparskom delegacijom. To je siguran dokaz da je u trenutku potpisivanja Završnog akta, stanje u toj nesvrstanoj zemlji u suprotnosti sa odredbama toga dokumenta.

Znatnu pažnju u Helsinkiju privukao je i govor našeg predsjednika Tita. On je u najvećoj mjeri govorio kao predstavnik jedne evropske, socijalističke, ali i nesvrstane zemlje. Smatramo vrijednim da na ovom mjestu iznesemo izvode toga govora. Između ostalog, on je istakao da za »slobodu, mir, nezavisnost i ravnopravnost svaki narod je riješen da podnese i najveće žrtve, što najbolje dokazuje pobjeda naroda u Vijetnamu, Kambodži, Africi i drugdje.« Bio je jedini učesnik konferencije koji je u svome govoru pomenuo pobjedu naroda u Jugoistočnoj Aziji. »Zato su danas, više nego ikada, narodi spremni da preuzmu na sebe i uzajamne odgovornosti koje proizlaze iz takve histo-

rijske neminovnosti integracije čovječanstva, ali samo kao slobodni i ravnopravni narodi u zajedničkom miru i bezbjednosti, i u aktivnoj miroljubivoj koegzistenciji, a ne u sistemima jednostrane zavisnosti, potčinjavanja i nesigurnosti.»

Predsjednik Tito je istakao da je i politika nesvrstavanja jedan od puteva kojima savremene generacije traže nove i demokratske, a ujedno i realne odgovore na postojeće probleme. »Pokazalo se da je strpljivo usaglašavanje stavova i uvažavanje interesa svih učesnika na bazi konsensusa, jedino moguć način da se postigne ono što je prihvatljivo za sve i što je od koristi za sve.«

U pogledu međunarodnih ekonomskih odnosa predsjednik Tito se založio za novi i pravedniji ekonomski poredak u svijetu, i u vezi s tim naglasio: »Sve je očiglednije da bez ravnomjernijeg ekonomskog razvoja — a to znači udurženog napora i saradnje svih naroda radi prevazilaženja jaza između razvijenih i nerazvijenih — ne može biti ni opšte stabilnosti. Štaviše, nerješavanje ili dalje pogoršavanje tih problema neminovno će postati novi izvor zaoštavanja i potresa u svijetu. Dužnost je svih zemalja da doprinesu uspostavljanju pravednijih ekonomskih odnosa, a razvijenih posebno da pokažu više razumjevanja za probleme zemalja u razvoju, jer je to svakako i u njihovom dugoročnom interesu.«

Znatnu pažnju u svome govoru predsjednik Tito posvetio je odnosima među evropskim zemljama, i općenito međunarodnim odnosima u svijetu. Istakao je da rješenje za vitalna pitanja svoje bezbjednosti i prosperiteta, Evropa ne može tražiti zatvaranjem u sebe, jer bi to neminovno vodilo njenoj političkoj i ekonomskoj degradaciji. »Dvojake norme ponašanja u odnosima među državama suprotne su duhu i ciljevima ove konferencije, one uvijek imaju negativne posljedice na širem međunarodnom planu«.

U nastavku svoga govora naš predsjednik je upozorio da bi sadašnji pozitivni trendovi u politici popuštanja veoma brzo došli u krizu ako bi se popuštanje svelo na sporazumijevanje među blokovima. Ako se u najskorije vrijeme ne napravi suštinski zaokret i ne pođe odlučno putem smanjivanja oružanih snaga i naoružanja u Evropi, gdje je koncentracija oružja najveća na svijetu, mogu doći u pitanje i dosadašnji rezultati politike popuštanja.

Predsjednik se odlučno založio za prevladavanje blokovske podjele u Evropi. »Kada se mi, kao nesvrtna zemlja, zalažemo za prevazilaženje blokova i zatvorenih integracija, činimo to sa ciljem da se uklanja sve što podvaja zemlje i narode i sužava njihovu saradnju, i zato što smo duboko uvjereni da je to bitan uslov trajne bezbjednosti i mira u Evropi i svijetu.«

Pri kraju govora, Predsjednik je izrazio optimizam i izjavio da s vjerom gledamo u budućnost. Generacije koje dolaze sve su više zaokupljene stvaranjem uslova za bolji život i puni integritet, kako čovjekove ličnosti tako i cijelih zajednica. »Zato će sve više dobivati podršku one tendencije i snage koje su za neometan društveni progres, za što življe komuniciranje ljudi i

ideja, za slobodno korišćenje dostignuća drugih, za sve potpunu integraciju kulturnih i materijalnih vrijednosti. Sve više će se tražiti ono zajedničko, a time će sve manje ostajati onoga što razdvaja.»

U toku svoga izlaganja naš predsjednik je istakao i probleme čije rješenje Konferencija nije uspjela da pokrene, mada su najteži i najvažniji za kolektivnu sigurnost Evrope. Tu je naveo stanje u oblasti naoružanja i odnose između dva bloka, na mijesanje u unutrašnje poslove drugih država, ekonomsku podijeljenost, zanemarivanje interesa manje razvijenih zemalja Evrope i svijeta i druga pitanja, uključujući položaj nacionalnih manjina. Stoga se on založio za kontinuitet evropske sigurnosti i da ova konferencija bude početak, a ne kraj jednog procesa.

