

SUBJEKTI MEĐUNARODNIH ODNOSA

U teoriji međunarodnih odnosa još uvijek nisu sasvim raščišćena pitanja pojma subjekta međunarodnih odnosa, ni samog naziva pa ni karakteristika koje bi trebali imati ti akteri. Ipak, može se konstatirati da prevladava mišljenje prema kojemu se taj naziv može upotrijebiti za glavne nosioce zbivanja na međunarodnome planu, koji se istodobno ne moraju poklapati sa subjektima međunarodnoga javnog prava⁷⁷. Za razliku od međunarodnoga javnog prava koje kao subjekte navodi: države, međunarodne organizacije, zatim u stanovitim situacijama ustanike i čovjeka pojedinca, kategorizacija subjekata međunarodnih političkih odnosa drukčija je i šira. Ta veća brojnost subjekata proizlazi svakako, iz samog karaktera međunarodnih političkih odnosa, širine događaja i različitih snaga čije se sudjelovanje primjećuje u kreiranju međunarodnih političkih odnosa.

Kadšto se isto tako unosi zabuna izjednačavanjem ili miješanjem subjekata s faktorima međunarodnih odnosa, što samo još više otežava preciziranje pojmova. Faktori međunarodnih odnosa pojavljuju se kao različiti uvjeti, događaji i pojave, koji kao takvi mogu utjecati na zbivanja u međunarodnim političkim odnosima. Stoga, kao što je već istaknuto o različitoj sredini, vremenu i nosiocima akcije ovisi i mogući stupanj utjecaja faktora na smjer međunarodnih odnosa.

Subjekti međunarodnih odnosa nosioci su određenih djelatnosti i zbivanja karakterističnih za sadržaj međunarodnih odnosa. To znači da se pod subjektom razumijeva svaki nosilac neke aktivnosti koja utječe na međunarodne odnose u pozitivnom ili negativnom stanju. Bitni kriteriji određenja uz trajnost takva djelovanja, tj. svijest i namjera da se nešto čini ili ne čini, jesu svakako i posljedice takve

⁷⁷ Andrassy subjekte međunarodnog prava definira kao svakoga tko je po odredbi međunarodnoga prava nosilac prava i dužnosti, djeluje izravno po propisima toga prava i izravno je podvrgnut međunarodnome pravnom poretku. J. Andrassy, *Međunarodno pravo*, Zagreb, 1961., str. 37.

akcije koje moraju imati međunarodno značenje. Tek spoj takva djelovanja, dakle, veza između voljnog, svjesnog i namjeravanog angažiranja⁷⁸ i ostvarenih efekata koji su prešli okvire državnih granica jedne zemlje, omogućuje da se govori o nosiocima zbivanja i o djelatnosti, koji se mogu nazvati subjektima međunarodnih odnosa.

Krug subjekata međunarodnih odnosa vrlo je širok i on, uz državu, kao najstarijeg i često najglavnijeg nosioca internacionalnih radnji, zahvaća: međunarodne vladine i nevladine organizacije, političke pokrete međunarodnog karaktera, multinacionalne tvrtke, crkve i religijske pokrete, razne profesionalne međunarodne organizacije, nacije, grupe ljudi i čovjeka pojedinca koji u stanovitim situacijama može također djelovati kao subjekt međunarodnih odnosa.

Države su u prošlosti bile glavni nosioci svih akcija na međunarodnom polju. No, početkom 20. stoljeća pojavile su se međunarodne organizacije, a poslije i drugi nosioci zbivanja, koji su svojim učincima također počeli utjecati na međunarodna zbivanja, čime su i države na neki način prestale biti jedini subjekti.

Analiza države kao osnovne i najvažnije jedinice u međunarodnim odnosima može započeti od isticanja osnovnih elemenata koje posjeduje svaka državna zajednica. Pravna teorija tvrdi da svaka država mora nužno imati četiri prisutna elementa, koja na neki način služe kao osnovni atributi državnosti: stanovništvo, teritorij, vlada i karakteristike suverenosti.

- a) Već je na prvi pogled, ako se usporede različiti popisi stanovništva, evidentno da je broj stanovnika vrlo različit u pojedinim državama i da u današnjem svijetu, gdje se vrlo često povećava krug novih država, postoje velike razlike u broju njihova stanovništva. Ako se npr. uspoređuju po broju stanovnika takve zemlje kao što su NR Kina, Indija ili Pakistan sa San Marinom, Andorom, Monakom, ili nekom drugom minijaturnom državom, dobiva se vrlo šarena slika mjesta pojedinih zemalja u međunarodnim odnosima. Prilikom procesa dekolonizacije u Africi također je došlo do stvaranja velikoga broja država s malim brojem stanovnika, što također u stanovitome smislu otežava njihov daljnji razvoj. Osim broja stanovnika i onih elemenata koje smo istakli pri analizi demografskog faktora za međunarodne odnose, može biti vrlo značajno kakav je sastav stanovnika

u pojedinoj državi, tj. radi li se o homogenoj naciji ili je riječ o višenacionalnoj zajednici, kakav je stupanj njihove povezanosti, koja nacija ima brojčanu prevlast itd.

- b) Teritorij države čini jednu od osnovnih razlika između suvremene države i brojnih srednjovjekovnih tvorevina.⁷⁹ Strategijski aspekt državnog teritorija često se shvaća kao državna sila, jer otuda posredno izviru mogućnosti opskrbe sirovinama, karakter industrijskog razvoja i uporaba vojnoga prostora. No, ni taj element ne smije se precjenjivati jer postoje i države vrlo velike po teritoriju, kojima je državna sila, shvaćena u takvu smislu, prilično skromna. Nedostatak moderne države, koja budno pazi na svoj teritorij, vezan je uz proces okupljanja snaga i uz stvaranje — i prema van i prema unutra — jačih nosilaca državne vlasti.

Razlike u pogledu veličine teritorija također su vrlo velike. U prvoj skupini nalaze se Rusija (17.075.000 km²), Kanada (9 976 000 km²), NR Kina (9 561 000 km²) i SAD (9 363 000 km² površine). Na dnu su pak minijaturne države, npr. Malta (316 km²), Barbados (430 km²) i Singapur (581 km²).

- c) Postojanje organizirane vlasti koja je kadra kontrolirati stanovništvo i teritorij dalji je značajan element za koji se pretpostavlja da postoji u svakoj suvremenoj državi. Vlada je izabrana i organizirana u skladu s nacionalnim zakonodavstvom, a vanjski poslovi, koji su opet posebno značajni vode se preko specijalnog nadležstva za vanjske poslove.

Postoji mnogo slučajeva u kojima određena vlada zbog različitih razloga nema mogućnosti efikasno kontrolirati situaciju u svojoj zemlji. Ako se to odnosi isključivo na unutrašnju situaciju (pobuna ili revolucija), postojanje države ne dolazi u pitanje sve do onoga trenutka dok ne dođe do znatnijeg angažiranja vanjskih snaga. U povijesti međunarodnih odnosa može se naći niz primjera kada se priznaje čak i vlada koja je doista izgubila kontrolu nad svojom zemljom i nalazi se u izbjeglištvu (slučaj: poljske, čehoslovačke, jugoslavenske, norveške vlade u godinama Drugoga svjetskog rata). Isto je tako moguće da se iz određenih političkih razloga ne priznaje vlada koja stvarno kontrolira teritorij i stanovništvo (dugogodišnje američko nepriznavanje NR Kine), ili se pak priznaju formalni predstavnici vlada koje su već davno prestale postojati i čije su stanovništvo i

78 V. Ibler, *Međunarodni odnosi*, Zagreb, 1971., str. 51–52.

79 J. H. Herz, »The Rise and Demise of the Territorial State«, *World Politics*, Vol. IX, 1957., str. 473–493.

teritorij ušli u sastav druge države (američko priznavanje diplomatskih predstavnika baltičkih država).

- d) U pogledu potrebe postojanja suverenosti, koju država može očitovati na unutrašnjem i vanjskom polju, postoji jednodušnost, ali je isto tako vrlo teško u svakoj situaciji točno precizirati pojam suverenosti.⁸⁰ Polazeći od Bodinova shvaćanja koje kaže da je »suverenost najviša vlast koja ne priznaje nijednu drugu višu od nje«, u različitim fazama međunarodnih odnosa, posebno nakon Drugoga svjetskog rata, bilo bi prilično teško taj kriterij primijeniti na sve formalno samostalne državne zajednice. Stoga je, dakle, mnogo bolje razgraničenje na suverenost koja se odnosi na unutrašnju politiku i na suverenost koja se tiče međunarodnih odnosa⁸¹, pri čemu su države, zbog svojega političkog angažmana, prihvaćenih obveza, te unutrašnje ili međunarodne situacije često dovedene u situaciju da moraju žrtvovati svoju suverenost.

