

# j u b i l e j

## **uz 25. godišnjicu ujedinjenih nacija**

Osnivanje Organizacije ujedinjenih nacija na samom kraju drugog svjetskog rata i njena djelatnost kroz proteklih dvadeset i pet godina označava jednu od najznačajnijih prekretnica u historiji međunarodne zajednice i u ljudskoj historiji uopće.

Još na samom početku toga rata, međunarodna zajednica brojala je tek oko šesdeset nezavisnih država i subjekata međunarodnog prava u punom smislu te riječi. Među tim zemljama sedam ili osam, približno ravnopravnih, imalo je status velikih sila. To su bile najprije evropske države — Britanija, Njemačka, Sovjetski Savez, Francuska i Italija, a od vanevropskih, Sjedinjene Države i Japan. Kina je još uvijek bila uspavani džin, razdirana dvadesetogodišnjim građanskim ratom. S druge strane, gotovo čitava Afrika, znatan dio Azije, te otoci na Pacifiku i u Karibima, bili su pod kolonijalnom upravom i njihovi narodi nisu imali nikakvog udjela u vođenju međunarodnih poslova.

Drugi svjetski rat je unio u te odnose duboke promjene i stvorio je novo stanje koje još i danas čini osnovu međunarodnih odnosa. Na samom početku rata Francuska je bila pregažena i pobijeđena od Njemačke. Kraj rata donio je poraz trima silama Osovine — Italiji, Njemačkoj i Japanu. Britanija je iz toga rata, kao i iz onog prethodnog, formalno izašla kao pobjednik, ali to je opet bila Pirova pobjeda. Privreda joj je bila prezadužena usljed ratnih troškova, industrija je već počela bivati zastarjela, a neposredno nakon rata počela je likvidacija njene kolonijalne imperije. Tako su istinski pobjednici drugog svjetskog rata bile samo dvije zemlje, koje prije rata nisu imale naj-

značajniju ulogu u međunarodnim odnosima. Bile su to Sjedinjene Države, koje su prve ušle u eru nuklearnog naoružanja i koje su napustile eru izolacionizma, a na drugoj strani Sovjetski Savez, koji će ubrzo zatim postati druga nuklearna sila svijeta i potpuno ravnopravan, ako ne i nadmoćan konkurent Americi u raketnom naoružanju.

Time je stvoren novi odnos snaga koji teško da je bio poznat ikada u ranijim periodima ljudske historije. Svaka od supersila, isključujući onu drugu, raspolagala je vojnom moći većom od čitavog ostalog svijeta zajedno. Svaka od njih osigurala je sebi sferu isključivog interesa, dok će se obadvije međusobno dugo boriti za hegemoniju nad ostalim svijetom. Ova polarizacija svjetske moći u dva centra bila je jedan od uzroka, ali i jedna od posljedica polarizacije svijeta na dva oprečna bloka. To stanje udarit će svoj teški pečat čitavoj historiji Ujedinjenih nacija i njihovim nastojanjima za očuvanjem svjetskog mira. Upravo to čini bitnu razliku u odnosu na predratnu Ligu naroda. Liga nije poznavala blokovsku podjelu, makar ne u svojim vlastitim redovima. One revanšističke i revizionističke sile koje su se ogriješile o obaveze iz Pakta i koje su povele agresivnu politiku, odmah su i napuštale Ligu. Ni Sovjetski Savez u periodu svoga članstva i svoje suradnje sa Ligmom nije nikada činio posebni blok u odnosu na ostale članove. No ni ta relativna homogenost u politici članova Lige nije uspjela da je učini efikasnom, nego je i ta svjetska organizacija pala kao rezultat agresivne politike onih velesila koje su je napustile, dok članice, koje su ostale u njoj, nisu imale dovoljno odlučnosti niti su bile toliko jednostužne da postojeći mehanizam sistema kolektivnih sankcija uspješno primijene protiv agresivnih sila.

U toku djelatnosti Ujedinjenih nacija, ta polarizacija svijeta na dva bloka pod vodstvom dviju supersila, postepeno, naročito u posljednje vrijeme, dobiva novu dimenziju. Nakon pobjedonosno završene revolucije, Kina izlazi iz perioda građanskih ratova, konsolidira se kao svjetska sila i počinje da uzima učešća u međunarodnim odnosima kao potpuno samostalna supersila, nimalo ovisna od dvije druge. Iako još uvijek sa veoma niskim nacionalnim dohotkom, ona uspijeva da zadobije nuklearno naoružanje, a u posljednje vrijeme postiže značajne uspjehe i na polju raketne tehnike.

Uporedo s tom polarizacijom svijeta na oprečne i kompetitivne blokove i sa koncentracijom moći u dva i tri centra, u toku posljednjih dvadeset i pet godina odigrao se i jedan oprečan proces — proces demokratizacije međunarodne zajednice. Narodi Azije, Afrike i ostalih dijelova svijeta, koji su ranije bili pod kolonijalnom upravom, stižu nezavisnost i postaju potpuni subjekti međunarodnih prava i međunarodnih odnosa. Međunarodna zajednica narasta od oko šesdeset članova, koliko ih je bilo na kraju drugog svjetskog rata, na više od 140, dakle, njihov broj se više nego udvostručava.

Ove nove zemlje nastoje da kroz Ujedinjene nacije, regionalne i druge međunarodne organizacije dođu više do izražaja u rješavanju međunarodnih problema i u uređenju svijeta općenito. Ono što je također značajno, one odbijaju da se svrstaju u bilo koji od postojećih blokova. Na temelju načela proklamiranih u Povelji Ujedinjenih nacija i na temelju načela aktivne i miroljubive koegzistencije, one nastoje da vođe nezavisnu i nesvrstanu politiku. Mada ta njihova politika i proces demokratizacije međunarodne zajednice, makar do sada, nisu uspjeli da ugroze položaj i moć dvije supersile, koje i dalje dominiraju međunarodnim odnosima, ne može se reći da ove zemlje nemaju nikakvog utjecaja u međunarodnoj politici. Njihova stremljenja i ideali mnogo više odgovaraju ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija kako su zacrtani Poveljom, a također i modelu međunarodne zajednice koji bi bio najbliži demokratskom društvu općenito, nego što je to odnosc snaga u svijetu koji je karakterističan za današnju epohu, sa silnom koncentracijom moći i utjecaja u dva svjetska centra.



Temelji nove svjetske organizacije koja je trebalo da bude mnogo efikasnija zamjena za predratnu Ligu naroda, izgrađivani su u godinama drugog svjetskog rata, kad je pobjeda demokratskih sila nad silama Osovine bila već osigurana. Bilo je to na konferenciji u Dumbarton Oaksu u drugoj polovici 1944, zatim na konferenciji u Jalti u februaru 1945, te napokon na konferenciji predstavnika svih zemalja osnivača koja je otpočela u San Francisku 25. aprila 1945, da bi dva mjeseca kasnije, 26. juna svi predstavnici država učesnica stavili svoj potpis na tekst Povelje Ujedinjenih nacija. Bilo ih je tada 49, a jedno mjesto ostavljeno je i za predstavnika Poljske, koja još tada nije imala jedinstvenu i općepriznatu vladu.

Povelja Ujedinjenih nacija predstavlja najznačajniji akt u historiji međunarodnog prava. Ona je propisala čitav niz ciljeva i načela, od kojih je većina kasnije postala dio općeg običajnog međunarodnog prava, i oni kao takvi danas obavezuju sve zemlje u svijetu bez obzira da li su članice svjetske organizacije ili ne.

Član 1. Povelje propisuje ciljeve Ujedinjenih nacija u četiri tačke. Prvi cilj svjetske organizacije sastoji se u održavanju međunarodnog mira i sigurnosti. U tu svrhu propisano je da Ujedinjene nacije poduzimaju djelotvorne kolektivne mjere radi sprečavanja i otklanjanja prijetnja miru i radi suzbijanja agresije, zatim da ostvaruju mirnim sredstvima i u skladu s načelima pravde i međunarodnog prava uređenje ili rješenje međunarodnih sporova ili situacija koji bi mogli dovesti do narušenja mira. U tome pravcu Povelja u daljnjem tekstu predviđa detaljan postupak rješavanja sporova, akcije u slučaju prijetnje miru, narušenja mira ili agresije, te donosi i propise o organima nadležnim radi reguliranja naoružanja.

Drugi cilj svjetske organizacije jeste razvijanje prijateljskih odnosa među narodima, zasnovanih na poštivanju načela ravnopravnosti i samoopredjeljenja naroda, te poduzimanje drugih prikladnih mjera za učvršćenje svjetskog mira. Veoma je dalekosežno navođenje ravnopravnosti i prava na samoopredjeljenje u ovom propisu kao dviju osnova za prijateljske odnose među narodima.