Svakako je veoma važno da navedemo rezultate te Konferencije, ono što se konkretno postiglo, 21 godinu nakon što je pokrenuta prva inicijativa i nakon dvije godine intenzivnog pregovora. Potpisan je jedan opsežan dokument — Završni akt Konferencije o sigurnosti i suradnji u Evropi, na 106 stranica teksta, redigiran u šest službenih jezičnih verzija — na engleskom, francuskom, ruskom, španjolskom, talijanskom i njemačkom jeziku. Taj opsežan akt podijeljen je na preambulu i pet krupnih poglavlja: (I) Pitanja koja se odnose na sigurnost u Evropi; (II) Suradnja u oblasti ekonomije, nauke, tehnike i okoline; (III) Pitanja koja se odnose na suradnju u Sredozemlju; (IV) Suradnja u humanitarnim i drugim oblastima; i (V) Dalji koraci nakon Konferencije. Svako od tih poglavlja sadrži vlastitu preambulu, te pojedine dijelove koji se odnose na uža konkretna pitanja koje obrađuje.

Kritičari ovog dokumenta, i Konferencije općenito, požurili su se da ističu da Završni akt ne predstavlja ugovor s pravnom snagom, jer neće biti podnesen na ratifikaciju nadležnim organima država potpisnica. Ističe se da se radi o deklaraciji namjera, koja obavezuje moralno i politički, ali njeno kršenje ne povlači odgovornost po međunarodnom pravu. Iz konteksta tih tvrdnji proizašlo bi skoro da je Konferencija završila bez konkretnih rezultata, jer je donesen akt koji nikoga pravno ne obavezuje.

Sigurno je da na Konferenciji nije ustanovljen nikakav regionalni sistem kolektivne sigurnosti. Nije stvoren nikakav stalni organ koji bi nadgledao izvršenje obaveza država potpisnica, niti su predviđene kolektivne sankcije protiv eventualnih prekršilaca tih obaveza. Stvaranje takvih sistema bilo je moguće jedino nakon dugotrajnih i iscrpljujućih ratova. A Evropska konferencija je prva takve vrste u historiji gdje se raspravljalo o sigurnosti u uvjetima mira, kad živi čitava generacija rođena nakon posljednjeg rata.

Isto tako je sigurno, kako ćemo vidjeti, da su postignuti veoma mršavi konkretni rezultati u pogledu vojnih aspekata evropske sigurnosti. U tome pogledu ranije su očekivanja išla daleko dalje.

Međutim, ni jedan ozbiljan stručnjak međunarodnog prava ne bi mogao prihvatiti tvrdnju da Završni akt Evropske konferen-

cije nema nikakvog pravnog utjecaja na ponašanje država potpisnica. Ne smije se, naime, forma ovog akta uzeti kao jedino važno, nego ga se treba razmotriti u svjetlosti čitavog međunarodnog prava. A tu treba uzeti u obzir i ugovorne propise kojima je najveći broj država potpisnica Završnog akta, od ranije obavezan, u prvom redu, Povelju Ujedinjenih nacija. Ne manje značajno je i opće običajno međunarodno pravo koje pravno obavezuje sve države u svijetu.

U međunarodnoj diplomatskoj praksi, izraz »završni akt« koristio se za različite vrste dokumenata. Bečki kongres donio je 9. juna 1815. Završni akt koji je sadržavao sve sporazume, ugovore, konvencije, deklaracije i pravilnike, prihvaćene na Kongresu, kako bi mogli na jedinstven način biti ratificirani. Taj Završni akt, bio je, dakle, i formalni međunarodni ugovor. U kasnijoj praksi naziv »završni akt« davao se i dokumentu koji je navodio sve učesnike odnosno međunarodne konferencije, potpisane ugovore, rezolucije i želje koje su usvojene, ili je bilježio i rezultate rada pojedinih komisija.²⁾ Pošto su takvi završni akti sadržavali i zaključke koji nisu bili usvajani jednoglasno, dozvoljavalo se da učesnici konferencije, prilikom potpisivanja, stave i rezerve na dijelove s kojima se ne slažu.³⁾

Dakle, da li završni akt neke međunarodne konferencije ima karakter međunarodnog ugovora, ili samo službenog rezimea rada te konferencije, zavisi od namjere država učesnica. Međutim, kako ispravno navodi britanski profesor međunarodnog prava Ian Brownlie: »... čak ako je to instrument koji bilježi odluke koje nisu usvojene jednoglasno, rezultat može činiti vjerodostojan dokaz o stanju običajnog prava u odnosnoj materiji...«⁴⁾ Ovo stanovište veoma je važno, upravo u vezi s temeljnim odredbama Završnog akta Evropske konferencije iz 1975.

A ključne odredbe, po našem mišljenju, nalaze se u Deklaraciji o načelima koja uređuju uzajamne odnose država učesnica — prvom dijelu prvog poglavlja Završnog akta. Ta Deklaracija iznosi deset načela, koja su sva sadržana i u članovima 1. i 2. Povelje Ujedinjenih nacija, a opširnije propisana Deklaracijom o prijateljskim odnosima i suradnji među državama (Deklaraciji o principima koegzistencije) iz 1970. Prema tome, sva ova načela su sama za sebe predmet ugovornih odnosa svih država članica Ujedinjenih nacija (dakle, osim Švicarske i minijturnih država, svih učesnika Konferencije), a ključna načela koja propisuje Deklaracija odavno su prerasla u pravila općeg običajnog međunarodnog prava, koja kao takva obavezuju sve države u svijetu.

Apsurdno bi bilo tvrditi da upravo ta načela iz Deklaracije pravno ne obavezuju, zbog toga što Završni akt Evropske konferencije nije sklopljen u formi međunarodnog ugovora, jer bi

²⁾ Usp., *Dictionnaire de la terminologie du droit international public*, Paris, 1960, pp. 13—14; *Diplomatičeskij slovar*, tom I, Moskva, 1971, str. 548; dr Vladimir Iblor: *Rječnik međunarodnog javnog prava*, Zagreb, 1972, str. 337.

³⁾ Usp., dr Milan Bartoš: *Međunarodno javno pravo*, knjiga III, Beograd, 1958, str. 30.