Ipak, u međunarodnim odnosima suverenost se uzima kao činjenica i vlade se tretiraju kao legalni predstavnici državne zajednice, bez obzira na primjedbe koje se mogu staviti u pogledu stvarnog domašaja suverenosti i svih oblika njezina očitovanja u međunarodnim odnosima. Uz slučajeve kada je sasvim očito da određena država ne raspolaže suverenosti, mogući su i slučajevi polusuverenosti ili tzv. podijeljene suverenosti (Gdansk između dvaju ratova, Slobodni teritorij Trsta nakon Drugoga svjetskog rata, Monako).

Prema nekih shvaćanjima, nemoguće je postojanje pune i ničim neograničene suverenosti u današnjem svijetu jer bi to proturječilo bilo kakvim mogućnostima reguliranja međunarodnih odnosa i stvaranju bilo kakvih okvira organiziranoga međunarodnog političkog sistema. Stoga je i odnos između država i normi međunarodnoga prava prijeko potreban za normalno održavanje i funkcioniranje međunarodnih odnosa. U postavljanju tog odnosa, koji može postojati između državne suverenosti i međunarodnog prava, kadšto se ističe da države kao nosioci subjektiviteta nisu podložne nikakvim pravnim ograničenjima i da jedino međunarodno pravo nameće takva ograničenja. No, nijedna od tih dviju pretpostavki nije potpuno prihvatljiva. Vanjski državni autoritet ne može biti sasvim neograničen, jer u tom slučaju ne bi bilo nikakva prava među državama. Ona pak

pravna pravila koje su države eksplicite ili implicite prihvatile ne proizlaze ni iz kakve vlasti izvan samih država, već su ih države na osnovi vlastite procjene dobrovoljno prihvatile i spremne su ih se pridržavati u svojim odnosima s drugim subjektima. Zbog toga i međunarodno pravo nije pravo nad državama, već pravo koje postoji među državama.

Vlada organizira politički život zemlje i raspolaže političkom vlasti. No, ne smije se zaboraviti da je svaka državna zajednica istodobno i stanovita privredna cjelina zasnovanu na određenim načelima društveno-ekonomskog razvoja. Za međunarodne odnose stoga je zanimljivo kako je postavljen odnos proizvodnje i raspodjele prema političkom odnosu koji se javlja kao nadgradnja. Osim podataka o društveno-političkom uređenju koji moraju uzeti u obzir i političke i ekonomske komponente, važni su i podaci o ekonomskom razvoju pojedine zemlje, njezinoj povezanosti s drugim državama, raspolaganju sirovinama, sustavom ekonomskog i društvenog planiranja. Svi ti pokazatelji zajedno mogu pokazati kakva je sila pojedine države.

Međunarodne organizacije pojavljuju se kao subjekti suvremenih međunarodnih odnosa. Međunarodne organizacije⁸² čije su članice države nisu više puka mjesta koordinacije stavova i akcija država članica, već često iz takvih zajedničkih usklađenih odnosa rezultiraju novi samostalni nosioci međunarodnih događaja.

U suvremenomu svijetu porast broja međunarodnih organizacija uzrokuju različiti faktori:

- države prije svega više nisu samodovoljne ni u ekonomskom, kulturnom i društvenom, a često ni u političkom pogledu i nužno traže mogućnosti udruženoga djelovanja.
- razvoj vojnih i tehničkih sredstava učinio je postojanje bilo kakvih utvrda nemogućima, razorio je sve predodžbe o nekoj zatvorenosti i izoliranosti države, bez obzira na to gdje je koja zemlja locirana, što se također moralo odraziti na spremnost države za sklapanje čvršćih kontakata.

82 Iz obilja različitih definicija međunarodne organizacije spominjemo ovdje definiciju profesora Andrassyja, koji međunarodnu organizaciju promatra kao zajednicu više država osnovanu međunarodnim ugovorom, koja ima vlastite organe, a služi postizanju zajedničkih određenih ciljeva. A. Andrassy, *Pravo međunarodnih organizacija* (Šapir.), Zagreb, 1967., str. 4. A. L. Bennett, *International organizations: Principles and Issues*, London, 1997.

80 F. H. Hartmann, *The Relations of Nations*, New York, 1967., str. 20–24.

81 J. Frankel, *International Relations...*, op. cit., str. 13–14.

- stvaranje socijalističkih država nakon Drugoga svjetskog rata i hladnoratovska polarizacija vojnih, političkih, ideoloških i ekonomskih snaga tadašnjeg svijeta ubrzali su i ojačali trendove parcijalnog, blokovskog povezivanja, što je također rodilo nastankom više novih međunarodnih organizama na Zapadu i na Istoku.
- u današnjoj fazi mirnijih međunarodnih odnosa, u kojoj se sve više iz konfliktnih odnosa prelazi u odnose ispunjene uzajamno korisnom suradnjom, prirodno je da jača želja najvećega broja država da djeluju aktivno u raznim međunarodnim organizacijama koje su se pokazale kao korisni instrumenti usklađenoga djelovanja i rješavanja međunarodnih problema.

Međunarodne organizacije obično se dijele na *međunarodne vladine organizacije*, u kojima države djeluju na osnovi međunarodnog ugovora (statuta), i na *međunarodne nevladine organizacije*, koje tvori širok krug različitih skupina, grupa i pojedinaca iz različitih država.

- a) *Međunarodne vladine organizacije* imaju u svojem članstvu države koje djeluju u njima preko svojih službenih predstavnika. Te organizacije uspostavljaju normalne međunarodne odnose u međusobnu komuniciranju, a međunarodna organizacija ne pojavljuje se kao neko naddržavno ili supranacionalno središte koje bi moglo donositi odluke mimo volje država učlanjenih u organizaciju. No, pogrešno bi bilo zaključiti da su zbog takva djelovanja međunarodne organizacije isključivo zbroj volja država članica i da u njima ne nastaju vrlo značajne mogućnosti drukčijega djelovanja. Dugogodišnje funkcioniranje mehanizma suradnje, visok stupanj usklađene volje i zajednički vidljive koristi moraju voditi i jačanju specifičnih središta odlučivanja, što dovodi do toga da u stanovitim situacijama međunarodne organizacije mogu također, postati činioci relevantni za međunarodne odnose.

Međunarodne vladine organizacije dijele se na:

- univerzalne (Ujedinjeni narodi i njihove specijalizirane agencije),
- regionalne (Organizacija američkih država, Organizacija afričkog jedinstva, Sjevernoatlanski savez itd.).

U doba hladnog rata znatno su ojačale tendencije za parcijalnim blokovskim europskim povezivanjem, pa su na oba europska pola nastale brojne međunarodne vladine organizacije koje su trebale ispuniti zadatke vojnopolitičkog i ekonomskog integriranja unutar širih okvira vojno-političkih blokova. U Zapadnoj Europi od Zapadnoeuropske unije, NATO-a, Europske zajednice za ugljen i čelik, Euroa-

toma i drugih prišlo se formiranju novih mehanizama međunarodne suradnje, a na Istoku je tu funkciju trebao izvršiti Savjet za uzajamnu ekonomsku pomoć i poslije Varšavski ugovor.

Ponekad se ističe da su jačanje broja i kvalitete novoga djelovanja međunarodnih organizacija, a posebno se tu misli na međunarodne vladine organizacije, dokaz krize teritorijalne države koja navodno nije više u mogućnosti samostalno rješavati brojna pitanja i preuska je da bi mogla zadovoljiti sve veće potrebe koje sa sobom donosi suvremen život⁸³. S takvim tvrdnjama teško je složiti se jer je očito da su međunarodni odnosi, kao dinamični procesi koji se zbivaju u međunarodnoj sredini, toliko narasli i nabujali da zbog svoje kompleksnosti zahtijevaju uz aktivnost države formiranje novih institucija koje će moći:

- unapređivati suradnju (ekonomsku, političku, društvenu)
- pomoći u rješavanju međunarodnih konflikata
- osigurati ili bar pomoći u osiguranju vlastite obrane i nacionalne sigurnosti.