Treći cilj Ujedinjenih nacija jeste ostvarenje međunarodne suradnje pri rješavanju međunarodnih problema ekonomske, socijalne, kulturne i humanitarne prirode, i putem razvijanja i poticanja poštovanja prava čovjeka i temeljnih sloboda za sve bez razlika rase, spola, jezika ili vjere.

Napokon četvrti i posljednji cilj Ujedinjenih nacija, kako navodi Povelja, jeste da one služe kao središte za usklađivanje djelovanja naroda na postizanju prethodnih zajedničkih ciljeva.



Od najvećeg značaja za daljnji razvoj općeg međunarodnog prava jesu načela propisana u članu 2. Povelje, koja obavezuju kako organe Ujedinjenih nacija, tako i sve države članice svjetske organizacije. Neka od tih načela bila su i od ranije načela općeg međunarodnog prava, a za neka je Povelja pridonijela da se još više i jače afirmiraju.

Na prvom mjestu u članu 2. Povelja ističe načelo suverene jednakosti svih država članica. To načelo spada među ona koja su postojala u zametku i od ranije, ali ga je Povelja potvrdila i afirmirala na način mnogo jači nego bilo koji raniji međunarodni akt. Kako ćemo vidjeti, upravo u sistemu kolektivne sigurnosti sama Povelja veoma dalekosežno odstupa od toga načela kada nekim velikim silama povjerava specijalne dužnosti i priznaje specijalna prava u akciji u slučaju prijetnje miru, narušenja mira ili agresije.

Drugo načelo sastoji se u izvršenju u dobroj vjeri (**bona fide**) svih obaveza koje su članice Ujedinjenih nacija preuzele u skladu s Poveljom. To načelo u stvari proizlazi iz temeljnog načela međunarodnog prava **pacta sunt servanda**, koje je isto toliko staro, koliko i čitavo međunarodno pravo. Njegovo ponavljanje u Povelji ima svoju svrhu i opravdanje, upravo zbog kasnijih mnogobrojnih pokušaja, naročito od pravnih savjetnika vlada nekih velikih sila da se pojedini propisi Povelje tumače na način koji ide na uštrb cjelokupnosti međunarodnih obaveza koje su te zemlje preuzele tim aktom. U tome kontekstu dolazilo je naročito do tumačenja odredbe o pravu na samoobranu, iz člana 51. Povelje, po kome sve druge odredbe naprosto gube svrhu i smisao.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Tako je pravni savjetnik Vlade Sjedinjenih Država u memorandumu o — »Zakonitosti učešća Sjedinjenih Država u obrani Vijetnama« od 8. marta 1966, ustvrdio da je pravo na samoobranu iz člana 51. tzv. »**saving clause**«, koja ograničava primjenu svih drugih propisa iz Povelje, uključujući i zabranu prijetnje ili upotrebe sile. Usp., **American Journal of International Law** 1966, No. 3, pp. 566—567. Međutim, američki službeni predstavnici u Ujedinjenim nacijama imali su sasvim drugačije gledište o Povelji u povodu svih drugih intervencija uperenih protiv drugih zemalja, kada se to nije slagalo sa interesima Sjedinjenih Država.

Treće načelo iz člana 2. jeste načelo rješavanja međunarodnih sporova mirnim putem, na način da se međunarodni mir, sigurnost, kao ni pravda, ne dovedu u pitanje. To načelo razvilo se još prije stupanja na snagu Povelje, u stvari od zaključenja Briand-Kellogovog pakta iz 1928, kojim je rat postao zabranjen kao sredstvo rješavanja sporova. Ono je potom postalo dio općeg običajnog međunarodnog prava, dakle još prije nego što je Povelja donesena. Povelja, međutim, ovdje poseban naglasak stavlja na pravdu, koja ne smije biti dovedena u pitanje, isto kao i međunarodni mir i sigurnost, prilikom rješavanja sporova. Ovo treba da daje posebnu zaštitu malim zemljama i narodima kad se spore o nekim pravima i interesima sa mnogo jačim partnerima. Time Povelja na poseban način naglašava da nije dovoljan bilo kakav međunarodni mir, nego je potreban pravedan mir za sve zemlje i narode.

Četvrto načelo predstavlja najznačajniji i najdalekosežniji doprinos Povelje Ujedinjenih nacija međunarodnom pravu. Još je Briand-Kellogov pakt iz 1928. zabranio rat kao sredstvo nacionalne politike država i kao način rješavanja sporova. No zabrana u tački 4. člana 2. Povelje proširuje se na svaku prijetnju silom ili upotrebu sile protiv teritorijalnog integriteta ili političke nezavisnosti bilo koje zemlje u svijetu, članice Ujedinjenih nacija ili ne. Radi se dakle o mnogo dalekosežnijoj zabrani od one iz Briand-Kellogovog pakta, koja je zabranjivala samo rat, a nije se neposredno odnosila na primjenu sile koja ne dovodi formalno do ratnog stanja. Da bi ovo načelo od prvorazredne važnosti bilo i efikasno u odnosima između država i drugih subjekata međunarodnog prava, Povelja je propisala i čitav sistem kolektivne sigurnosti univerzalnog značaja koji je trebalo da bude mnogo djelotvorniji od onog predviđenog Paktom Lige naroda. Na to ćemo se kasnije detaljnije osvrnuti.

Peto načelo Ujedinjenih nacija izričito se odnosi jedino na države članice svjetske organizacije i propisuje i dužnost da joj daju punu pomoć u svakoj akciji koju Ujedinjene nacije poduzmu u skladu s Poveljom, a u isto vrijeme zabranjuje im da pomažu one države protiv kojih svjetska organizacija poduzme preventivnu ili prinudnu akciju.

Pretposljednje načelo, za razliku od prethodnog, ima u vidu države koje nisu članice Ujedinjenih nacija. Njime se propisuje da svjetska organizacija osigurava da i takve zemlje postupaju u skladu s načelima Ujedinjenih nacija, koliko je potrebno za održavanje međunarodnog mira i sigurnosti. U takvim slučajevima Ujedinjene nacije u stvari nastupaju kao kolektivni savez država koji je sebi odredio zadatak da osigura mir i sigurnost na čitavoj našoj planeti.

Posljednje načelo iz člana 2. Povelje propisuje da se Ujedinjene nacije neće miješati u poslove koji spadaju u unutrašnju nadležnost država, niti će zahtijevati da se takvi poslovi podnose na rješavanje prema

Povelji. Ali ni to načelo ne dira u primjenu prinudnih mjera u slučaju prijetnje miru, narušenja mira ili agresije. I to načelo polazi od pravila općeg međunarodnog prava, stvorenog ranije, kojim se i svakoj državi, a ne samo međunarodnim organizacijama, zabranjuje miješanje u unutrašnje poslove drugih država. Slično načelo bilo je propisano još i u Paktu Lige naroda.

Konačno, još jedno načelo našlo je odraz i pravnu potvrdu u tekstu Povelje Ujedinjenih nacija, iako nije našlo svoje mjesto u članu 2, kakvo je inače zasluživalo. Radi se o pravu svih naroda na samoopredjeljenje. Ono je navedeno, kako smo ranije istakli, u članu 1. tačka 2. Povelje, a zatim u članu 55, te indirektno i u članu 76. Utjecaj kolonijalističkih sila na Konferenciji u San Francisku u 1945. bio je još toliko jak da je bio u stanju da spriječi da se to načelo izričito proklamira i u članu 2. No kasniji proces dekolonizacije koji se ničim više nije mogao zaustaviti, i kasniji akti Generalne skupštine, posebno Deklaracija o davanju nezavisnosti kolonijalnim zemljama i narodima iz 1960; te dvije Konvencije o pravima čovjeka iz 1966, još su više afirmirali to načelo, čiju pravnu važnost danas više niko ne može dovoditi u pitanje.



Svi ovi ciljevi i načela Ujedinjenih nacija stvorili su pravne temelje za odnose u poslijeratnoj međunarodnoj zajednici koja je trebalo da bude demokratičnija, humanija, pravednija i skladnija nego bilo kada ranije u historiji. I da su sve zemlje u svijetu, u prvom redu one najjače, dosljedno i do kraja poštivale ta načela i te ciljeve u svojim međunarodnim odnosima, u skladu sa svojim međunarodnim obavezama, do novih ratnih sukoba više ne bi ni moglo doći.

Povelja je, međutim, predviđjela organe i mehanizme čija je svrha da djeluju na međunarodne odnose, kako bi se ti ciljevi i ta načela ostvarili i proveli u život.