⁴⁾ Ian Brownlie: *Principles of Public International Law*. Oxford 1966, p. 11.

to značilo da su ona, navodno izgubila svoj pravni značaj zbog forme Završnog akta. Radi se, u stvari, o temeljnim načelima za ponašanje država iz općeg međunarodnog prava.

Svakako, praktični značaj ove deklaracije bio bi malen (mada ne bi bio bez svrhe), da se ona ograničila na nabrojane tih deset načela. Ona je, međutim, svako od njih posebno razradila. A ta razrada ne može biti bez pravnog značaja jer ona predstavlja komentar i autentično tumačenje tih načela koje je jednoglasno usvojilo 35 država učesnica Konferencije.

Od prvorazrednog je političkog značaja što su ti komentari usmjereni na to da ubuduće onemoguću praksu nekih država učesnica koje su ranije u nekim prilikama, flagrantno kršile ova načela, bilo u odnosu na neke druge evropske zemlje, ili prema državama iz drugih dijelova svijeta. Dakle, tekst ove deklaracije u cjelini sračunat je na evropske prilike i usmjeren je na to da u budućnosti osigura što veći stupanj poštivanja načela koja iznosi, odnosno da makar umanjí broj kršenja.

Pošto su svi navodi ove deklaracije od prvorazrednog pravnog i političkog značaja, citirat ćemo njen prevod u širokim izvodima, izostavljajući samo neka ponavljanja. U preambuli Deklaracije, između ostalog, navodi se da države učesnice Konferencije:

»Izjavljuju svoju odlučnost da poštuju i da primjenjuju u praksi svaka od njih u odnosima sa svim drugim državama učesnicama, nezavisno od njihovog političkog, ekonomskog ili društvenog sistema, kao i od njihove veličine, geografskog položaja ili stepena ekonomske razvijenosti, slijedeća načela koja su sva od prvorazredne važnosti, a koja će određivati njihove međusobne odnose: . . .«

Dalje se nabrajaju pojedina načela, uz komentare:

»1. Suverena jednakost, poštivanje prava suštinskih za suverenost.

Države učesnice uzajamno poštuju njihovu suverenu jednakost, njihovu posebnost, kao i sva prava suštinska za njihovu suverenost i obuhvaćena njome, uključujući posebno pravo svake države na pravnu jednakost, teritorijalnu cjelovitost, slobodu i političku nezavisnost. One poštuju također pravo svake od njih da slobodno izabere i razvija svoj politički, društveni, ekonomski i kulturni sistem, kao i pravo da propisuje svoje zakone i upravne akte.

U okviru međunarodnog prava, sve države učesnice imaju jednaka prava i dužnosti. One poštuju pravo svake od njih da po slobodnoj volji određuje i vodi svoje odnose sa drugim državama u skladu s međunarodnim pravom i u duhu ove Deklaracije. One smatraju da se njihove granice mogu mijenjati, u skladu s međunarodnim pravom, mirnim sredstvima i putem sporazuma. One, također, imaju pravo da pripadaju ili ne pripadaju međunarodnim organizacijama, da budu ili da ne budu članke dvostranih ili mnogostranih ugovora, uključujući i pravo da budu ili da ne budu članke ugovora o savezima; one, također, imaju i pravo na neutralnost.

2. Nepribjegavanje prijetnji ili upotrebi sile.

Države učesnice uzdržavaju se u svojim međusobnim odnosima, kao i općenito u njihovim međunarodnim odnosima, od prijetnje ili upotrebe sile, bilo protiv teritorijalne cjelovitosti ili političke nezavisnosti neke države, ili na bilo koji drugi način nespojiv sa ciljevima Ujedinjenih nacija i s ovom deklaracijom. Ne mogu se isticati nikakvi razlozi kao izvor za prijetnju ili upotrebu sile u kršenju ovog načela . . .

3. Nepovredivost granica.

Države učesnice smatraju međusobno nepovredivim sve svoje granice, kao i granice svih država Evrope, i stoga sada i za ubuduće uzdržavaju se od svakog napada protiv tih granica.

Stoga se one, također, odriču od svakog zahtjeva i od svakog čina prisvajanja čitavog ili dijela teritorije bilo koje države učesnice.

4. Teritorijalna cjelovitost država.

Države učesnice poštuju teritorijalnu cjelovitost bilo koje druge države učesnice.

S tim u vezi, one će se uzdržavati od svih akata nespojivih s ciljevima i načelima Povelje Ujedinjenih nacija, protiv teritorijalne cjelovitosti, političke nezavisnosti ili jedinstva bilo koje države učesnice, a posebno od svih djelatnosti koje čine primjenu sile ili prijetnju silom.

Isto tako, sve države učesnice uzdržavaju se od toga da teritoriju neke druge od njih učine predmetom vojne okupacije ili drugih mjera koje čine izravno ili neizravno pribjegavanje sili u suprotnosti s međunarodnim pravom, ili da putem takvih mjera ili njihovom prijetnjom teritoriju neke druge države učine predmetom sticanja.

5. Mirno rješavanje sporova

Države učesnice rješavaju međusobne sporove mirnim sredstvima na način da ne budu ugroženi međunarodni mir, sigurnost i pravda . . .

U tu svrhu one koriste sredstva, kao što su pregovori, anketa, posredovanje, mirenje, arbitraža, sudsko rješavanje, ili druga sredstva po njihovom izboru, uključujući svaki postupak rješavanja na koji su pristale prije nastanka spora u kojima su stranke.

U slučaju da ne mogu riješiti spor jednim od gore navedenih mirnih sredstava, stranke spora nastavljaju tražiti njegovo rješavanje putem drugih mirnih sredstava o kojima se sporazume . . .