U želji za realiziranjem takvih širokih zadataka moraju države nužno udruživati svoje snage, što je svakako pozitivan doprinos jačanju međunarodne zajednice, njezinu sve čvršćem prožimanju i stvaranju uvjeta za solidno funkcioniranje međunarodnog političkog sistema.

- b) *Međunarodne nevladine organizacije* skupljaju različite članove, ali se, u pravilu, u njima države ne pojavljuju kao aktivni i organizirani članovi. U međunarodnim nevladinim organizacijama pojedinac je ipak malokad neposredno član organizacije, a težište je na djelovanju nacionalnih grupa ili udruženja, što u praksi dovodi do toga da je od relativno velikoga broja članova doista aktivan samo prilično uzak krug nacionalnih predstavnika zaduženih za razvijanje međunarodnih veza.

Međunarodne nevladine organizacije mogu imati različite karakteristike. Postoje organizacije političkih stranaka raznih država (npr. udruženje socijaldemokratskih stranaka koja okuplja sve socijaldemokratske stranke i kao takvo može svakako utjecati i na politiku koju te stranke, napose ako su na vlasti, provode u svojim zemljama; to pak može uroditi i širim plodovima na međunarodnome planu).

83 J. Frankel, *International Relations...*, op. cit., str. 22–24.
C. Archer, *International Organizations*, London, 1992. str. 179–182.

To su zatim različite međunarodne humanitarne organizacije (npr. Liga Crvenog križa i Crvenog polumjeseca) koje ispunjavaju vrlo značajne funkcije u doba mira i rata.

Postoje i brojne profesionalne organizacije koje se bave propagiranjem ili unapređivanjem određenih aktivnosti. Primjerice, Svjetska federacija udruženja za Ujedinjene narode već niz godina nastoji pomoći rad Ujedinjenih naroda, propagirati njihova dostignuća i približiti ih širim slojevima.

Međunarodni savez esperantista zauzima se za uvođenje esperanta kao svjetskog jezika. Svjetski filatelistički savez propagira i podupire širenje filatelije itd. U tu skupinu profesionalnih društava treba uvrstiti i različite međunarodne organizacije pojedinih struktura, npr. pravnik, odvjetnik, politologa, novinara, povjesničara itd., koje manje–više sve teže boljoj koordinaciji i zajedničkom rješavanju pojedinih profesionalnih pitanja. Svakako, ne smije se zaboraviti ni vrlo razgranata mašinerija međunarodnih sportskih udruženja u kojoj su zastupljeni nacionalni sportski savezi i koja osim zadataka vezanih uz jačanje i popularizaciju pojedinih sportova obavlja i značajnu funkciju u donošenju odluka o sportskim natjecanjima, novim propisima, rekordima itd.⁸⁴

Međunarodne privredne organizacije, iako bi se zbog svoje snage i posebno zbog sve većih mogućnosti djelovanja mogle također ubrojiti u skupinu međunarodnih nevladinih organizacija, zaslužuju da budu istaknute kao posebni subjekti međunarodnih odnosa. Pod međunarodnom privrednom organizacijom smatra se svaka tvrtka, korporacija ili slična ekonomska organizacija koja ima međunarodni karakter po sastavu kapitala, sastavu upravljačkih tijela i međunarodnoj rasprostranjenosti. Razumije se, te se veze vrlo pažljivo nastoje sakriti i ponekad je vrlo teško ustanoviti stupanj stvarnoga međunarodnog sastava pojedine takve organizacije.

U pravilu, takve su međunarodne organizacije u vrlo dobroj vezi sa svojom vladom, odnosno vladom zemlje čiji je kapital najjači. Prve velike kompanije, npr. engleske i nizozemske, koje su eksploatirale Indiju, nastale su kao tipične trgovinske tvrtke da bi jačanjem svojih ekonomskih pozicija počele znatno utjecati i na rješavanje vojnih, političkih pitanja, što je pak postupno dovelo i do uključivanja državnog kapitala u njihove akcije. Sličan

84 K. P. Tudyka, *Internationale Beziehungen, Eine Einführung*, Köln, 1971., str. 87–89.

proces širenja može se vidjeti i na primjeru obitelji Rotschilda, čijih je pet sinova otvorilo značajne banke u pet različitih europskih središta i, održavajući uzajamne veze, oni su isto tako povezivali i vlade zemalja koje su poslovale s njihovim bankama. U 19. stoljeću došlo je već do prvih korporacija koje su sve više bile povezane s državnim mehanizmima i u tom zajedničkom djelovanju i kompanije i državne vlasti realizirali su korisne poslove.

Današnje velike multinacionalne kompanije održavaju gotovo ravnopravne odnose s pojedinim vladama preko svojih specijalnih »nadležstava za vanjske poslove«. Velikih sedam sestara koje eksploatiraju naftu s Bliskog istoka već su odavno značajni politički akteri na tom području i isto tako vrlo istaknuti činioци u planiranju zapadne, a napose američke politike na Bliskom istoku. Slično vrijedi i za veliku United Fruit Company, koja je sve do godine 1898. službeno vladala Kostarikom, a danas kontrolira velik broj tzv. banana–republika u Latinskoj Americi. Preko svojih ljudi međunarodne korporacije mogu doći na istaknute položaje u vladi, ili pak mogu pomagati takva kretanja nacionalnog razvoja koji najbolje odgovara njihovim interesima. Od brojnih primjera neokolonijalističkog djelovanja može se ovdje spomenuti uloga tvrtke ARAMCO u naporima da se konzerviraju društveno–ekonomski odnosi u Saudijskoj Arabiji, zatim djelatnost Firestonea u Liberiji, Royal Dutcha u krugovima bliskima engleskoj i nizozemskoj vladi. No, svakako značajan je primjer djelovanje ITT–a u Čileu, gdje je u sprezi s određenim političkim snagama i CIA, ta velika međunarodna kompanija, čije su ekonomske pozicije bile ozbiljno ugrožene u Čileu, poduzela brojne organizirane akcije kako bi bila svrgnuta legalna čileanska vlada predsjednika Allendea.

U najnovijem razvoju međunarodnih privrednih organizacija čini se da nastupa vrlo važna faza njihova stalnog rasta i jačanja.

Već njihova sadašnja proizvodnja čini 20% ukupne proizvodnje zapadnoga svijeta. O kolikoj je snazi kapitala riječ, može najbolje ilustrirati podatak da 20 američkih kompanija imaju godišnji promet koji je jednak ukupnome nacionalnom dohotku Savezne Republike Njemačke, ili da samo pet takvih kompanija ima veći promet od talijanskoga godišnjega nacionalnog dohotka.

Jedan od glavnih razloga tako velike ekspanzije na ekonomskome planu, koji dakako ne može ostati bez političkih efekata, prije svega leži u činjenici da je izabran ispravan smjer ekspanzije koji je najčešće vezan uz prerađivačku industriju i posebno uz nove privredne grane, što omogućuje visoku dinamiku rasta i stvara uvjete za strukturalne promjene. Djelujući na različitim tržištima i u raznim uvjetima rada, kredita i radnih odnosa, korporacije mogu jeftino proizvoditi i prodavati. Ipak, unatoč sve većoj internacionalizaciji

funkcija i kapitala, sastav upravljačkih tijela u najvećim kompanijama još je uvijek američki.

U pozitivne strane takva udružena djelovanja krupnog kapitala obično se ubraja dinamičan razvoj svjetske privrede, uvođenje brže modernizacije, izravnavanje tehnološkog razvoja pojedine zemlje, prevladavanje uskih granica, nacionalnog tržišta i izvoza, ubrzavanje znanstvenoistraživačkog rada. No cijena takva razvoja može ipak biti previsoka. Ne treba zaboraviti da je stupanj efektivnosti kompanija u suprotnosti s instrumentima koji bi trebali smanjivati suprotnosti općeg razvoja, a to isto smanjuje i mogućnosti državne intervencije. Međunarodne korporacije jačaju nestabilnost privrede, povećavaju disproporcije u razvoju pojedinih sektora i aktivno djeluju u konzerviranju postojećih društvenih i političkih odnosa i u održavanju neokolonijalističkih veza i odnosa u novooslobođenim zemljama.⁸⁵ I, na kraju, velike kompanije smanjuju u razvijenim zemljama mogućnosti djelovanja sindikata i sistema društvene sigurnosti, podvajuju radničku klasu i otupljuju njihove organizirane oblike borbe.