U strukturi organa Ujedinjenih nacija, između šest glavnih, koliko ih predviđa Povelja, u stvari glavno mjesto zauzimaju samo dva. Generalna skupština je najdemokratskiji organ i sa općom nadležnošću. U njoj su zastupljene sve zemlje članice sa potpuno jednakim pravom glasa. No iako ovaj centralni organ svjetske organizacije može raspravljati o svim pitanjima koja spadaju u okvir Povelje, u očuvanju međunarodnog mira i sigurnosti, te u pitanjima međunarodne suradnje na drugim poljima, on uglavnom može donositi samo preporuke, a ne i obavezne odluke.

Nasuprot Generalnoj skupštini, Vijeće sigurnosti je jedini organ koji može donositi odluke, za koje su se sve države članice Poveljom unaprijed obavezale da će ih provoditi. No nadležnost toga organa strogo je

ograničena, uglavnom na mirno rješavanje međunarodnih sporova i na akciju u slučaju prijetnje miru, narušenja mira ili agresije.<sup>2</sup>

Međutim Vijeće sigurnosti nije demokratski organ i u pogledu njegovog sastava i načina donošenja odluka najviše se odstupilo od načela suverene jednakosti svih država članica Ujedinjenih nacija, proklamiranog članom 2. tačka 1. Povelje. Do revizije Povelje, koja je stupila na snagu u 1965. godini, Vijeće sigurnosti brojalo je samo 11 članova, a nakon te revizije ono ima 15 članova. Među njima, pet velikih sila — Kina, Francuska, Sovjetski Savez, Velika Britanija i Sjedinjene Države — imaju status stalnih članova. Ostale članice bira Generalna skupština na rok od dvije godine kao predstavnike svih ostalih država članica Ujedinjenih nacija u tome organu.

No pet velikih sila nemaju samo privilegiju da su njihovi predstavnici stalno zastupljeni u ovom glavnom organu Ujedinjenih nacija. Povelja izričito predviđa da se nijedna odluka ili preporuka Vijeća sigurnosti ne može donijeti bez suglasnosti tih velikih sila. Za svaki zaključak potrebno je sedam (danas devet) potvrđnih glasova, među kojima i glasovi svih stalnih članica.<sup>3</sup> Istina je da većina drugih članica toga organa teoretski može nadglasati pet velikih sila, ali su te zemlje dobile daleko više privilegirani položaj, pošto bilo koja od njih može onemogućiti svaku odluku toga organa, pa tako i akciju čitave svjetske organizacije.

Ostali glavni organi svjetske organizacije, kao Ekonomsko i socijalno vijeće i Starateljsko vijeće — poput Generalne skupštine — također ne mogu donositi obavezne odluke, no oni uglavnom djeluju pod okriljem Generalne skupštine. Međunarodni sud sa sjedištem u Haagu, i pored toga što je glavni sudski organ Ujedinjenih nacija, nema nikakvu obaveznú nadležnost u rješavanju sporova između država članica, a ne može davati ni obavezna tumačenja same Povelje. Sekretarijat Ujedinjenih nacija je stalni birokratski organ svjetske organizacije koji po Povelji nema nikakvu izvršnu vlast.

Kako je u samom članu 1. Povelje naglašeno, prvi i najvažniji cilj Ujedinjenih nacija jeste održavanje međunarodnog mira i sigurnosti.

<sup>2</sup> Vijeće sigurnosti, samo ili zajedno sa Generalnom skupštinom, ima i čitav niz drugih nadležnosti, posebno vezanih za samu svjetsku organizaciju. Ono, na primjer, učestvuje u odlučivanju povodom primanja država u članstvo Ujedinjenih nacija, u izboru članova Međunarodnog suda i drugo. Ipak nadležnost toga organa u očuvanju mira i sigurnosti je najznačajnija.

<sup>3</sup> U primjeni Povelje, odmah na početku rada svjetske organizacije, afirmirano je običajno pravilo po kome se dopustilo da se neka stalna članica Vijeća sigurnosti i uzdrži od glasanja, a da se smatra da je odluka ipak usvojena, ukoliko dobije sedam (danas devet) drugih potvrđnih glasova, pod uvjetom da nijedna druga stalna članica ne glasa izričito protiv. Tako se tim putem afirmiralo pravo veta velikih sila, tj. da jedino glasanje neke od tih zemalja protiv neke odluke onemogućava njeno donošenje. To je značajan primjer revizije Povelje *de facto*, koji pokazuje da se odmah na početku djelatnosti Ujedinjenih nacija odstupilo od načela jednoglasnosti velikih sila, što je inače bila osnova sistema kolektivne sigurnosti, kako ga je zamišljao izvorni tekst Povelje.

Za izvršenje toga glavnog cilja svjetske organizacije Povelja je predviđjela u glavi VI poseban postupak mirnog rješavanja sporova, a u glavi VII postupak u slučaju prijetnje miru, narušenja mira i agresije.<sup>4</sup> Pored toga glava VIII daje neke nadležnosti u vezi s tim ciljem i regionalnim ustanovama i sporazumima.

Ovaj postupak održavanja mira, već onako kako ga je predviđjela Povelja, sadrži znatan niz nedostataka, i pored toga što znači krupan korak u odnosu na odgovarajući postupak iz Pakta Lige naroda.

Postupak rješavanja sporova potpuno je odvojen od akcije u slučaju prijetnje miru, narušenja mira i agresije i to znači korak unazad u odnosu na Ligu naroda. Povelja se pri tome ograničava jedino na sporove koji mogu dovesti u opasnost održanje mira i sigurnosti, dok svi ostali međunarodni sporovi bez te kvalifikacije uopće ne interesiraju Ujedinjene nacije. No i u pogledu takvih sporova, opasnih po međunarodni mir, Povelja daje najšira prava i slobode strankama u njihovom rješavanju, dok su ovlašćenja Vijeća sigurnosti, i alternativno Generalne skupštine, svedena na najmanju mjeru.

Sâma Povelja izričito preporučuje strankama da prije svega pokušaju naći rješenje takvih sporova izvan Ujedinjenih nacija i to putem sredstava (pregovori, anketa, posredovanje, mirenje, arbitraža, sudsko rješavanje, obraćanje regionalnim ustanovama ili sporazumima, i drugo), koja su potpuno neobavezna i koja nikad ne mogu dovesti do konačnog rješenja ako se samo jedna strana tome uporno opire. Vijeće sigurnosti, odnosno Generalna skupština, može ponuditi također neobavezno rješenje strankama jedino ako to one od njih zatraže. Ti organi mogu strankama preporučivati po vlastitoj inicijativi izvjesne postupke rješavanja u okviru ili izvan Ujedinjenih nacija ili putem Međunarodnog suda, ali te preporuke stranke ne obavezuju.

Jedino u čemu su Vijeće sigurnosti i Generalna skupština izričito nadležni po glavi VI, i to bez obzira na volju stranaka, jeste da im mogu predlagati takve mjere koje idu za tim da bi se spriječio daljnji razvoj tih sporova koji bi ugrozili svjetski mir ili sigurnost; ali ne mogu im nametati, niti čak samo predlagati konačno rješenje koje bi išlo ka likvidaciji spora u odnosima između njegovih stranaka. Tako se u čitavom tome postupku iz glave VI do maksimuma štiti suverenost država, a organima Ujedinjenih nacija daje se nadležnost, što je moguće manja. To nije adekvatno proširenoj zabrani ne samo na vođenje ratova nego i zabrani svake prijetnje ili upotrebe sile.

Takav odvojeni postupak rješavanja sporova od akcije u sprečavanju agresije, sa maksimalnim pravima stranaka i minimalnim pravima orga-

<sup>4</sup> Sa mnogo više detalja izložili smo mehanizam tih postupaka u jednom ranijem našem radu objavljenom u ovom časopisu. Vidi — »Agresija i međunarodno pravo«, *Pregled* 1969, br. 2, posebno strane 172—175. Na ovom mjestu više pažnje poklanjamo ocjeni tih sistema sa praktičnog stanovišta.



na Ujedinjenih nacija, objektivno umanjuje šanse za uspjeh svjetske organizacije u sprečavanju agresije. Jer kad se razvoj spora dovede već do te tačke da on može da ugrozi svjetski mir, onda je čak i u idealnim uvjetima, ako mehanizam sprečavanja agresije djeluje besprekorno i bez teškoća, obično već i kasno da se narušenje mira ili agresije zaista i suzbije.