6. Neuplitanje u unutrašnje poslove.

Države učesnice uzdržavaju se od svake izravne ili neizravne, pojedinačne ili kolektivne intervencije u unutrašnje ili

vanjske poslove koji spadaju u unutrašnju nadležnost neke druge države, bez obzira na njihove međusobne odnose...

One se, također, u svim okolnostima uzdržavaju od svakog drugog čina vojne ili političke, ekonomske ili druge prisile, koja ima za cilj potčinjavanje njihovom vlastitom interesu vršenje prava od druge države, suštinskih za njenu suverenost, i da na taj način postignu bilo kakvu korist.

U vezi s time, one će se uzdržati od pružanja izravne ili neizravne pomoći terorističkim aktima ili subverzivnim ili drugim djelatnostima, usmjerenim na nasilno rušenje režima druge države učesnice.

7. Poštivanje prava čovjeka i temeljnih sloboda, uključujući slobodu misli, savjesti, vjere ili uvjerenja.

Države učesnice poštuju prava čovjeka i temeljne slobode, uključujući slobodu misli, savjesti, vjere i uvjerenja, za sve, bez razlike na rasu, spol, jezik ili religiju...

Države učesnice, na čijoj teritoriji postoje nacionalne manjine, poštuju prava osoba koje pripadaju tim manjinama na jednakost pred zakonom, pružaju im punu mogućnost da istinski uživaju prava čovjeka i temeljne slobode, i na taj način štite njihove zakonite interese u toj oblasti.

Države učesnice priznaju univerzalnu važnost prava čovjeka i temeljnih sloboda, čije je poštivanje suštinski činilac mira, pravde i blagostanja, neophodnih za osiguranje razvoja prijateljskih odnosa i suradnje među njima, kao i između svih država...

8. Ravnopravnost i pravo narodâ na samoopredjeljenje.

Države učesnice poštuju ravnopravnost i pravo narodâ na samoopredjeljenje, koji efektivno djeluju u skladu s ciljevima i načelima Povelje Ujedinjenih nacija i odgovarajućim normama međunarodnog prava, uključujući i pravo država na teritorijalnu cjelovitost.

Na temelju načela ravnopravnosti i prava naroda na samoopredjeljenje, svi narodi imaju uvijek pravo da u punoj slobodi odlučuju, kad žele i kako žele, o svom unutrašnjem i vanjskom političkom položaju, bez vanjskog miješanja, i da po vlastitoj volji usmjere svoj politički, ekonomski, društveni i kulturni razvoj.

9. Suradnja među državama.

Države učesnice razvijaju svoju međusobnu suradnju, kao i suradnju sa svim drugim državama, u svim oblastima u skladu s ciljevima i načelima Povelje Ujedinjenih nacija. U razvijanju svoje suradnje države učesnice će posebnu pažnju pridavati oblastima određenim u okviru Konferencije o sigurnosti i suradnji u Evropi, pri čemu će se svaka od njih smatrati potpuno ravnopravnom...

One potvrđuju da vlade, ustanove, organizacije i osobe imaju posebnu i pozitivnu ulogu u doprinošenju postizavanja ciljeva njihove suradnje...

10. Izvršenje u dobroj vjeri obaveza prihvaćenih u skladu s međunarodnim pravom.

Države učesnice moraju u dobroj vjeri ispunjavati obaveze po međunarodnom pravu, kako one koje proizlaze iz načela i pravila općenito priznatih po međunarodnom pravu, tako i onih koje proizlaze iz ugovora i drugih sporazuma u skladu s međunarodnim pravom, kojima su stranka.

One će vršenje svojih suverenih prava, uključujući pravo da propisuju svoje zakone i upravne akte, usklađivati sa svojim pravnim obavezama po međunarodnom pravu; one će, osim toga, voditi računa i ispunjavati propise iz Završnog akta Konferencije o sigurnosti i suradnji u Evropi.

Države učesnice potvrđuju da u slučaju da obaveze članova Ujedinjenih nacija prema Povelji dođu u sukob s obavezama iz bilo kojeg ugovora ili drugog međunarodnog sporazuma, prevladavaju obaveze prema Povelji, suglasno njenom članu 103.

Sva ova načela imaju prvorazrednu važnost i stoga se primjenjuju jednako i bez rezerve, i svako se tumači vodeći računa o drugima.

Države učesnice izražavaju svoju odlučnost da u potpunosti poštuju i primjenjuju ova načela, kako su izražena u ovoj deklaraciji, iz svih aspekata i u njihovim međusobnim odnosima i suradnji, kako bi se svakoj državi učesnici osigurale prednosti koje proizlaze iz općenitog poštivanja i primjene ovih načela...

Države učesnice izražavaju namjeru da ostvaruju svoje odnose sa svim drugim državama u duhu načela izloženih u ovoj deklaraciji.«

Ovim zadnjim stavkom pridat je univerzalni značaj ove deklaracije, dakle, da se ona ne primjenjuje isključivo u međusobnim odnosima evropskih država, nego da važe i za odnose evropskih država sa svim trećim državama u svijetu. Time je na neizravan način potvrđen univerzalan domašaj načela iznesenih u Deklaraciji i njihovog autentičnog tumačenja.

Da bismo donijeli konačnu ocjenu pravnog domašaja ove deklaracije, valja postaviti pitanje da li što u njoj prelazi prava i dužnosti država koja su, inače, osigurana kao obaveze minimum po općem običajnom međunarodnom pravu. Tek ako bi takvih propisa bilo, oni bi u tome obujmu činili partikularna pravila u odnosu na opće međunarodno pravo, i s obzirom na formalnu stranu čitavog Završnog akta, njihov puni pravni značaj mogao bi se dovoditi u pitanje.