Sve su to ekonomske pretpostavke širokih mogućnosti političkoga djelovanja, i vjerojatno je u pravu profesor Galbraith kada kaže da je, u slučaju multinacionalnih kompanija, riječ o stanovitoj neuhvatljivosti vizije, koja je vrlo plastična, labavo strukturirana i uz sve to ima izvanredne mogućnosti stalne prilagodbe. Svakako, iza svega toga izvire i posebno značenje što ga međunarodne korporacije imaju za međunarodne odnose, posebno za njihovu nastupajuću fazu u kojoj će njihove narasle ekonomske snage još više samostalno ili udružene s nekim drugim akterima tražiti mogućnosti za jačanje svojih pozicija i izravno političko penetriranje.

Različiti pokreti, bez obzira na to imaju li organizirane oblike djelovanja u institucionalnome smislu ili ne, također su svojevrsni subjekti koji su važni za međunarodne odnose. Iako u takvim organizmima ne sudjeluju države, snaga međunarodnih pokreta katkad je vrlo velika, a mogućnosti njihova djelovanja prostiru se u najrazličitijim područjima svijeta.

U godinama hladnog rata, kada je nastupila opća polarizacija političkih stavova, uslijedio je i proces raspada niza međunarodnih organizacija koje bi se također u stanovitome smislu mogle nazvati i političkim pokretima. Primjerice sindikalna se organizacija podijelila na dva dijela: u Svjetsku federaciju

85 Posebno važna uloga velikih kompanija vidljiva je u zemljama s monokulturnom proizvodnjom, što automatski jača i ekonomske i političke pozicije krupnog kapitala. J. Frankel, *International Relations in a Changing World*, Oxford, 1979., str. 66.

sindikata (istočnu) i Međunarodnu federaciju slobodnih sindikata (zapadnu). Slično je bilo i s organizacijama žena, mladeži, studenata itd.

U grupu pokreta koji ne moraju imati izrazito politička obilježja akcije mogu se ubrojiti i pokreti protiv nuklearnih eksperimenata i atomskog naoružanja, različiti pokreti koji se zauzimaju za međunarodni mir, Pugwashku konferenciju⁸⁶ i sl.

Svakako, u specifičnu kategoriju pokreta može se svrstati Svjetska cionistička organizacija, koja ima nekoliko osobitosti. Nastala godine 1897. kao organizacija koja se borila za stvaranje židovske države, organizacija koja je taj svoj zadatak proširila tvrdeći kasnije da Izrael mora okupiti što veći broj Židova iz čitavoga svijeta. Međutim, stvaranjem države Izraela potpisan je specijalni ugovor između te organizacije, kojoj se i dalje povjeravaju sva prava u vezi s daljnjim naseljavanjem Izraela, planiranje novih imigracija, pitanje njezine imovine itd. To je zapravo evidentna čvrsta veza koja se razvila iz pokreta koji se služio s religioznim i političkim i kulturnim motivima do kasnijeg vrlo značajnog angažiranja Svjetske cionističke organizacije koja je danas stanovit partner države Izrael. Raspoložujući vrlo značajnom imovinom u Izraelu i u drugim državama, djelujući zatim širom svijeta ne samo na aktiviranje novih useljenika u državu Izrael, Svjetska cionistička organizacija obavlja i dio poslova koji znatno prelaze nadležnosti međunarodne organizacije ili pokreta. Bez obzira na to o kakvu je statusu tu riječ, da li o pokretu, međunarodnoj nevladinoj organizaciji *sui generis* ili pak o nekoj drugoj formi, sasvim je sigurno da je Svjetska cionistička organizacija vrlo važan akter međunarodnoga djelovanja, koji dobiva posebno velike mogućnosti djelovanja s obzirom na rasprostranjenost Židova u svijetu i na kroničnu zapaljivost bliskistočne situacije.

Crkva je u prošlosti međunarodnih odnosa imala vrlo značajne mogućnosti djelovanja (odnosi između kršćanskih i muslimanskih država u srednjem vijeku, religiozni ratovi između protestanata i katolika u Europi), ali sa suvremenim razvojem svijeta donekle su smanjeni njezini utjecaji na međunarodne odnose.

Ipak, Crkva je još uvijek prisutna u međunarodnim odnosima, a s različitim oblicima svoje organiziranosti ima mogućnosti djelovanja kao sub-

86 Pugwashki pokret aktivno se zauzima za mir, razoružanje i međunarodnu sigurnost, za otklanjanje nuklearnog rata i za znanstvenu suradnju. U njemu od godine 1955. sudjeluju brojni znanstvenici iz čitavoga svijeta, a uz redovne godišnje konferencije Pugwash organizira i sastanke stručnjaka za pojedina pitanja.

jekt međunarodnih odnosa. U tim različitim uvjetima, koji stoje na raspolaganju u djelovanju Crkve, treba prije svega razlikovati pojedine Crkve i mogućnosti da se s pomoću njih ona pojavi u međunarodnim odnosima. Protestantska crkva ima relativno slabu koheziju, njezine akcije nisu nikada bile napose povezane, i u usporedbi s Katoličkom crkvom njezina mogućnost utjecaja na međunarodne odnose prilična je skromna. Pravoslavna crkva, koja je u svojoj tradiciji imala vrlo dobre kontakte s političkom vlasti, s vremenom je također izmijenila taj odnos. Izbijanjem oktobarske revolucije velik dio Pravoslavne crkve došao je u posebnu poziciju, gdje se ili stavio na stranu aktivnih neprijatelja nove vlasti ili je pak iščekivao daljnji razvoj događaja. Tek u godinama Drugoga svjetskog rata, kada se Ruska pravoslavna crkva pojavila kao značajna nacionalna snaga, koja je zagovarala i budila patriotizam ruskog naroda u borbi protiv fašističkih osvajača, i kada su se ruski crkveni velikodostojnici aktivno stavili u službu pomaganja obrane domovine, izmijenjen je stav prema Crkvi i uspostavljeni su mnogo bolji odnosi između sovjetske države i Crkve. Kasnije je Ruska pravoslavna crkva postala vrlo angažirana u borbi za mir i aktivno djelovala u nizu mirotnih akcija koje su svakako imale i politička obilježja. To je, naravno, ojačalo i državnu pomoć Crkvi i odnos prema njezinim akcijama u zemlji.

No, svakako najveće mogućnosti djelovanja kao subjekta međunarodnih odnosa ima Katolička crkva. Zahvaljujući velikom broju katolika rasprostranjenih po raznim dijelovima svijeta (više od 960 milijuna), tradicionalno dobroj organizaciji i isto tako postojanju Vatikana kao crkvenog središta, ali i države, postoje velike mogućnosti nastupanja Katoličke crkve na polju međunarodnih odnosa. Centralizirana shema crkvene organizacije i podređenost rimskom papi čine osnovu tradicije katoličkoga djelovanja, što je, među ostalim, omogućilo da je Katolička crkva veoma utjecala na međunarodne odnose u srednjem vijeku i da je Sveta Stolica dobila istodobno međunarodni i pravni subjektivitet. No, s vremenom je i Vatikan bio doveden u situaciju da mora donekle mijenjati svoje pozicije. Naime, u novijem razdoblju i Sveta Stolica pojavljuje se kao ravnopravan međunarodni subjekt zajedno s ostalim državama, te je prisiljena svoje odnose rješavati na osnovi ugovora s ostalim državama (konkordati). Prihodi i investicije Vatikana kao države i Katoličke crkve kao organizacije ovise o odobrenju nacionalnih vlasti, po je i to jedan od važnih razloga koji je diktirao novo postavljanje Vatikana.

U godinama hladnog rata Katolička je crkva bila čvrsto angažirana na strani slobodnoga svijeta, oštro osuđujući socijalizam i postavljajući se kao vrlo aktivna moralno-politička snaga. U vrlo važnom dokumentu, encikliki »Pacem in teris«, postavljeni su okviri novih gledanja na mnoga politička, ekonomska i vojna pitanja koja zadiru i u domenu suvremenih međunarod-

nih odnosa. To je istodobno bio prvi značajni dokument kojim je Katolička crkva potvrdila svoju odlučnost da prihvati novu situaciju i da traži novo mjesto za svoje djelovanje.