No postupak u slučaju prijetnje miru, narušenja mira i agresije iz glave VII ima i drugih nedostataka. U odnosu na Ligu naroda učinjen je krupan korak unaprijed u tome pravcu što se tu Vijeću sigurnosti kao glavnom organu u tome postupku daje daleko veća vlast nego što 'su je imali organi Lige. Prema Povelji, u svakom slučaju prijetnje miru, narušenja mira ili agresije, Vijeće sigurnosti samo bez tuđe inicijative i bez obzira na volju stranaka u sukobu, dakle po službenoj dužnosti i *a u t o m a t s k i*, poduzima akciju u ime čitave svjetske organizacije. Ono ima na raspolaganju širok niz mjera kako bi ponovo uspostavilo međunarodni mir: privremene mjere, mjere koje ne uključuju upotrebu oružane sile (prekid ekonomskih odnosa, prekid komunikacija ili diplomatskih odnosa), zatim mjere koje samo demonstriraju silu, ali je još ne primjenjuju (demonstracija putem pomorskih, zračnih ili suhozemnih snaga, blokada), sve do direktne oružane akcije protiv trupa zemlje agresora.<sup>5</sup>

Cilj svih ovih mjera trebalo bi da bude brzo i efikasno kažnjavanje svakog agresora i ponovno uspostavljanje svjetskog mira. Međutim, da bi ovaj mehanizam efikasno djelovao, kako je i prvobitno zamišljeno, potrebno je da se ispuni nekoliko preduvjeta u međunarodnim odnosima.

Najvažniji uvjet bez sumnje je taj da sve države koje su stalne članice Vijeća sigurnosti (Kina, Francuska, Sovjetski Savez, Velika Britanija i Sjedinjene Države), djeluju složno i sporazumno i da imaju usklađene ciljeve vanjske politike. Ako ne sve druge države članice Ujedinjenih nacija, makar bi njih pet moralo u svojim postupcima savjesno ispunjavati svoja prava, dužnosti i odgovornosti preuzete Poveljom. U tome smislu članom 24. stav 1. Povelje sve članice Ujedinjenih nacija povjerile su Vijeću sigurnosti, a to znači u prvom redu njegovim stalnim članovima, prvenstvenu odgovornost za održanje međunarodnog mira i sigurnosti i priznale su tome organu da radi u njihovo ime kada vrši svoje dužnosti na temelju te odgovornosti. Ovo nije obična deklarativna odredba, nego ona odražava suštinu čitavog sistema održanja mira koji je trebalo da efikasno djeluje nakon drugog svjetskog rata.

Sistem osiguranja mira, u stvari, i zamišljen je tako da ne može djelovati protiv bilo koje stalne članice Vijeća sigurnosti ako bi se ona

<sup>5</sup> Ovo je značajan napredak u odnosu na predratnu Ligu naroda. Pakt Lige u članu XVI, među sankcijama u slučaju povrede njegovog postupka, predviđao je jedino one ekonomske (prekid svih trgovinskih, finansijskih i drugih veza sa zemljom koja je prekršila obaveze), koje je trebalo da budu obavezne i automatske, ili vojne sankcije koje je Vijeće Lige moglo preporučiti članovima Lige, ali ih one nisu obavezivale.

sama pojavila kao agresor, ili bi pružila zaštitu nekoj drugoj državi da pod njenim okriljem izvrši agresiju ili da na neki drugi način naruši mir. Svaka od tih sila u mogućnosti je da svojim vetom u Vijeću sigurnosti onemogući bilo kakvu akciju svjetske organizacije u svrhu osiguranja mira i njegovog ponovnog uspostavljanja.

U stvari, svaki prijedlog odluke koji bi se iznosio pred Vijeće sigurnosti, prema zamisli osnivača Ujedinjenih nacija, trebalo je unaprijed da ima podršku svih pet velikih sila. Suština toga sistema leži u tome da se one uvijek dogovaraju i da kolektivno snose odgovornost za očuvanje mira, ali samo u okviru Ujedinjenih nacija i da u tome u punoj mjeri surađuju s predstavnicima svih drugih država članica u Vijeću sigurnosti. Većina od sedam (danas devet) potvrđnih glasova da bi se donijela neka odluka, predviđa i mogućnost da male zemlje mogu čak i nadglasati pet velikih sila, iako svaka od njih pojedinačno svojim vetom ima praktično veća prava nego sve predstavnice drugih zemalja članica svjetske organizacije zajedno.

Drugi važan preduvjet efikasnosti svjetske organizacije jeste njegova univerzalnost. Danas nam izgleda da su Ujedinjene nacije uglavnom ostvarile taj preduvjet, no to je više prividno nego što je stvarnost. U stvari sistem kolektivne sigurnosti zamišljen je tako da je najvažnije da u Ujedinjenim nacijama adekvatno bude zastupljeno pet velikih sila — stalnih članica Vijeća sigurnosti — i da je od prvostepene važnosti da se one ravnaju po ciljevima i načelima svjetske organizacije i da imaju usaglašene ciljeve vanjske politike.

Treći preduvjet jeste kontrola naoružanja i razoružanja u okviru Svjetske organizacije. U vrijeme stvaranja Ujedinjenih nacija čovječanstvu još nije bila poznata razorna moć nuklearnog oružja i taj elemenat još tada nije igrao ni toliku ulogu koliko je imao u sistemu Lige naroda. No ubrzo zatim pokazalo se da su reguliranje proizvodnje nuklearnog naoružanja, te razoružanje, jedan od najvažnijih činilaca očuvanja svjetskog mira, posebno u okviru Ujedinjenih nacija, ali da i ostvarenje toga uvjeta umnogome ovisi od prethodna dva — od usaglašenosti ciljeva svjetske politike velikih sila, a zatim i od njihove zastupljenosti u svjetskoj organizaciji.<sup>6</sup>

Ovakvo zamišljen sistem kolektivne sigurnosti trebalo je da djeluje na čitavoj našoj planeti. Ujedinjene nacije trebalo je da imaju monopol u primjeni sile u međunarodnim odnosima, time što će se isključiti svaka sila bez ovlašćenja svjetske organizacije i što će se na taj način ta sila centralizirati. Za uzvrat, države se po toj zamisli više nisu morale

<sup>6</sup> Ovaj sistem ipak je imao prednosti u odnosu na sistem osiguranja mira prema Paktu Lige, koji je implicirao mnogo veći broj preduvjeta da bi u praksi bio efikasan. To su bili — (1) striktno i *bona fide* poštivanje svih unaprijed preuzetih obaveza od strane članova Lige; (2) jednoglasnost u Vijeću prilikom donošenja odluka; (3) moralna izolacija agresora; (4) univerzalnost Lige; i (5) provođenje u život odredaba Pakta o razoružanju. Bilo je dovoljno da se u praksi ne ostvare prvi, četvrti i peti uvjet i da taj sistem doživi svoj potpuni slom.

same brinuti za svoju sigurnost i obranu od vanjskog agresora. To je trebalo da postane briga čitave svjetske zajednice, a dužnost svake države pojedinačno bila je samo da dade svoj udio u oružanim snagama prilikom izvršenja kolektivne akcije protiv agresora. Trebalo je da Ujedinjene nacije automatski poduzimaju adekvatne mjere protiv svakog agresora, u bilo kome slučaju prijetnje miru, narušenja mira ili agresije, ma gdje u svijetu do njih dolazilo, ali jasno pod uvjetom da agresiju ne počini neka od velikih sila, stalnih članica Vijeća sigurnosti.



Osnove takvog sistema kolektivne sigurnosti udarene su na Konferenciji u Jalti u februaru 1945, između Staljina, Churchilla i Roosevelta, kada je suradnja pobjedničkih sila dostigla svoj vrhunac. Tada je čovječanstvu izgledalo da su svi ti ciljevi i svi preduvjeti za efikasnost svjetske organizacije zaista realni i ostvarljivi.

Međutim, u poslijeratnom razdoblju svijet se veoma izmijenio i Ujedinjene nacije na samom početku svoga djelovanja suočile su se sa jednim svijetom drugačijim od onoga kakav je izgledao u Jalti.

Funkcionalne slabosti sistema kolektivne sigurnosti u punoj su se mjeri ispoljile, a na njih su se nadovezale još i mnoge druge koje bi u normalnijim okolnostima možda i mogle biti nadvladane. U svakom slučaju, vanjske okolnosti gotovo su potpuno nadmašile sistem osiguranja mira onakav kakav je bio zacrtan u Povelji. Istina je da usprkos tome do novog svjetskog rata još ni do danas nije došlo, ali mnogo manje zaslugom Ujedinjenih nacija, a mnogo više »ravnotežom straha« od sveopćeg uništenja, s obzirom da su supersile ubrzo uspostavile ravnotežu u nuklearnom naoružanju.

U prvim nekoliko godina nakon stupanja na snagu Povelje, svi organi svjetske organizacije bili su konstituirani i počeli su da rade. Nije bilo, tako reći, nijednog spora koji bi mogao ugroziti međunarodni mir, a da se nije pojavio pred Vijećem sigurnosti ili pred Generalnom skupštinom. Nije bilo nijednog slučaja prijetnje miru, narušenja mira ili agresije, a da nije došao na diskusiju pred Vijećem sigurnosti. U tome pogledu su ipak veliki izuzetak činili oslobodilački pokreti u zavisnim zemljama, poput onog u Vijetnamu počev od 1946. godine, koje su kolonijalističke sile uspjele da prikažu kao njihovu unutrašnju stvar.