Povelja Ujedinjenih nacija u članu 2, koji je bio osnova za kasniji progresivni razvoj općeg običajnog međunarodnog prava, izričito zabranjuje prijetnju ili upotrebu sile protiv **teritorijalne cjelovitosti** ili političke nezavisnosti ma koje države. Međutim, Povelja sama za sebe nije potvrdila neki teritorijalni **status quo** svih država u svijetu, nego je jedino zabranila da se on mijenja

silom. Proces dekolonizacije, koji je uslijedio, u velikoj je mjeri izmijenio teritorijalni **status quo**, makar što se tiče prekomorskih kolonijalnih posjeda kolonijalnih sila.

Povelja Organizacije afričkog jedinstva iz 1963, sa svoje strane, pridala je mnogo veći naglasak poštivanju teritorijalnog **status quoa** oslobođenih afričkih država, dakle, ne u pogledu kolonijalnih teritorija, negoli i pravu narodâ na samoopredjeljenje. I Deklaracija o prijateljskim odnosima i suradnji među državama iz 1970, za koju možemo navesti da u znatnoj mjeri predstavlja kodifikaciju postojećeg općeg običajnog međunarodnog prava, također je pošla tim putem. Ona je prvi puta primjenu načela ravnopravnosti i samoopredjeljenja narodâ izravno ograničila načelom teritorijalne cjelovitosti i političke nezavisnosti država, dakle, poštivanjem postojećih granica, osim kad se radi o nesamoupravnim kolonijalnim područjima ili zemljama čija se vlast zasniva na rasnoj ili drugoj diskriminaciji.

Stoga nam se čini da je tendencija daljeg razvoja općeg međunarodnog prava danas, u pravcu priznanja postojećih granica svuda u svijetu, mada ona može doći u sukob s pravom narodâ na samoopredjeljenje i na secesiju, kao što je to bilo u slučaju Bangladeša.

U tome okviru, izgleda nam, ni propisi Deklaracije iz Završnog akta o tome problemu ne prelaze obavezan minimum po općem međunarodnom pravu. Kako smo vidjeli, tačka 3. je u cjelini posvećena načelu nepovredivosti granica, a u njenom drugom stavu dosta je neprecizno navedeno da se države učesnice Konferencije odriču od zahtjeva i svakog čina prisvajanja teritorija druge države. S druge strane, opet, stav 2. tačke 1. dopušta da se postojeće granice mogu mijenjati, ali isključivo u skladu s međunarodnim pravom, mirnim sredstvima i putem pregovora. Dakle, onako kako je formulirana postojeća potvrda teritorijalnog **status quoa** ne bi činila nikakav partikularan propis, bitno različit od propisa općeg međunarodnog prava u pogledu poštivanja teritorijalne cjelovitosti država.

Međutim, kako smo vidjeli, Deklaracija na nekoliko mjesta obavezuje države učesnice da svoje ponašanje i međusobnu suradnju usklade sa Završnim aktom Evropske konferencije. Samo u tome pogledu domašaj te obaveze slijedi općeniti karakter Završnog akta u cjelini.

Naprotiv, izgleda nam, u formuliranju prava nacionalnih manjina otišlo se čak i ispod onoga što je obavezan minimum po općem međunarodnom pravu. Tačka 7, stav 4. Deklaracije osigurava pripadnicima manjina jedino pravo na jednakost i zabranu diskriminacije u odnosu na njih, a da nisu priznata nikakva posebna prava manjinama da bi očuvale svoje manjinske posebnosti. Član 27. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, međutim, ide u tome mnogo dalje. Taj propis propisuje pravo manjina na vlastiti kulturni život, da ispunjavaju i održavaju vlastitu vjeru ukoliko se radi o vjerskim manjinama, te da se služe vlastitim jezikom. Mada bi se mogla staviti primjedba da ovaj pakt formalno još nije stupio na snagu, čini

nam se da ima argumenata da on u tome svome članu kodificira već postojeće opće običajno pravno pravilo koje obavezuje sve države u svijetu.

U svim drugim propisima Deklaracije iz Završnog akta nismo mogli naći ni jedan propis koji bi određivao veći obujam prava i dužnosti država učesnica Konferencije, od onih iz Povelje Ujedinjenih nacija i općeg običajnog međunarodnog prava.

Stoga, uz rezervu koju smo izložili — koja se odnosi na propise Deklaracije koji navode Završni akt kao izvor prava i obaveza država učesnica — možemo općenito zaključiti da ova deklaracija predstavlja izvor prava i dužnosti država učesnica Evropske konferencije. Mada ona nije sklopljena u formi međunarodnog ugovora, kršenje njenih propisa povlači za sobom odgovornost po međunarodnom pravu. U svakom slučaju, treba cijeniti i činjenicu da je na njen tekst jednoglasno pristalo svih trideset i pet učesnica Konferencije, te da ona stoga predstavlja dokument o autentičnom tumačenju njihovih prava i dužnosti prema općem međunarodnom pravu.

Toliko dalekosežan pravni domašaj, međutim, ne bismo mogli pridati svim drugim dijelovima Završnog akta. Sigurno da i tamo ima mnogo čega što čini kodifikaciju već postojećih prava i dužnosti država prema međunarodnom pravu, ali bi to bilo nepoželjno dokazivati za svaki poseban slučaj.

Valja, međutim, navesti da su mnogi propisi u Završnom aktu formulirani tako, da čak kad bi činili dio nekog formalnog međunarodnog ugovora ne bi predstavljali izvor preciznih i određenih dužnosti država. Na primjer, u četvrtom poglavlju Završnog akta, o suradnji na humanitarnom polju, u dijelu koji se odnosi na kontakte među ljudima, ima mnogo odredaba poput ove: »Države učesnice će blagonaklono, i temeljeći se na načelima humanosti, ispitivati molbe za napuštanje ili ulazak u zemlju osoba koje su se odlučile vjenčati za državljanina neke druge zemlje učesnice.« Tu nisu doneseni nikakvi precizni kriteriji, niti je sadržana konkretna obaveza država u kojim slučajevima bi bile dužne da daju izlazne ili ulazne vize za takve osobe.