Vatikan kao država uživa puni međunarodnopravni subjektivitet. Uz sklapanje međunarodnih ugovora, on održava redovite diplomatske odnose s brojnim zemljama, pa čak i s mnogim nekatoličkim državama, i član je međunarodnih organizacija.⁸⁷ Osim toga, ne smije se zaboraviti činjenica da Katolička crkva, unatoč smanjenu utjecaju što ga može izravno vršiti na međunarodne odnose, može značajno djelovati kao inspirator ili kreator javnog mišljenja, posebno u onim sredinama gdje je još uvijek tradicionalno jaka. U takvim sredinama postoje obične i vrlo dobro organizirane političke stranke koje u svojim nazivima ili programima jasno ističu pripadnost katoličkoj vjeri i spremne su u svojem unutrašnjopolitičkome djelovanju realizirati takve programe akcije (CSU u Saveznoj Republici Njemačkoj, Demokršćani u Italiji itd.).

Nacije su također važni subjekti međunarodnih odnosa. Njihov utjecaj u međunarodnim odnosima vidljiv je napose u situacijama kada se određene nacije bore za ostvarenje svoje državnosti, kao što je npr. bio slučaj do Prvoga svjetskog rata u Europi, kada su mnoge već formirane nacije tražile mogućnost stvaranja svojih nacionalnih država. U dijelu novooslobođenih afričkih država nacije ili plemena bili su glavni nosioci antikolonijalne borbe i kao takvi postali su kasnije glavni element u izgradnji nove državnosti.

Nacija može djelovati kao subjekt međunarodnih odnosa i u situacijama kada se uz nju ne veže element državnosti, tj. kada ne postoji i adekvatna državna organizacija. Osim u trenutcima antikolonijalne borbe, kada su se nacije svojim akcijama uključile u širi proces raspada kolonijalnog sustava, nacija može djelovati u smjeru mijenjanja postojećih odnosa u određenoj državnoj cjelini zasnivajući tako separatističku politiku. U pojedinim trenucima takve aktivnosti mogu prijeći okvire unutrašnjih pitanja pojedine države i postati sastavni dio regionalnih problema međunarodnih odnosa.

Grupe ljudi u pojedinim državama uvelike utječu na međunarodne odnose preko vanjske politike svoje države ili čak i izvan njezinih okvira. U tim situacijama oni mogu postati značajni subjekti međunarodnih odnosa.

87 M. Oliveri, *Natura e funzioni dei legati pontifici nella Storia e nel contesto ecclesiologico del Vaticano*, Torino, 1979.

Iscrpnije vidjeti: P. H. Merkl, *Modern Comparative Politics*, New York, 1970., str. 305–330.

U promatranju mogućnosti takva djelovanja stanovitih grupa prije svega je potrebno utvrditi interese i odnose koji postoje u pojedinome društvu i u njegovu političkom sistemu, koji pak dalje omogućuju akcije pojedinih dijelova vladajuće klase. Svakako, u dinamičnim kretanjima koja se očituju na međunarodnoj sceni vrlo je teško uočiti prave aktere određenih vanjsko-političkih poteza, ali zato analiza mogućnosti djelovanja pojedinih grupa unutar države omogućuje da se lakše vidi njihov stvarni utjecaj na formuliranje politike. Takva grupa djeluje uglavnom u okvirima već definiranoga klasnog odnosa, ona u osnovi prihvaća osnovnu koncepciju razvoja zemlje i njezine vanjske politike, ali u pojedinim situacijama, u želji da realizira neki svoj posebni interes, spremna je poduzeti i nešto drukčije poteze koji mogu izlaziti iz općih okvira vanjskopolitičkog kursa.

Najčešće kada se analiziraju mogućnosti utjecaja grupa ljudi na međunarodne odnose, tj. njihove mogućnosti djelovanja kao subjekta, ističe se uloga sindikalnog rukovodstva velikih sindikata, koje je osobito u nekim zapadnim državama važan nosilac utjecaja na vanjsku politiku. Intenziviranjem neprijateljskih odnosa na liniji Istok–Zapad američke sindikalne centrale bile su npr. nosioci čvrstoga antikomunističkog kursa, duboko uvjereni da na taj način ostvaruju šire ciljeve američke politike, ali isto tako da realiziraju i ekonomske interese američkog sindikalnog pokreta, odnosno radništva. Stoga nije nimalo čudno što su sve velike akcije u kojima su se našle Sjedinjene Američke Države, počevši od rata u Koreji pa do krvave agresije u Vijetnamu, nailazile na potporu rukovodstava velikih sindikalnih centrala.⁸⁸

Druga, također vrlo važna i utjecajna snaga koja se može nazvati grupom ljudi veže se uz djelovanje vrhova vojne elite koja ima mogućnosti da se, zahvaljujući modernom razvoju vojne tehnologije i sve većoj ulozi koju ima vojna sila, pojavljuje kao vrlo važan subjekt, posebno u pojedinim situacijama. Pri tome je važno naznačiti da upravo vojni krugovi na osnovi svoje čvrste organiziranosti, discipline, vrlo unificiranih političkih gledanja i uglavnom u cijelosti prihvaćene jedinstvene ideologije mogu djelovati u najrazličitijim zemljama. Bez obzira na to je li riječ o novim zemljama, gdje se vojska pojavljuje kao najbolja i često jedino solidno izgrađen mehanizam koji funkcionira, ili je pak riječ o tako razvijenome industrijskome društvu, kao što su npr. Sjedinjene Američke Države, gdje se vojska pojavljuje kao vrlo važan faktor političkog života i kreator određenih vanjskopolitičkih rješenja. Iz takve, navodno, zaštitničke uloge koju je sama sebi namijenila proizlaze i vojne hunte u Latinskoj Americi, koje su na neki način postale ugrađene u

88 R. Vukadinović, *Sila i interesi...*, op. cit., str. 206–227.

nestabilan politički život toga područja i dokaz su dubokih društveno–ekonomskih teškoća. Ako je pak riječ o sprezi određenih vojnih nacionalnih snaga, kao što je npr. bio slučaj u Čileu, gdje su čileanske vojne snage djelovale vrlo koordinirano s američkim, tada je jasno da takva djelatnost znatno prelazi lokalne razmjere i omogućuje vojnim grupama da se pojave kao vrlo eksponirani nosioci stanovitih promjena, najčešće konzervativnog karaktera, ali koje mogu imati važne međunarodne posljedice. U Sjedinjenim Američkim Državama djeluje i vrlo snažan vojnoindustrijski kompleks kao istaknuti nosilac stanovitih utjecaja na vanjsku politiku SAD. Budući da je ta politika u središtu međunarodnih odnosa, jasno je da se i utjecaj kompleksa osjeća u dinamici međunarodnih zbivanja.

Slično se može konstatirati i za američku Centralnu obavještajnu agenciju⁸⁹ (CIA) koja se, zbog karaktera svojega globalnog djelovanja, utjecaja koji ima na kreatora vanjske politike i sredstava kojima raspolaže, može također smatrati subjektom međunarodnih odnosa. To prije što je nekoliko puta CIA djelovala vrlo samostalno, čak bez posebnog odobrenja najviših političkih tijela, i to u situacijama koje su mogle imati vitalno značenje za držanje svjetskog mira. Dovoljno je podsjetiti na akciju sa slanjem špijunskog aviona U–2 uoči planiranoga pariškog sastanka ili na organiziranje akcije protiv Kube godine 1961.

Čovjek pojedinac kao subjekt međunarodnih odnosa. U teoriji međunarodnih odnosa postoje različita mišljenja o ulozi čovjeka pojedinca u međunarodnim odnosima, što je na neki način samo nastavak širih rasprava koje se odavno vode u krilu drugih društvenih znanosti. Posebno u analiza-diplomatskoga djelovanja mnogi autori postavljaju težište na individualne karakteristike pojedine osobe i otuda izvlače stanovite zaključke o utjecaju što ga je pojedini državnik kao osoba imao na svoju sredinu, odnosno na ulogu pojedinca u stvaranju važnih političkih odluka. Francuski profesor Duroselle izradio je na osnovi brojnih radova pojedinih zapadnih autora shemu u kojoj je zahvaćeno osam različitih vrsta političara, a ta je podjela učinjena na osnovi isticanja triju elemenata njihove djelatnosti i osobnog karaktera: aktivnosti, emocionalnosti i refleksa.

89 Posljednjih godina pojavila su se mnoga djela koja s raznih aspekata analiziraju rad te moćne agencije, vidjeti npr.:

D. Wise and Th. B. Ross, *The Invisible Government*, New York, 1965., Ph. Agee, *CIA — Dnevnik agenata*, Zagreb, 1977., W. Colby, *Honourable Men, My Life in the CIA*, London, 1978., J. Ranelagh, *The Agency: The Rise and Decline of the CIA*, New York, 1986.