No već u tome periodu pokazalo se da je nemoguće u praksi odvajati postupak rješavanja iz glave VI, od akcije osiguranja mira iz glave VII. Isto tako u praksi je bez ikakvog značaja ostala razlika između pojmova »prijetnje miru«, »narušenja mira«, te »agresije«.

No još značajnije praktične posljedice imao je neuspjeh u formiranju Komiteta vojnog štaba, stalnog pomoćnog organa Vijeća sigurnosti. Taj Komitet je trebalo da bude sastavljen od predstavnika načelnika gene-

ralštabova pet velikih sila. Prema Povelji, taj organ je trebalo da izradi osnove za upotrebu oružanih snaga država članica u kolektivnoj akciji, a u slučaju takve akcije trebalo je da neposredno obavlja vođenje stratejskih operacija Ujedinjenih nacija.

Nakon što se Komitet vojnog štaba konstituirao, zbog neslaganja njegovih članova, nije mu uspjelo da postigne jednoglasnost u izradi prijedloga sporazuma sa državama članicama o stavljanju na raspoloženje Ujedinjenim nacijama kontingenata vojnih snaga. Komitet vojnog štaba prekinuo je svoj rad i do danas se više nije sastao. Time je nestalo organa bez koga je praktično nemoguće izvesti bilo kakvu kolektivnu oružanu akciju Ujedinjenih nacija na način kako je predviđala Povelja.

Ipak je Vijeće sigurnosti raspravljalo o svim mnogobrojnim sporovima i sukobima i u znatnom broju slučajeva zaista mu je uspjelo da ih utiša ili otkloni diplomatskom akcijom. No u svemu tome postalo je očito da Ujedinjenim nacijama nedostaje jednoglasnost velikih sila, prijeko potrebna za očuvanje svjetskog mira. One su se već tada rascijepile na dva bloka i svoje suprotnosti i sukobe prenosile su na gotovo sve organe Ujedinjenih nacija. Sjedinjene Države iskorišćavale su svoju apsolutnu većinu i glasačku mašinu da bi isprovocirale Sovjetski Savez da se što veći broj puta koristi pravom veta u Vijeću sigurnosti. To su one potom koristile u propagandnoj borbi, ali to nije nimalo doprinosilo međunarodnoj sigurnosti. Ni Sovjetski Savez sa Staljinom na čelu nije pokazivao znakove pomirljivosti i kompromisne politike nego je i on sa svoje strane doprinosio produbljivanju sukoba i jačanju hladnog rata, što je imalo za neposrednu posljedicu brzo ponovno naoružavanje zapadnih sila i početak hladnog rata.

I u tome nadglasavanju velike sile su sve manje vodile računa o svojoj prvenstvenoj odgovornosti za svjetski mir, a sve više o vlastitim interesima u vanjskoj politici. Očito je bilo da u slučaju neke jače krize Ujedinjene nacije neće biti efikasne i da će doći do sloma sistema kolektivne sigurnosti, uporedo sa mogućnošću izbijanja trećeg svjetskog rata sa upotrebom nuklearnog oružja.

Izlaz se nalazio u brzoj reviziji Povelje i prilagođavanju sistema osiguranja mira novim uvjetima. No za normalnu reviziju nije bilo nikakvih izgleda jer ju je Sovjetski Savez mogao omesti svojim suprotstavljanjem, a ta zemlja, suočena sa američkom glasačkom mašinom, nije nimalo bila raspoložena da se lišava povlašćenog položaja u Vijeću sigurnosti i naročito pravom veta.<sup>7</sup>

I tada je dolazilo do različitih prijedloga i inicijativa kako da dođe do revizije Povelje, makar i **de facto**, ako ne **de jure**, te da se na drugi

<sup>7</sup> Član 108. Povelje izričito propisuje da svaka njena revizija stupa na snagu za sve zemlje članice Ujedinjenih nacija, ako je prihvati većina od dvije trećine članova Generalne skupštine i potom ako je ratificira dvije trećine članova Ujedinjenih nacija, »uključujući sve stalne članove Vijeća sigurnosti«. Time su velike sile stekle dalekosežno pravo i način da čuvaju svoj privilegirani položaj od mogućih izmjena.

način stvorenje uvjeti kako bi Ujedinjene nacije postale efikasne. Ekstremistički krugovi u zapadnim zemljama pomišljali su na jednostavno isključenje Sovjetskog Saveza iz Ujedinjenih nacija i tim putem njihovo pretvaranje u instrument politike jednog bloka. Napredniji krugovi gledali su više na posljedice nego na uzroke i zalagali su se za ukidanje prava veta u Vijeću sigurnosti jer su u njemu gledali izvor svih zala. Takvih želja i inicijativa ima još i danas, iako se u posljednjih dvadeset godina međunarodna zajednica ponovo suštinski izmijenila.

Ozbiljniji pokušaj predstavljalo je stvaranje Interimnog komiteta Generalne skupštine u 1947, koji je trebalo da se stalno nalazi u zasjedanju između redovnih zasjedanja Generalne skupštine. Taj organ u ime Skupštine i zajedno sa Skupštinom trebalo je da uzurpira nadležnost Vijeća sigurnosti u osiguranju mira. No taj je pokušaj propao pošto su mu se energično suprotstavili Sovjetski Savez i njegovi saveznici, među kojima je tada još bila i Jugoslavija.

No izravna posljedica razbuktavanja hladnog rata i blokovske podjele, koja je već bila konačna, bilo je rapidno gubljenje povjerenja država da su Ujedinjene nacije, u stanju u kome su se nalazile, u mogućnosti da zadrže monopol u primjeni sile i da su u stanju da ih efikasno zaštite za slučaj vanjske agresije.<sup>8</sup> I države su široko počele pribjegavati pravu kolektivne samoobrane, predviđenom u članu 51. Povelje. Na temelju blokovske podjele na sve strane počeli su se osnivati obrambeni savezi — počev od Rio pakta u 1947, preko NATO pakta, SEATO i Bagdadskog pakta, sve do Varšavskog pakta u 1955. Pored toga počele su se osnivati i regionalne organizacije prema glavi VIII Povelje, kojima je također u osnovi bila blokovska podjela. Tekstovi svih tih ugovora bili su pažljivo redigirani i nisu dolazili formalno u sukob sa obavezama iz člana 51. ili glave VIII. No bilo je jasno da je samim stvaranjem i postojanjem tih paktova izdana temeljna ideja kolektivne sigurnosti kroz Ujedinjene nacije kao jedine organizacije odgovorne za svjetski mir i sa monopolom primjene sile u međunarodnim odnosima. Umjesto da se oslone na snagu Ujedinjenih nacija, države su tražile zaštitu u tim blokovskim paktovima i same su se počele grozničavo naoružavati i pripremati za eventualni rat.

U 1949. dolazi do događaja koji će kasnije biti kobni i jedni od glavnih suštinskih uzroka neefikasnosti Ujedinjenih nacija. U jednoj od pet zemalja stalnih članica Vijeća sigurnosti, u Kini, nakon dugotrajne revolucije dolazi do smjene vlasti. U Pekingu se obrazuje nova Vlada Narodne Republike Kine sa Mao Ce Tungom na čelu. Nova vlast uspostavila je

<sup>8</sup> Više detalja o historiji primjene Povelje iznijeli smo u pomenutom članku — »Agresija i međunarodno pravo«, *Pregled 1969*, br. 2, naročito strane 176—181. Prikaz konkretnih primjera narušenja mira i agresije, slučaj po slučaj, za period do kraja 1968. izložili smo u članku — »Ujedinjene nacije i sprečavanje agresije«, *Pregled 1969*, br. 4—5, str. 430—450. Na ovom mjestu izlažemo u glavnim crtama opću evoluciju u primjeni Povelje sa posljedicama na stanje njene današnje djelotvornosti na međunarodna zbivanja.

kontrolu nad čitavom teritorijom Kine, osim na otoku Formozi gdje i dalje vlast vrši nacionalistički šef države Čang Kaj Šek.

Sjedinjenim Državama uspjelo je, međutim, da putem glasačke mašine onemogućí predstavništvo nove Vlade u Pekingu u Ujedinjenim nacijama. Tako, tamo još i danas čitavu Kinu zastupa režim koji pod kontrolom drži tek nešto oko 11 miliona Kineza na Formozi, od njih više od 700 miliona, koliko ih živi u kontinentalnom dijelu te velike zemlje. Time Ujedinjene nacije u svojoj borbi za univerzalnost doživljavaju jedan od najvećih poraza. U međunarodnim odnosima postepeno se afirmira nova velesila, koja polako zadobiva i status supersile, a koja ne mora osjećati nikakve odgovornosti i dužnosti prema ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija, jer nju, protiv njene volje, drži izvan svjetske organizacije. I ovo je jedan od najočitijih i najtežih primjera gdje je blokovska podjela nekih velikih sila odnijela prevagu nad interesima međunarodne sigurnosti i efikasnosti svjetske organizacije, što će se sve više i više osjećati.