Međutim, bez obzira da li su sve te obaveze iz Završnog akta političke, moralne ili pravne prirode, države će se, prilikom njihovog izvršavanja, voditi načelom reciprociteta, i veoma će pažljivo promatrati ponašanje i praksu drudih država. A pošto će se na izvršenje Završnog akta gledati u cjelini, to je još jedna garancija da će države učiniti sve od sebe da koliko im bude moguće usklade svoje ponašanje i međusobne odnose s propisima Završnog akta. Alternativa tome vodila bi do veoma velikog pada međusobnog povjerenja, do zategnutih odnosa, gdje bi čak i svjetski mir ponovo došao u pitanje. A to danas sve države u svijetu žele da izbjegnu.

Stoga je u suštini ispravan zaključak dra Đure Ninčića za dokumente Evropske konferencije — »činjenica... da su doneti saglasnošću svih država učesnica i da su ih potpisali najviši

predstavnici tih država, daje im moralno-političku težinu iz koje proističe i stepen obavezivanja koji ne zaostaje mnogo za pravim.«⁵⁾

U stvari, u nedostatku centraliziranog organa svjetske zajednice koji bi raspolagao mnopolom sile, u nedostatku sudskog organa sa obaveznom nadležnošću ili makar preciznih obaveza država na kolektivnu akciju protiv prekršilaca ugovornih obaveza, na današnjem stupnju razvoja međunarodnih odnosa, i obaveznosti ogromne većine formalnih međunarodnih ugovora leži, u krajnjoj liniji, na — reciprocitetu.

Nimalo ne potcjenjujući politički značaj svih drugih dijelova Završnog akta, s obzirom na njegovu obimnost nastojaćemo da ih opišemo u najkraćim crtama.

Nakon Deklaracije, slijedi odjeljak pod naslovom — »Pitanja koja se odnose na oživotvorenje izvjesnih gore navedenih načela«. Ovaj dio usvojen je na prijedlog i veliko zalaganje Rumunjske. U njemu je uglavnom razrađeno načelo zabrane prijetnje i upotrebe sile, uključujući i ekonomsku prinudu. Države učesnice obećale su, između ostalog, da će poduzeti efikasne mjere u postizanju općeg i potpunog razoružanja, da će se uzdržavati od propagande agresivnih ratova.

Na prijedlog Švicarske predviđeno je da će se nakon Beogradske konferencije 1977, sazvati sastanak stručnjaka radi razmatranja nacrtu konvencije o evropskom sistemu rješavanja sporovo. I to će predstavljati kontinuitet Konferencije.

Dokument o mjerama povjerenja i nekim aspektima sigurnosti i razoružanja — predstavlja uglavnom sve što se na Konferenciji postiglo u pogledu vojnog aspekta evropske sigurnosti. Predviđeno je da će države na dobrovoljnoj osnovi obavještavati sve druge države učesnice o pokretima trupa na njihovoj teritoriji sa više od 25000 ljudi, i to najkasnije dvadeset i jedan dan prije njihovog otpočinjanja. Države čija se teritorija produžava van Evrope (Sovjetski Savez i Turska), obavještavaće samo o pokretima trupa koji se održavaju u pojasu od 250 kilometara od njihovih granica s drugim evropskim zemljama. I ova je mjera donesena na veliko zalaganje Jugoslavije i drugih vanblokovskih zemalja. Velike sile su, u početku, imale namjeru da vojni aspekt sigurnosti potpuno izuzmu iz rada ove konferencije, a da bi se njeni zaključci sveli samo na »mjere jačanja povjerenja«.

Sa ovim gornjim u vezi, Dokument navodi nekoliko deklarativnih odredaba — o neophodnosti postizanja »sveopćeg i potpunog razoružanja pod strogom i efikasnom međunarodnom kontrolom«. Nadalje priznata je uzajamna zavisnost političkih i vojnih aspekata sigurnosti, zavisnost sigurnosti svake države učesnice od sigurnosti u Evropi i svijetu, te zavisnost sigurnosti u Evropi od one na Sredozemlju.

Znatan dio teksta Završnog akta posvećen je njegovom drugom poglavlju — »Suradnja u oblasti ekonomije, nauke, tehnike i okoline«. U preambuli toga poglavlja, između ostalog, priznato je da — vodeći računa o različitim stupnjevima ekonomske raz-

⁵⁾ Usp., dr Đura Ninčić: »Evropska povejja«, **Međunarodna politika**, Beograd, br. 609—609, 1975, str. 3.

vijenosti država — njihova suradnja se može sprovesti na temelju jednakosti i zadovoljavanja potreba svih, a da se općenito ostvari i pravičnija raspodjela prednosti i obaveza. Priznat je koristan učinak primjene načela o najvećem povlašćenju, a države učesnice su prihvatile da će se potruditi da umanje i potpuno eliminiraju sve vrste zapreka razvoja ekonomske razmjene.