Neke druge analize polaze od toga da je ponašanje države na međunarodnome planu prije svega vezano uz donesene odluke, pa da stoga treba prije svega ispitati aktere i proces donošenja političkih odluka. Državi se ne smiju pripisati ni volja, ni razum, ni osjećaji ili emocije, jer ona nije živo biće, pa sve te osobine treba tražiti u živih ljudi koji sudjeluju u stvaranju politike pojedine države i svoje osobne stavove ugrađuju u državnu politiku. Ulazeći u osobni svijet kreatora politike, trebalo bi proučavati sistem vrijednosti, njihove stavove, temperament, racionalnost, sposobnost opažanja, kulturne vrijednosti, ideološku pripadnost itd., što bi navodno trebalo osvjetliti ne samo lik glavnog donosioca odluka, već bi to istodobno trebao biti siguran put objašnjavanja i budućega predviđanja međunarodnih odnosa.

Dio novijih politoloških analiza, u kojima se promatra djelovanje glavnih kreatora vanjske politike, posebno težište postavlja na zdravstveno stanje čovjeka pojedinca. Ti se autori pozivaju na primjere brojnih državnika, kada su oni, opterećeni bolešću, vodili politiku pojedine zemlje. Pod utjecajem svojega zdravstvenoga stanja i drugih okolnosti oni su sve događaje promatrali uglavnom u skladu sa svojim stanjem i tako postavljenim relacijama. Takozvana politička patologija skupila je već velik dio materijala iz autobiografija, dnevnika i tiska, koji pokazuju da državnici vrlo teško mogu u pojedinim situacijama odvojiti svoj životni smisao od svojega političkog djelovanja, tj. da ih je vrlo teško udaljiti iz političkog života, unatoč njihovom zdravstvenomu stanju. Pobornici takvih stavova, koji se zauzimaju za stalno kontroliranje zdravstvenoga stanja glavnih kreatora politike, pozivaju se u svojim razmišljanjima na funkciju pilota zrakoplovnih linija koji su podvrgnuti redovitim i strogim liječničkim pregledima, a, osim toga, relativno rano odlaze u mirovinu. A budući da je vođenje državnih poslova mnogo opasnije i složenije nego upravljanje zrakoplovom, smatra se da bi trebalo poduzeti mjere kako bi se država zaštitila od djelovanja premorenih ili bolesnih ljudi koji se nalaze na njezinu čelu te bi zbog svojih zdravstvenih tegoba mogli ugroziti normalno funkcioniranje.⁹⁰

U objašnjavanju djelovanja pojedinaca i njihovih utjecaja na smjer međunarodne politike njemački profesor Krekeler ističe kao vrlo važne elemente koji su utjecali na ponašanje vođe i njemačkog naroda u doba nacionalsocijalizma tzv. psihologiju tla i »duhovnu epidemiju«.⁹¹ Oni su navodno pridonijeli tome da Hitlerove ideje budu tako brzo prihvaćene i realizirane

90 H. L. Etang, *The Pathology of Leadership*, New York, 1970., str. 12.

91 H. J. Krekeler, *Die Aussenpolitik*, Stuttgart, 1967., str. 182.

u praksi, što je istodobno vodilo tragičnoj završnici u Drugome svjetskom ratu.

No, sva se ta razmišljanja ipak ponajviše vežu uz odnos pojedinca i njegove funkcije kao državnika pojedine zemlje. Bez obzira na sve rasprave koje još uvijek traju, one se svode na dva krajnja mišljenja. Po jednome je čovjek pojedinac: ovca koja ide naprijed, a po drugome je zapravo: čitava povijest čovječanstva biografija velikih ljudi.⁹² Jasno da takav način promatranja međunarodnih odnosa ne može nikako pokazati one glavne snage koje stvaraju određenu politiku, a prema tome, ne može niti osvjetliti pravu ulogu pojedinca kao subjekta međunarodnih odnosa.

Ako se mogućnost djelovanja čovjeka pojedinca analizira kroz ulogu istaknutih ljudi i na temelju njihove djelatnosti u suvremenoj povijesti, tada je odmah potrebno dodati da samo takvo isticanje ne bi pokazalo pravo stanje stvari. Politička linija koju stvaraju istaknute osobe rezultat je isto tako određenih zakonitosti razvoja njihove epohe i sredine u kojoj su djelovali. Svaki državnik određen je u svojoj akciji pogledima koji stoje u njegovoj okolini, tradicijama, unutrašnjim političkim situacijama, pa i međunarodnim okruženjem koje također mora uzeti u obzir. Svakako, može se spomenuti i činjenica da političko djelovanje, napose u današnje doba, sve više zahtijeva grupno ili kolektivno stvaranje glavnih političkih odluka, te da prema tome i mnogo širi interes klase i grupa imaju značajnu ulogu u ponašanju pojedinaca. Povijest međunarodnih odnosa pokazala je da je veliki državnik u trenutku kada je prestao npr. izražavati stavove i interese određenih klasnih i društvenih snaga što su ga podupirale, nužno gubio svoje pozicije, bez obzira na veličinu uma i sav doprinos koji je prije dao.

S druge strane, u današnjemu svijetu razvijene i bogate tehnike komunikacija i postojanja mnogih drugih povoljnih faktora, ljudi kao pojedinci postaju sve značajniji nosioci javnog mišljenja, o kojemu moraju sve više voditi računa i najsnažnije vlade. Javno mišljenje promatrano kao širi fenomen omogućuje da se pojedinac u njemu artikulira sa svojim stavovima, traženjima i vrednovanjima. Čovjek pojedinac pripadnik je nacionalne države i pojedine nacionalne ili klasne grupe, no, on isto tako ima svoj specifični stav i odnos prema događajima, i na unutrašnjopolitičkom i na vanjskopolitičkome planu. Sve do trenutka dok se odnosi u društvu odvijaju onako kako to pojedinac očekuje, odnosno dok službeni predstavnici djeluju na ustaljenim načelima u skladu s tradicijama pojedine države i interesima njezine klase, kojoj i pojedinac pripada, on ne izražava nikakav svoj posebni

92 R. Bierzanek, *Wspolczesne stosunki...*, op. cit., str. 90.

stav. Dođe li, međutim, do iznenadnih i prilično značajnih obrata, pojedinac može reagirati na te neočekivane i najčešće za njega nepovoljne promjene tako da javno izražava svoje stavove. Kada se taj mozaik različitih manifestacija spoji i kada se skup reakcija pojedinaca zbroji, nastaje šire sporazumijevanje niza pojedinaca, koji se može nazvati javnim mišljenjem. Na taj način stvara se zajednica u kojoj se pojavljuje čovjek pojedinac, građanin koji zajedno s ostalima može posebno snažno djelovati u prijelomnim trenucima, ne samo u izražavanju zadovoljstva ili nezadovoljstva određenom politikom, već može inicirati i neke potpuno nove akcije.

U svijetu koji je ispunjen organiziranom državnom vlašću, zatim razgranatim grupama za pritisak, institucionaliziranim oblicima društvenog i ekonomskog života pojedinac preko javnoga mišljenja, kao stanovitoga spontanog fenomena (koji se ipak može i usmjeravati), dobiva mogućnost da izrazi svoj stav o postojećemu stanju ili o određenoj politici. Ako se takve reakcije prošire, ako prijeđu granice pojedine zemlje, tada se može govoriti i o širim oblicima izražavanja javnog mišljenja s naznačenim međunarodnim obilježjima (razne mirovne akcije, antinuklearni pokret, borba protiv agresije).

MEĐUNARODNA ZAJEDNICA

Međunarodna zajednica čini središnju kategoriju svih teorijskih analiza međunarodnih političkih odnosa, a istodobno taj je termin sve prisutniji i u praksi međunarodnoga političkog života. No, uza svu rasprostranjenost, učestalost, teorijsku i praktičnu primjenu termin međunarodna zajednica veoma se različito shvaća, a u nekim sredinama postoje i naponi da se eliminiira.

Upravo zbog mjesta⁹³ koje pojam međunarodna zajednica zauzima u teoriji međunarodnih odnosa i njegove stvarne sadržajne vrijednosti potrebno je detaljnije se osvrnuti i na njegovo suvremeno shvaćanje i na značenje u sistemu međunarodnih odnosa. Pri tome se mora početi od činjenice da je mnogo starija znanstvena disciplina — međunarodno javno pravo — odavno već prihvatila taj pojam i da s njim operira, iako su pravne norme veza između različitih država tek dio njihovih ukupnih odnosa i, naravno, daleko su od toga da prikažu sve one situacije u kojima se mogu naći različite države, koje su uza svoj nacionalni djelokrug akcija istodobno i sudionici razgranatog međunarodnog političkog života.⁹⁴

93 Brojni autori smatraju da svaki studij međunarodnih odnosa mora započeti studijem međunarodne zajednice, te da međunarodna zajednica i cjelokupnost međunarodnih odnosa moraju biti u središtu znanosti koja se bavi međunarodnim odnosima.