U 1950. godini izbio je Korejski rat, prvi veliki oružani sukob u kome su velike sile bile podijeljene na strani obadvije ratujuće strane. Na strani Južne Koreje, koja je bila napadnuta, bile su tri zapadne sile sa većinom članica Ujedinjenih nacija. Na strani Sjeverne Koreje bio je Sovjetski Savez — stalni član Vijeća sigurnosti — i Narodna Republika Kina, velesila izvan Ujedinjenih nacija. S obzirom da u momentu izbijanja toga sukoba predstavnici Sovjetskog Saveza, baš zbog pitanja statusa Narodne Republike Kine, nisu učestvovali u radu organa Ujedinjenih nacija, Vijeću sigurnosti je uspjelo organizirati kolektivnu oružanu akciju u obrani Južne Koreje pod zastavom Ujedinjenih nacija, ali pod vojnom komandom Sjedinjenih Država, namjesto Komiteta vojnog štaba koji više nije djelovao.

Kao posljedica te situacije i da bi se prevenirali slični slučajevi narušenja mira u budućnosti, u istoj godini Generalna skupština donosi čuvenu rezoluciju »Ujedinjeni za mir« (**Uniting for Peace**). Tom rezolucijom priznata je prvenstvena odgovornost Generalne skupštine za međunarodni mir kad god Vijeće sigurnosti, zbog veta nekog stalnog člana, nije u stanju da djeluje. Ukoliko se Generalna skupština ne nalazi već u zasjedanju, predviđeno je sazivanje hitnog izvanrednog zasjedanja u roku od 24 sata, i tada ovaj organ može i putem preporuka, donesenih dvotrećinskom većinom, povesti oružanu akciju — u slučaju narušenja mira ili agresije — da bi se ponovo uspostavio međunarodni mir.

Rezolucija je predviđela osnivanje stalnih pomoćnih organa Generalne skupštine — Komitet za nadzor mira i Komitet za kolektivne mjere — koji bi trebalo da osiguraju kontinuitet i nadomjeste nedostatak Komiteta vojnog štaba Vijeća sigurnosti. Bilo je to u stvari u historiji

svjetske organizacije najznačajnije pomjeranje težišta odlučivanja sa nedemokratskog organa, Vijeća sigurnosti, na demokratski organ, Generalnu skupštinu. Ovaj postupak obećavao je ujedno efikasnu akciju čak ako bi se kao agresor pojavila i neka velika sila. S te strane to je bilo najdalekosežnije unapređenje sistema kolektivne sigurnosti u odnosu na onaj, predviđen u tekstu Povelje. Međutim, još u to doba Sjedinjene Države raspolagale su sigurnom većinom i glasačkom mašinom u Generalnoj skupštini i usvajanje rezolucije »Ujedinjeni za mir« predstavljalo je i njihovu političku pobjedu u odnosu na rivalnu supersilu, Sovjetski Savez.

Ipak, funkcionalni nedostatak ovog mehanizma bio je taj što on uopće nije dirao u postojeći postupak mirnog rješavanja sporova, koji je sam po sebi u praksi već veoma oslabio. Štaviše, umanjivanje političkog značaja Vijeća sigurnosti u suzbijanju agresije imalo je kao neposredni odraz da su nakon 1950. godine države jednostavno prestale pred njeza iznositi svoje sporove opasne po međunarodni mir, pa čak i slučajeve koji su predstavljali prijetnju miru ili narušenje mira. Generalna skupština zbog svoje glomaznosti i zbog periodičnih zasjedanja bila je potpuno nepodesan organ da preuzme funkciju svakodnevnog posredništva u rješavanju sporova i razmatranja situacija potencijalno opasnih po mir. Postupak iz rezolucije »Ujedinjeni za mir« praktično je ostalo kao rezerva samo za slučajeve krajnje nužde u suzbijanju otvorene agresije. Time se u čitavom sistemu osiguranja mira Ujedinjenih nacija samo još produbio vakum u nepostojanju efikasnog organa koji bi radio na prevenciji međunarodnih sukoba.

Posljedica toga, kao i prisilna odsutnost Narodne Republike Kine iz Ujedinjenih nacija, bila je da su države u rješavanju najkrupnijih međunarodnih problema počele zaobilaziti ovu svjetsku organizaciju. Staljinova smrt u 1953. i dalekosežna promjena kursa sovjetske vanjske politike u popuštanju zategnutosti i u politici blokovske koegzistencije, tome su samo još više doprinijeli.

U 1954. riješena su dva krupna međunarodna problema izvan Ujedinjenih nacija. Najprije na Ženevskoj konferenciji dolazi do odluke o obustavi neprijateljstava u Indokini i makar privremenog rješenja tekućeg međunarodnog sukoba u Vijetnamu, Laosu i Kambodži. Iste godine, također izvan Ujedinjenih nacija, Vlade Jugoslavije, Italije, Britanije, Francuske i Sjedinjenih Država postižu direktno rješenje teškog i opasnog za mir u Evropi, problem Trsta. Svjetski mir time dobija i Ujedinjene nacije pozdravljaju te uspjehe u popuštanju zategnutosti. No sve su to ipak uspjesi na kraći rok koji su stvorili presedane za budućnost i koji su još više istakli na vidjelo neefikasnost Ujedinjenih nacija kao organizacije prvenstveno odgovorne za svjetski mir. Već iste godine dolazi u Srednjoj Americi do otvorene agresije pod okriljem Sjedinjenih Država protiv Gvatemale, gdje Ujedinjene nacije ostaju prvi puta potpuno pasivne i mirno promatraju pobjedu agresora.

U 1955. godini demokratizacija međunarodne zajednice dovodi do kvalitativne transformacije Ujedinjenih nacija. Primanjem u članstvo svjetske organizacije većeg broja država odjedamput, među kojima je bio znatan broj onih iz Azije i Afrike, mijenja se većina u Generalnoj skupštini u korist onih koje ne žele da pripadaju nijednom bloku niti žele da **a priori** i bez rezerve podržavaju politiku nijedne supersile. Sjedinjene Države time gube sigurnu većinu u Organizaciji Ujedinjenih nacija, a čovječanstvo dobija nove nade u efikasnost očuvanja mira iz rezolucije »Ujedinjeni za mir«.

No te nade i oduševljenje zbog izmjena u međunarodnoj organizaciji nisu bile dugog vijeka. Istina je da je Generalna skupština u 1956. energičnom akcijom suzbila agresiju Britanije, Francuske i Izraela protiv Egipta u zoni Sueckog kanala. No u tome slučaju dvije supersile — Sovjetski Savez i Sjedinjene Države — također su bile protiv ove avanture i u tome pravcu podržali su akciju svjetske organizacije. No samo nekoliko sedmica kasnije, ni mnogobrojne rezolucije i apeli Generalne skupštine nimalo nisu mogli izmijeniti situaciju nastalu intervencijom sovjetskih trupa u Mađarskoj.

U 1960. otpočeo je dugotrajan Kongoanski rat u kome su intervenisale snage Ujedinjenih nacija. No interesi krupnog kapitala Belgije, Britanije i drugih zemalja uspjeli su da akciju svjetske organizacije odlažu i da je učine za dugo vrijeme neefikasnom, naročito u pogledu secesije Katange pod vodstvom Moiza Čombea, gdje se stav Ujedinjenih nacija nekoliko puta iz temelja mijenjao. U toj drami našli su smrt Predsjednik Vlade Konga Patris Lumumba i sam Generalni sekretar Ujedinjenih nacija Dag Hamarskjöld.

Intervencija trupa Ujedinjenih nacija u Kongu, najmasovnija i najdugotrajnija nakon one u Koreji, imala je za posljedicu i značajne materijalne troškove. No za razliku od Koreje, gdje su te troškove najvećim dijelom snosile Sjedinjene Države, zemlje koje su iz oprečnih razloga bile nezadovoljne akcijom Ujedinjenih nacija u Kongu — Belgija, Francuska, Sovjetski Savez i njegovi saveznici u Istočnoj Evropi — odbili su da plate svoj udio u tim izvanrednim troškovima svjetske organizacije. Time je vještački izazvana finansijska kriza za relativno malu svotu od 123 miliona dolara, koja je prijetila finansijskom propašću svjetske organizacije. Iza svega toga stajali su u stvari interesi velikih sila i njihova namjera da ponovo preuzmu prvenstvenu ulogu u odlučivanju u međunarodnim poslovima, bilo putem Ujedinjenih nacija ili čak i izvan njih. Postavljeno je novo pravilo da se sve akcije u slučaju narušenja mira ili agresije prema rezoluciji »Ujedinjeni za mir« ubuduće imaju finansirati iz dobrovoljnih priloga zemalja. To je dovelo do neefikasnosti i ovoga mehanizma očuvanja mira, jer time je po drugi put onemogućena neposredna i automatska akcija svjetske organizacije protiv bilo koga agresora. Čak kad bi se potrebna sredstva i osigurala, za to treba



znatno vremena, što potencijalnog agresora može ohrabriti na brzu akciju kakva se dogodila u 1967. godini na Bliskom Istoku.