Pod naslovom »Trgovina«, predviđene su veoma opsežne i konkretne mjere na tom polju, npr. objavljivanje i difuzija ekonomskih i komercijalnih informacija; statistika o proizvodnji; o nacionalnom dohotku, budžetu, potrošnji i produktivnosti; statistike i zakonodavstvo o vanjskoj trgovini, i dr. Drugi dijelovi ovog poglavlja odnose se na industrijsku suradnju i projekte od zajedničkog interesa, posebno u domenu izvora energije, eksploatacije sirovina, transporta i komunikacija. Predviđa se usklađivanje propisa država u vezi s trgovinom, industrijskom suradnjom i arbitražom. U domenu nauke i tehnike predviđa se čitav niz konkretnih oblika suradnje — u oblasti poljoprivrede, energije, tehnologije, transporta, fizike, kemije, meteorologije i hidrologije, oceanografije, seizmoloških istraživanja, glaciologije, informatike, svemirskih istraživanja, medicine i zdravstva. Na sličan način su određene oblasti suradnje u istraživanju okoline, te istraživanja drugim poljima (razvoj transporta, unapređenje turizma). Kao poseban oblik suradnje, predviđeno je istraživanje ekonomskih i socijalnih aspekata radnika migranata.

U trećem poglavlju — O pitanjima sigurnosti i suradnje na Sredozemlju — istaknuta je povezanost sigurnosti Evrope i Mediterana. Predviđeno je, između ostalog, razvijanje diversificirane suradnje evropskih i mediteranskih vanevropskih država, vodeći računa u nacionalnim ciljevima razvoja tih zemalja, kako je navedeno. U tome pogledu predviđeno je nastavljanje započetog dijaloga s tim zemljama u oblastima sigurnosti i suradnje, što, također predstavlja kontinuitet Konferencije.

Svakako je prilikom pripremanja dokumenata Konferencije, najvećih teškoća bilo u pogledu »treće korpe« — tj. četvrtog poglavlja Završnog akta o suradnji u humanitarnim i drugim oblastima. Tu su najviše do izražaja došle blokovske i ideološke suprotnosti. Ipak, krajnji rezultat je prilično značajan. U cjelokupnom tekstu Završnog akta najviše mjesta zauzelo je upravo ovo poglavlje. Da bismo pružili, makar površnu sliku njegovog sadržaja, navešćemo samo naslove i podnaslove ovog dokumenta.

U prvom dijelu, posvećenom kontaktima među ljudima, razmatra se materija o kontaktima i redovitim susretima srodnika iz različitih zemalja, zatim problem objedinjavanja porodica, brakovi između različitih državljana, putovanja u inostranstvo iz ličnih i profesionalnih razloga, poboljšanje uvjeta individualnog i grupnog turizma, susreti mladih, o sportu i proširenju kontakata.

Drugi dio posvećen je informacijama, raspravlja o poboljšanju razmjene različitih vidova informacija — usmene i štampane informacije, kino, radio i televizije, zatim predviđaju se različiti vidovi suradnje u toj oblasti, te poboljšanje uvjeta rada novinara u drugim državama.

Treći dio — suradnja i razmjena u oblasti kulture — predviđa konkretne korake u pravcu proširenja veza, uzajamnog upoznavanja, pristupa, kontakata i međusobne suradnje u toj oblasti. Na kraju toga dijela nalazi se navod o nacionalnim manjinama i regionalnim kulturama: »Države učesnice, priznajući doprinos koji nacionalne manjine ili regionalne kulture mogu imati u njihovoj međusobnoj suradnji u različitim oblastima kulture, pomagaće tu ulogu, ukoliko na njihovoj teritoriji postoje takve manjine ili kulture«.

Četvrti dio o suradnji i razmjeni u oblasti obrazovanja, također, predviđa proširenje veza, različite vrste razmjene, zatim tretira materiju o stranim jezicima i civilizacijama, te metodama nastave. I ovaj se dio završava navodom o ulozi manjina i regionalnih kultura za međusobnu suradnju u oblasti obrazovanja, te obećanjem država učesnica da će pomagati tu ulogu.

Napokon, u zadnjem poglavlju Završnog akta pod naslovom »Dalji koraci nakon Konferencije«, predviđeni su načini i oblici kontinuiteta Evropske konferencije. Naveli smo već da se uslijed protivljenja zapadnih zemalja, nije uspjelo stvoriti nikakav stalan, pa makar i administrativni organ, koji bi pratio rezultate primjene Završnog akta i razmjenjivao informacije. U tekstu ovog poglavlja je navedeno da će države učesnice poštivati i izvršavati zaključke Završnog akta jednostrano — svaka u okviru svoga vlastitog državnog poretka; dvostrano — putem pregovora s drugim državama; te napokon mnogostrano putem sastanaka, kao i kroz međunarodne organizacije — posebno Evropsku komisiju UN i UNESCO.

Predviđeno je općenito održavanje sastanaka ministara vanjskih poslova država učesnica radi razmatranja rezultata primjene Završnog akta i eventualno radi održavanja nove Evropske konferencije. Konkretno je odlučeno da se prvi sastanak ministara vanjskih poslova održi u Beogradu, i to 15. juna 1977, dakle, kroz dvije godine.

Sigurno je da sve ono što je postignuto na Evropskoj konferenciji nije moglo zadovoljiti svakoga i svačija optimalna očekivanja. Mnogima će krajnji rezultat ovih višegodišnjih napora izgledati preskroman, no drugačije i ne može biti kad se odluke donose konsensusom.

Ipak, Završni akt stvara solidnu osnovu za dalje popuštanje zategnutosti, za buduću suradnju među evropskim državama, a u jednoj daljoj perspektivi i za prevladavanje blokovske podijeljenosti. Tek kad bi se i to postiglo, bila bi stvorena jedna, zaista, demokratska osnova međusobnih odnosa evropskih država.