94 Poněkád se međunarodna zajednica promatra kao samostalan fenomen, pa se tvrdi da u međunarodnim odnosima postoje dvije velike i osnovne jedinice: države i međunarodna zajednica. No, svakako da je takvo mišljenje u velikoj mjeri neprecizno i da zatire liniju razgraničenja između država i sredine u kojoj one djeluju.

V. Regner, *Mezinárodní politické vztahy*, Praha, 1969., str. 25.

Pojam i različiti termini

U naporu da se istraži adekvatnost samog termina: međunarodna zajednica, može se odmah na početku postaviti primjedba da svaka zajednica zahtijeva, ili čak automatski podrazumijeva, stanoviti stupanj lojalnosti svojih segmenata, tj. u ovom slučaju država, koje su svakako najvažniji sastavni dijelovi međunarodne zajednice. Isto tako svaka pripadnost nekoj zajednici nužno implicira i stanovite zajedničke interese, ciljeve⁹⁵ i vrijednosti koji bi trebali biti u tolikome stupnju zajednički svim članicama da omogućuju stalno održavanje i razvijanje njihovih uzajamnih veza i odnosa.

Već takvo postavljanje problema jasno pokazuje da je u veoma heterogenom i gotovo potpuno decentraliziranom sistemu međunarodnih odnosa vrlo teško inzistirati na postojanju crta neke lojalnosti ili pak zajednički izraženih interesa, ciljeva i vrijednosti njegovih sudionika. U međunarodnoj sredini, u kojoj djeluje više od 200 različitih država, koje su različite po svojoj veličini, industrijskom razvoju, vojnoj snazi, društveno-političkom uređenju, klasnim odnosima i geografskom položaju, sigurno da je vrlo teško tražiti jače izraženu lojalnost svih članica spram zajednice. Isto tako teško se može pretpostaviti da bi se u tako šarolikome spletu djelovanja različitih državnih jedinica mogli u većemu stupnju uskladiti njihovi interesi, ciljevi i vrijednosti.

Polazeći od takva objektivnog stanja, dio teoretičara međunarodnih odnosa odlučno zastupa tezu da danas, a ni u doglednoj budućnosti, nije moguće govoriti o postojanju međunarodne zajednice kao sredine u kojoj žive i komuniciraju različite države, jer se radi o prevelikome broju raznorodnih subjekata, koje ne povezuje ni običan stupanj lojalnosti spram zajednice, a pogotovo se ne može govoriti o većem identitetu njihovih zajedničkih gledanja na daljnji razvoj i opstanak, i njih samih i zajednice u kojoj djeluju. Današnji svijet je ispunjen — kako tvrde ti autori — golemim razlikama među državama i visokim stupnjem nepovjerenja, što sve zajedno može voditi čestim, manje ili više otvorenim konfliktnim situacijama. U doba mogućih izravnih sukoba postojanja suprotnih interesa i ciljeva, i često sasvim drukčijih vrijednosti koje posebno poprima njihova procjena vanjske politike i tendencija razvoja šire međunarodne zajednice, teško bi bilo tvrditi da postoji povezana međunarodna zajednica, pa se u takvu promatranju

95 V. Ibler, *Međunarodni odnosi...*, op. cit., str. 42–45.

međunarodnih odnosa najčešće upotrebljava drugi termin — međunarodno društvo.⁹⁶

Međunarodno društvo trebalo bi biti mnogo labilnije u svojim internim vezama, ono je put stanovitom vrlo dalekomu budućem cilju, koji bi se uvjetno mogao nazvati međunarodnom zajednicom. U takvoj sredini ne traži se neki jači opseg povezanosti između različitih dijelova; veze lojalnosti mnogo su slabije, ako uopće i postoje, a ne zahtijeva se ni viši stupanj sukladnosti ciljeva, interesa i vrijednosti. U međunarodnome društvu, kako ističu pobornici takva promatranja, riječ je prije svega o postojanju i neprekidnu djelovanju skupa različitih država koje bi se mogle okarakterizirati više kao slučajni sudionici nekih blago integrirajućih zbivanja. Teško bi bilo tvrditi da je riječ o njihovu svjesnom iniciranju i jačanju procesa koji bi vodili čvršćoj integraciji.

Stoga bi termin međunarodno društvo trebao odraziti niži stupanj međunarodne povezanosti u kojemu, doduše, postoji stanovito međusobno općenje između raznih dijelova međunarodnoga društva, ali su članovi te ukupnosti ipak veoma daleko od svjesne povezanosti i htijenja da se djeluje u smjeru jačeg okupljanja i povezivanja svih subjekata međunarodnih političkih odnosa i njihova integriranja u jedinstvenu cijelinu.

Ostvarenje međunarodne zajednice navodno je veoma složen i gotovo nerealan zadatak jer svaka stvarna zajednica, po mišljenju tih teoretičara, zahtijeva stanoviti stupanj samopožrtvovanja, samoodricanja i ljubavi⁹⁷, a svega toga nema u današnjemu skupu različitih državnih jedinica koje su prije svega zainteresirane za ostvarenje vlastitih interesa. Kako je međunarodni ambijent u kojemu djeluju sve te države ispunjen različitim snagama koje imaju i različit interes, tako su manje–više svi ti subjekti u neprekidnu strahu da u svojem opstanku i realizaciji svoje politike ne budu ugroženi od jačih i većih pripadnika te sredine, odnosno od drugih članova međunarodnoga društva.

Međunarodno društvo shvaća se kao skup različitih grupa u kojemu dominira u prvom redu još uvijek individualnost članova, a kohezijske su veze još slabe. U društvu se radi o skupu stotinjak država i autori koji upotrebljavaju taj termin shvaćaju međunarodno društvo kao grupu država

96 Palmer i Perkins smatraju da se radi o pjesničkom izrazu koji stvara viziju o bratstvu među ljudima i o tome da su svi ljudi ujedinjeni u miru i u dobroj volji. Oni priznaju postojanje međunarodnoga društva kao sistema koegzistencijskih veza različita stupnja i opsega, i to između naroda organiziranih u suverenim državama. Palmer–Perkins, *International Relations*, London, 1957., str. 1.

97 G. Schwarzenberger, *Power Politics...*, op. cit., str. 12.

koje postoje i međusobno ne postavljaju stanovite zajedničke odnose i veze. Svaka od tih država promatra se kao individualnost, koja nastupa sa svojim individualnim zahtjevima, a veze koje bi ih trebale povezivati tako su slabe i minimalne da se navodno ne radi o nekoj socijalnoj zajednici povezanoj čvrstim nitima.

Prof. Schwarzenberger stao je na stajalište da se o međunarodnoj zajednici ne može govoriti jer ona po njemu i ne postoji. Društvo je put k cilju, a zajednica bi sama sebi bila cilj.⁹⁸ Budući da takvo stanje u međunarodnim odnosima nije još ostvareno, postoji društvo, a ne međunarodna zajednica. Društvo se po njemu zasniva na interesu i strahu, a zajednica zahtijeva određeno samopožrtvovanje, samoodricanje i ljubav, čega nema u današnjim međunarodnim odnosima. To bi bio daljnji dokaz da postoji međunarodno društvo, a ne zajednica. Društvo je zasnovano na nepovjerenju, a temelj međunarodne zajednice trebalo bi biti uzajamno povjerenje, koje bi se sasvim jasno podrazumijevalo.

Po nekim drugim shvaćanjima, sila je ona osnova koja sve te različite grupe koje koegzistiraju udružuje u jedinstvenu sredinu.

Često je u uporabi i termin *svjetska zajednica ili svjetsko društvo*, u kojemu je naglasak na univerzalnome shvaćanju svijeta, tj. na tvrdnji da se u promatranju međunarodne sredine treba početi od univezalnosti današnjega svijeta. Norveški prof. Mathisen tvrdi da je npr. svijet integriran u tako velikoj mjeri da se svaki događaj, bez obzira na to gdje se zbio, automatski reflektira na drugim krajevima, prema tome, u suvremenomu svijetu ne može biti takvih događaja koji neće naići na refleksu u ukupnosti međunarodnih odnosa.⁹⁹

Ako je riječ npr. o djelovanju velikih sila ili o većim promjenama u međunarodnim odnosima, sasvim je jasno da se to automatski reflektira u ukupnosti veza, bez obzira na to o kojem je mjestu riječ.