Time su velike sile dobile bitku u odnosu na većinu malih i srednjih država u Ujedinjenim nacijama, ali pod tešku cijenu neefikasnosti svjetske organizacije u osiguranju mira. U posljednjih deset godina Ujedinjene nacije ostale su samo mjesto za pregovore i za političke debate i one svojom vlastitom snagom i akcijom više nisu u stanju da zaplaše potencijalnog agresora.

Samo u malom broju slučajeva nakon 1960. godine diplomatska akcija putem svjetske organizacije bila je od nekog utjecaja na okončanje sukoba. U julu 1961. prekinuta je borba francuske vojske u tuniskoj luci Bizerti protiv civilnog stanovništva toga grada, a u 1965. nakon nekoliko rezolucija, Vijeću sigurnosti uspjelo je da prekine neprijateljstva između indijskih i pakistanskih trupa u Kašmiru. No i u tome drugom slučaju do sporazuma o uzajamnom povlačenju trupa na ranije položaje došlo je izvan Ujedinjenih nacija, i to na sastanku u Taškentu krajem 1965.

U toku janskog rata 1967. na Bliskom Istoku Izrael je postupio po odlukama Vijeća sigurnosti o prekidu vatre tek nakon što se učvrstio na položajima koje je planirao da osvoji i koje do danas nije napustio. Ni izvanredno zasjedanje Generalne skupštine, ni odluka Vijeća sigurnosti, koja je između ostalog predviđala i povlačenje trupa sa okupiranih teritorija, do sada nisu mogli izmijeniti situaciju u tome području.

U nekoliko slučajeva narušenja mira ili agresije dolazilo je do hitnih zasjedanja Vijeća sigurnosti, ali ono nije bilo u stanju da donese ni odluku, čak samo da i osudi agresiju, pored toga što o nekoj kolektivnoj akciji nije bilo ni govora. To je bilo na vrhuncu zategnutosti između dviju supersila u Karipskoj krizi 1962. godine, kad je početak raketno-nuklearnog rata bio samo pitanje sati. Ipak, na sreću čovječanstva, dvije supersile uspjele su da se nagode izvan Ujedinjenih nacija. Sličnu sudbinu imali su sastanci Vijeća sigurnosti povodom invazije američkih trupa u Dominikanskoj Republici u 1965, te povodom invazije trupa pet zemalja Varšavskog dogovora u Čehoslovačkoj u 1968. U tim slučajevima ništa ni izvan Ujedinjenih nacija nije moglo odvratiti dvije supersile od grube intervencije u unutrašnjim poslovima dvije male zemlje i da izvrše promjene u vlasti koje su odgovarale njihovim interesima.

Napokon, u čitavom nizu sukoba, Vijeće sigurnosti i Generalna skupština uopće nisu reagirali, kao da se svjetske organizacije to nije ticalo, i nije dolazilo čak ni do formalnih sastanaka nadležnih organa da razmotre situaciju. Prvi put se to dogodilo u 1962. godini u toku okršaja između kineskih i indijskih trupa u Himalaji. U toku čitavog vijetnamskog rata organi Ujedinjenih nacija nisu poduzimali nikakvu konkretnu

akciju za okončanje sukoba, ako se izuzmu naponi Generalnog sekretara U Tanta da dovede zaraćene strane za pregovarački stol. Slično je bilo u 1969. godini u povodu kinesko-sovjetskih pograničnih incidenata, u pogledu »fudbalskog rata« između Salvadora i Hondurasa, a u 1970. godini povodom intervencije stranih sila u građanskom ratu u Kambodži. U momentu kad ovo pišemo, svakog časa može otpočeti strana intervencija i u građanskom ratu u Jordanu, gdje se također ne očekuje konkretna akcija Ujedinjenih nacija.

Svjetska organizacija nije odigrala nikakvu pozitivnu ulogu ni u postupku mirnog rješavanja sporova. Tokom godina, povodom graničnih incidenata na Bliskom Istoku, prije i nakon 1967. godine, jedna ili druga strana obraćale su se Vijeću sigurnosti za pomoć i intervenciju. Osim rezolucija koje su povremeno jačim ili slabijim izrazima osuđivale jednu ili drugu stranu, nije bilo nikakve akcije koja bi išla za eliminacijom tih sukoba. Danas ima čitav niz neriješenih teritorijalnih problema, naročito u Africi i u Aziji, koji dovode do graničnih sukoba ili do oružanih ustanaka i koji se mogu izroditi u svjetske sukobe, a koje ni jedna ni druga strana, niti bilo koja treća zemlja, članica Ujedinjenih nacija, naprosto ne iznose pred Vijeće sigurnosti, jer u tome ne vide nikakvu svrhu niti korist.



Tako se došlo do situacije kada mehanizam rješavanja sporova, akcija u slučaju prijetnje miru, narušenja mira ili agresije, te odredbe o regionalnim sporazumima, dakle čitave glave VI, VII i VIII Povelje naprosto više ne djeluju. Ista je situacija i u pogledu postupaka iz rezolucije »Ujedinjeni za mir«. Sve ovo nikako ne znači da su Povelja, napose ciljevi i načela iz njena prva dva člana, prestali pravno obavezivati države članice Ujedinjenih nacija. Po općem međunarodnom pravu i na temelju prava međunarodnih ugovora sve države potpisnice Povelje i dalje su vezane tim propisima i one su pravno odgovorne za svaku povredu, posebno za svaki akt agresije, što sve ide i do primjene Nirnberskih principa. Individualni počinioci zločina protiv mira, ratnih zločina i zločina protiv čovječnosti danas misle da su dobro zaštićeni od međunarodne pravde. No moguće je da se ravnoteža snaga jednom izmijeni na njihovu štetu, kako je to bilo u slučaju nacističkih ratnih zločinaca, i da oni odgovaraju za svoja djela.

Usprkos toj očitoj pasivnosti Ujedinjenih nacija u njihovoj prvoj i najvažnijoj zadaći, u očuvanju mira i sigurnosti, čovječanstvo je danas više udaljeno od općeg nuklearnog sukoba nego u bilo kome periodu historije Ujedinjenih nacija do 1962, kad su njihovi organi na tome poslu bili znatno aktivniji. Uzrok leži u odlučnosti dviju supersila da izbjegnu svaki međusobni direktni sukob na bilo kome mjestu na našoj planeti.

Umjesto opasnosti od svjetskog sukoba, čovječanstvo danas prolazi kroz period lokalnih ratova, kojima gotovo redovito u osnovi leže interesi

supersila. Ti ratovi uopće nemaju za cilj potpunu pobjedu nad protivnikom, a ni fizičko uništenje neprijatelja. To je era ratova kojima su bili najbliži oni koji su se u Evropi vodili u XVIII stoljeću, nasuprot Napoleonovim ratovima, te prvom i drugom svjetskom ratu iz XIX i XX stoljeća, kojima je glavni cilj bio uništenje neprijatelja i subjugacija njegove teritorije i stanovništva.

No ovi lokalni ratovi u prvom redu pogađaju male i srednje zemlje, poput Koreje, Vijetnama, Laosa, Kambodže, Dominikanske Republike, Čehoslovačke, zemalja Srednjeg Istoka i drugih. Iako se ne vode nuklearnim oružjem, i primjena klasičnog naoružanja u većini tih ratova dovodi do nečuvenih patnji i bijede civilnog stanovništva, naročito u Azijskom jugoistoku. Tamo su u prvom redu starci, žene i djeca neprestano izloženi zračnim napadima napalm bombama, izbjeglištvu, gladi, epidemijama i ranjavanju. Produženje tih ratova redovito vodi degradaciji u načinu njihovog vođenja, gdje se krše ženevske konvencije o zarobljenicima i o zaštiti građanskih lica, pa sve do masovnih ubijanja civilnog stanovništva, što je bilo tako često u drugom svjetskom ratu.