Od posebnog nam se značaja čini što je Deklaracija o načelima koja uređuju uzajamne odnose među državama učesnicama, snažno potvrdila slobode država — da njihovi narodi sami izaberu i razvijaju svoj politički, društveni, ekonomski i kulturni sistem, bez miješanja izvana; da države same propisuju svoje zakone; da svaka od njih, po slobodnoj volji određuje i vodi svoje odnose sa drugim državama; da se ni jedna država ne može prisiliti da bude stranka nekog ugovora, saveza ili bloka

zemalja. Te slobode su i od ranije postojale, i svaka politika koja je išla na njihovo ograničenje ili narušavanje, u Evropi i drugdje, bila je i ostala u oštroj suprotnosti s međunarodnim pravom.

Ukoliko bi se sve ono što je sadržano u Završnom aktu lojalno i u dobroj vjeri izvršavale sve države učesnice Evropske konferencije, Evropa bi imala izgleda da u kratkom razdoblju postane ono što je američki profesor međunarodnih odnosa Karl Deutsch nazvao — »sigurnosnom zajednicom« (Security Community). To je tip međunarodnih odnosa koji je potpuno lišen prijetnje silom i ratnih sukoba za duži period u prošlosti i sa takvom perspektivom za budućnost. Države nemaju suprotstavljene vojske na svojim granicama, ni jedna od njih ne sprema napad na susjeda, niti očekuje da od njega bude napadnuta. Ni takva sigurnosna zajednica nije lišena suprotnih interesa i uzajamnih sporova, jer je to neizbježna odlika svih odnosa istinski suverenih i ravnopravnih partnera. Ali se svi mogući sporovi uvijek rješavaju na miran način i na temelju ravnopravnosti. Zahtjevu jedne strane, druga strana uvijek pristupa s razumijevanjem, svjesna zajedničkih interesa, a u granicama mogućeg nastoji da joj izađe u susret.⁶⁾ Do danas je, međutim, ovaj tip bio karakterističan pretežno za dvostrane odnose nekih država (npr. Francuska prema Belgiji, Luksemburgu i Švicarskoj), a rijetko za višestrane odnose članica nekog užeg regiona (Nordijski savez, npr.).

Međutim, ovoj perspektivi evropskih odnosa suprotstavlja se jedna opasna alternativa. Već u ovom kratkom vremenu od potpisivanja Završnog akta svjedoci smo da se njegove odredbe koriste za međublokovske optužbe i dalje konfrontacije. **A priori** se sumnja da suprotna strana radi **mala fide**, da bi taj sporazum izigrala i da bi izvukla korist od njegovog lojalnog izvršavanja od druge strane. Ako na tome ostane, onda će one mnogobrojne precizne odredbe Završnog akta poslužiti da se međublokovske razmirice još više razbuktaju, makar na propagandnom polju.

Upravo, stoga, treba sve poduzeti da se popuštanje zategnutosti u Evropi ne završi potpisivanjem Završnog akta, da taj dokument ne bude kulminacija popuštanja, nego tek njegov početak u jednom procesu i kontinuitetu. Jer, međuevropski i općenito međunarodni odnosi dostigli su takav kvalitet da se ne može ostati na postignutom stanju. Moguće je ili ići dalje u popuštanju, u čemu se implicira i prevladavanje blokovskih podjela, ili se ponovo srozati u vrtlog hladnog rata, lokalnih sukoba, sa izgledom na svjetski nuklearni sukob.

Ako bi se proces sigurnosti, ipak nastavio i ako bi uzajamno povjerenje raslo, onda bismo u perspektivi mogli očekivati i viši nivo institucionalizacije međusobne suradnje u Evropi. Onda bi tek bili mogući precizni ugovori po međunarodnom pravu o ograničenju naoružanja i o razoružanju, o određenim kolektivnim garancijama, o mehanizmima mirnog rješavanja sporova sa pre-

⁶⁾ Rezime ove teorije naveli smo prema opisu — K. J. Holsti: **International Politics — A. Framework for Analysis**, Ne Jersey, 1967. pp. 476—495.

ciznim obavezama učesnica, te, možda, ustanovljenje i stalnih međuevropskih organa na temelju ravnopravnog učešća u odlučivanju država članica.

Pri svemu tome, ako bi se u tome čak postigao uspjeh koji bi sve zadovoljio, sigurnost ne može ostati na duži rok ni evropska, pa čak ni uključivo mediteranska. Evropske zemlje moraju učiniti mnogo više na rješavanju problemâ siromašnog dijela čovječanstva. Njihovi međusobni odnosi mogu biti i najbolji, ali ako Evropa uz Sjevernu Ameriku ostane oaza izobilja u moru bijede, ako se jaz između bogatih i siromašnih nastavi produbljivati sadašnjim tempom, nema načina da ona svoj mir i svoje blagostanje odbrani.

Na kraju bismo jasno istakli da je u našem vremenu uvjet svih progresivnih društvenih promjena mir u svijetu. A te se promjene mogu znatno pospješiti stvaranjem demokratskih međunarodnih odnosa na bazi ravnopravnosti, gdje je svaki narod ostvario svoje pravo na samoopredjeljenje. Radnička klasa kao nosilac borbe za progres, u savezu s drugim naprednim snagama jedne zemlje, odgovorna je u tome naprije vlastitom narodu. U tome leži i suština socijalizma kao svjetskog procesa koji nužno mora da sadrži bogatstvo puteva i načina za njegovo ostvarenje, a koje odražava različite posebne ekonomske, socijalne, historijske i druge uvjete svakog naroda.

Svako miješanje i nametanje izvana, čak ako je učinjeno i iz najboljih namjera, a tu se velikodržavni interesi ne mogu nikada eliminirati, može samo predstavljati smetnju progresivnim promjenama, a nikako ih ubrzati. S druge strane, eventualni novi svjetski sukob, koji bi se neizbježno vodio nuklearnim sredstvima, do temelja bi uništio ne samo ekonomsku bazu, nego i svaki oblik civilizacije, ukoliko bi ljudska vrsta uopće preživjela.