Ti ograničeni i lokalni sukobi, iza kojih redovito stoje interesi supersila i koji se bez njih ne mogu okončati, mada pogađaju u prvom redu stanovništvo malih i srednjih zemalja, predstavljaju potencijalnu opasnost i po svjetski mir. Iako su supersile zaista odlučne da izbjegnu direktnu konfrontaciju, uvijek je moguće da silom inercije i razvojem događaja koji im ispadnu iz ruku dođe čak i do nje, a zatim je samo jedan korak do primjene nuklearnog oružja. Upravo u ovim danima čovječanstvo prolazi kroz takvu opasnost u građanskom ratu u Jordanu, kome se ne zna ishod. Ako trupe Sjedinjenih Država interveniraju, čemu može biti povod prethodna intervencija i neke susjedne arapske države ili i Izraela, može lako doći i do intervencije sovjetskih trupa, usprkos želji obje supersile da okončaju ovaj sukob, što se očitovalo kroz usvajanje Rogersovog plana.

Istina je da se čovječanstvo danas znatno udaljilo od opasnosti sveopćeg nuklearnog rata, »na pritisak dugmeta«, koja je postojala naročito tokom pedesetih i na početku šesdesetih godina ovog stoljeća. Ali opasnost svjetskog nuklearnog sukoba koji bi se mogao izroditi iz nekog od lokalnih ratova još ni izdaleka nije potpuno otklonjena.

Demokratizacija međunarodne zajednice i naročito politika nesvrstanih zemalja koja je najneposredniji odraz te tendencije, ipak do danas nije direktno umanjila ulogu supersila u vođenju svjetskih poslova, naročito kad se radi o pitanjima koja zadiru u interese trećih zemalja. Najveći je značaj politike nesvrstanih zemalja i njihovih odluka sa tek protekle Konferencije u Lusaki, što ona stalno pruža alternativu monopolu supersila u rješavanju najbitnijih problema koji su od interesa za čitavu svjetsku zajednicu. Ta alternativa u svakom slučaju je razumnija, prihvatljivija i bliža demokratskim procesima koji se u našem stoljeću

odigravaju u svim društvima i na svim nivoima, nego što je to oligarhijska politika nekolicine najvećih zemalja, koja je mnogo karakterističnija za XIX stoljeće i koncert evropskih sila. No supersile su korumpirane svojom moći i ne pokazuju, makar zasada, znakove da su voljne da napuste te svoje pozicije monopola.

S time u vezi značajno je osvrnuti se na različite sugestije o reorganizaciji Ujedinjenih nacija, koje su naročito bile brojne i žive krajem četrdesetih i početkom pedesetih godina ovog vijeka. Iluzorno je zahtijevati ukidanje specijalnog položaja velikih sila u Vijeću i njihovo svođenje na status svih ostalih zemalja. Time se nikako ne bi moglo očekivati da one surađuju u Ujedinjenim nacijama više nego što to čine danas. Prema tome, ukidanje prava veta i možda čak likvidacija položaja stalnih članova u Vijeću sigurnosti po našem mišljenju nije nikakav lijek za sadašnju pasivnost svjetske organizacije i to ne bi doprinijelo njenoj ponovnoj afirmaciji u međunarodnim poslovima.

Ali međunarodna zajednica i sve male i srednje zemlje imaju pravo da traže i imaju više šansi da u tom uspiju, da velike sile ne koriste samo svoja specijalna prava koja im je dodijelila Povelja nego da ujedno izvršavaju i svoje posebne odgovornosti i veće dužnosti u očuvanju svjetskog mira i sigurnosti, koje se javljaju kao pandan tim pravima.

Povelja, onakva kakva je koncipirana u San Francisku, zamislila je da pet najvećih zemalja ima usaglašene ciljeve svoje vanjske politike, naročito kad se radi o osiguranju svjetskog mira, i da u Vijeću sigurnosti nastupaju zajednički. No pri tome od njih se traži i to da se u vođenju vanjske politike pridržavaju načela javnosti diplomacije, čije su temelje udarili Lenjin i Wilson u 1917. i 1918. godini, i da pri tome u punoj mjeri surađuju sa predstavnicima svih drugih zemalja članica Ujedinjenih nacija, kojima brojčana prednost daje čak i šansu da nadglasaju velike sile.

Situacija kakva je danas, iako je mnogo povoljnija od ere otvorenog i oštrog hladnog rata, još uvijek je potpuno suprotna tim idealima zacrtanim u Povelji. Velike sile se sporazumijevaju danas ignorirajući i zaobilazeći Ujedinjene nacije. Na svoje pregovore one ne pripuštaju nikoga trećeg i ne postoji nikakva kontrola svjetskog javnog mnjenja o tome što one zaključuju, da li to zadire u interese čitavog čovječanstva ili čak i vitalne interese pojedinih malih i srednjih zemalja, koje se lako mogu pretvoriti u objekt politike velikih sila. Takva diplomacija bila je svojstvena devetnaestom stoljeću, pa i Konferenciji na Jalti u 1945, kad se odlučivala sudbina mnogih malih naroda, a da se njihovim predstavnicima nije dopustilo ni da izlože svoje mišljenje. Takva diplomacija u očitoj je suprotnosti sa ciljevima i načelima Povelje Ujedinjenih nacija i pogibeljna je za čitavu svjetsku zajednicu.

Pored toga, svaka od supersila pretendira na jednu interesnu sferu, Sjedinjene Države u Latinskoj Americi, a Sovjetski Savez u Istočnoj Evropi, gdje **a priori** odbijaju svaki vanjski utjecaj, uključujući i nadležnost svjetske organizacije. Oni su narode tih regiona doveli u nezavisan položaj koji direktno zadire u njihovu suverenost i grubo krši načelo suverene jednakosti svih država, proklamirano Poveljom.<sup>9</sup>

Akcija demokratske većine zemalja u međunarodnoj zajednici u prvom redu ali ne isključivo grupe nesvrstanih država, mora bezuvjetno ići za tim da velike sile vrati u Ujedinjene nacije, da ih vrati u Vijeće sigurnosti, gdje će pred licem čitavog svijeta, uz aktivno učešće svih ostalih zemalja rješavati o najvažnijim problemima naše stvarnosti.

Pri tome je neophodan uvjet da i predstavnici Narodne Republike Kine zauzmu svoje mjesto u svim organima Ujedinjenih nacija, posebno u Vijeću sigurnosti, sa svim pravima i dužnostima stalne članice toga organa. Tek tada će se Ujedinjene nacije istinski približiti idealu univerzalnosti, a sve dok se ta velika zemlja bude nalazila izvan svjetske organizacije, univerzalnost će biti više prividna nego stvarna, makar i sve preostale države budu u nju primljene. Kad se Narodnoj Republici Kini budu dala prava stalnog člana vijeća sigurnosti, onda će se tek od nje moći očekivati da ispunjava i sve dužnosti koje iz tih prava proizlaze i da se u svojoj vanjskoj politici doslovno pridržava prvih dvaju članova Povelje. Sve dok do toga ne dođe, iluzorno je od te zemlje zahtijevati miroljubiviju politiku, te veći stupanj suradnje u razoružanju, zabrani nuklearnih proba i drugo. Isto tako je iluzorno očekivati i bilo kakav odlučujući utjecaj Ujedinjenih nacija u rješavanju sporova i u prevenciji sukoba u Aziji — u Vijetnamu, Laosu i Kambodži, na sovjetskoj granici i u drugim regionima. A ta velika zemlja ima i svojih vlastitih unutrašnjih problema, skopčanih sa porastom stanovništva, za koje ostatak čovječanstva ne pokazuje nikakvo razumijevanje.

**DR V. Đ. DEGAN**

<sup>9</sup> Kuba, kao prvi izuzetak u američkoj hemisferi, morala se u 1961. sa oružjem u ruci braniti od nasilne intervencije u Svinjskom zalivu, organizirane u Sjedinjenim Državama. Evolucija političkih prilika u Peruu i u Čileu u najnovije doba u pravcu veće nacionalne nezavisnosti, treba tek da se pokaže na djelu. Inače, očito je da znatan broj zemalja Latinske Amerike danas teži ka ciljevima političke nesvrstanošći, što se pokazalo njihovim učešćem na Konferenciji u Lusaki. U bloku zemalja u Istočnoj Evropi, tendencije ka jačoj nezavisnosti danas su jedino vidljive u Rumunjskoj, koja je i dalje vezana obavezama iz Varšavskog pakta.

# **PREGLED**

časopis za društvena pitanja

godina LX

sarajevo oktobar 1970

broj 10

glavni i odgovorni urednik

**besim ibrahimpašić**

članovi redakcije

**franc cengle pavao domančić nikola kovač**

**fahrudin šebić milan škoro marko šunjić**

sekretar redakcije

**aleksa buha**

tehnički sekretar

**eleonora pavišić**

likovna oprema

**željko marjanović**

lektor **rajka božović** korektor **milica ristić**

izdavač **univerzitet u sarajevu**