Svjetsko društvo također je termin koji se upotrebljava prilično ograničeno. Smatra se da se pod međunarodnim društvom misli na skup subjekata koji su priznati međunarodnim javnim pravom ili su prihvaćeni kao

98 Promatrajući međunarodno društvo kao sastavni dio politike sile, odnosno kao ambijent u kojem se takva politika manifestira, Schwarzenberger zaključuje da će sve dok ne dođe do pretvaranja međunarodnog društva u međunarodnu zajednicu, grupe unutar tog društva djelovati onako kako mogu, a ne onako kako bi trebale. Ibid., str. 13.

99 Za taj termin posebno se zauzima Th. Mathisen, koji smatra da se isticanjem termina međunarodna zajednica inzistira ponajprije na državama kao subjektima međunarodnih odnosa. Norveški profesor opredijelio se stoga za termin *svjetska zajednica*, što mu omogućuje da kao subjekte uključi i ostale stvarne i potencijalne subjekte kao što su razne političke grupe, pokreti i pojedinci. Th. Mathisen, *Methodology in the Study in the International Relations*, New York, 1959., str. 3.

sastavni dijelovi te sredine, a kada se kaže *svjetska zajednica ili svjetsko društvo*, misli se na mnogo šire procese povezivanja u svjetskim okvirima. To je istodobno i *credo* svjetskih federalista, koji smatraju da je u međunarodnim odnosima već danas moguće stvoriti takvu svjetsku federaciju koja bi se sastojala od svih država ovoga svijeta i koja bi trebala omogućiti eliminaciju svih onih negativnosti današnjeg razvoja, posebno nestabilnosti i rata. Zauzimanje za univerzalno shvaćanje pojave i pojma međunarodne zajednice progresivan je stav koji ima važnu ulogu u borbi protiv zaostalosti i protiv starih kolonijalističkih shvaćanja kojima su međunarodni odnosi godinama bili opterećeni.

Termin *međunarodni sistem*, iako je u uporabi od novijega vremena, dobiva sve više pristaša. Pod utjecajem opće teorije sistema, koja se odrazila u gotovo svim društvenim znanostima, termin *međunarodni sistem* označuje skup određenih varijabli koje imaju svoja pravila u ponašanju država i specifične karakteristike. Isto tako kao i u ostalim društvenim znanostima i međunarodni odnosi bi, po mišljenju zagovornika takva određenja, morali imati svoj *input*, odnosno *output*, *feedback* i *interakcije*. Funkcionalne i disfunkcionalne interakcije razlikuju se po tome jesu li usmjerene na održavanje sistema ili su pak postavljene u smjeru promjena.¹⁰⁰

Morton Kaplan definira međunarodni sistem kao integriranu cjelinu s različitim stupnjevima kohezije.¹⁰¹ Iz toga vrlo širokog određenja polaze neka druga shvaćanja koja međunarodni sistem određuje kao skup neovisnih političkih jedinica koje djeluju jedne na druge sa znatnom učestalošću i u skladu s ustaljenim procesima. Britanski profesor međunarodnih odnosa F. S. Northedge postavlja težište na svjesnu koordinaciju odnosa između stanovitih jedinica.¹⁰² Po njemu, postoje četiri značajne karakteristike, odnosno predujeta postojanja međunarodnog sistema:

- ustaljenost odnosa unutar sistema,
- pretpostavka postojanja pravila koja reguliraju odnose, — stanovit poredak,
- postojanje stanovite koherencije i jedinstva u cjelini.¹⁰³

Stoga Northedge međunarodni sistem definira kao sistem sastavljen od brojnih suverenih država bez zajedničke najviše vlasti nad njima, koji postoji tri ili četiri stoljeća koji je — iako je bio podložan promjenama u raznim

100 P. A. Sorokin, *Contemporary Sociological Theories*, New York, 1928., str. 207–218.

101 M. A. Kaplan, *System and Process in International Politics*, New York, 1964., str. 7, B9–145.

102 F. S. Northedge, *The International Politics System*, London, 1976., str. 23.

103 Ibid., str. 24.

uvjetima — ipak opstao u tom dugom razdoblju, pokazujući time svoju relativnu čvrstoću. Međunarodni sistem, zaključuje Northedge ima vitalnu ulogu u upravljanju vanjskim ponašanjem država od kojih je sastavljen.¹⁰⁴

George Modelski određuje međunarodni sistem kao društveni sistem koji ima strukturalne i funkcionalne karakteristike. Međunarodni sistem sastoji se od ukupnosti objekata, zajedno s odnosima koji među njima postoje, i od odnosa koji postoje među njihovim atributima. Sistem raspolaže različitim modelima djelovanja i međudjelovanja između kolektivne organizacije i između individua koje djeluju u njihovo ime.¹⁰⁵

Po McClellandu, takav pristup međunarodnoj sredini podrazumijeva uključivanje ne samo veza i odnosa među elementima karakterističnima za sistem međunarodnih odnosa, već i odnosa između elemenata koji već ulaze u unutrašnji državni sistem.¹⁰⁶

Iz brojnih pristupa međunarodnim odnosima, zasnovanih na sistemskoj analizi, koncept međunarodnog sistema dobio je najtrajnije okvire, a Rose-nau je u pravu kada ističe da od svih dosadašnjih dostignuća u proučavanju međunarodnih odnosa ni jedno nije toliko značajno kao sve veće tendencije promatranja svijeta kao međunarodnog sistema.¹⁰⁷

Taj veliki interes zapadnih teoretičara za kategoriju međunarodnog sistema nije nikako slučajna i vezan je prije svega uz nastojanja da se prevladaju empirizam¹⁰⁸ i metodološke poteškoće u postavljanju istraživanja, te da se u prihvaćanju sistemskog pristupa potraži snažnija teorijska baza. S druge strane, svakako je pozitivno da je na temelju termina međunarodni sistem u znanosti o međunarodnim odnosima prodrta spoznaja o jedinstvenosti i povezanosti današnjega svijeta i o nitima koje trajno povezuju njegove članice.

Osim različitih termina¹⁰⁹, postoje i razmimoilaženja u promatranju međunarodne zajednice. Polazeći od različitih pretpostavki, dio autora promatra međunarodnu zajednicu kao pravnu pojavu, tj. kao kategoriju međunarodnoga javnoga prava, a drugi dio pisaca stoji na stajalištu da je riječ o društvenom fenomenu. Širi sociološki pristup međunarodnoj zajednici koji

104 Ibid., str. 32.

105 G. Modelski, *Agraria and Industria: Two models of the International Systems — The International System. Theoretical Essays*, Princeton, 1961., str. 121–122.

106 Ch. McClelland, *Theory and International System*, London, 1966., str. 20.

107 *International Politics and Foreign Policy. A Reader in Research and Theory*, New York, 1969., str. 71.

108 E. A. Pozdnjakov, *Sistemnyj podhod...*, op. cit., str. 23.

109 Ponekad se umjesto termina međunarodna zajednica ili međunarodno društvo primjenjuje mnogo šire i manje određen termin: međunarodna scena. J. Stefanowicz, *Stary Nowy Swiat...*, op. cit., str. 113–120.

danas preteže traži elemente za određivanje tog pojma u postojanju grupa koje koegzistiraju. Te brojne grupe međusobno su ovisne i njihovi uzajamni odnosi nisu slučajni događaji, već imaju konstantan karakter.

Drugi pristup međunarodnoj zajednici jest **pravni pristup**, mnogo stariji i tradicionalniji, a polazi od činjenice da se u međunarodnome javnome pravu govori o međunarodnoj zajednici i da se ističu određeni elementi te međunarodne zajednice kao sredine unutar koje djeluju norme međunarodnoga prava.

Profesor Ibler o tome je napisao: »Nama se čini odlučnom činjenicom da postoji općenje subjekata međunarodnoga javnoga prava i da se govori o nekoj zajednici u kojoj oni dolaze u kontakte. Čim među njima postoje dodiri i općenje, oni se moraju pridržavati nekih pravila, koja vrijede u njihovoj zajednici.«¹¹⁰ Vidimo, dakle, da se u prvi plan postavljaju pravila koja postoje u međunarodnom općenju u okviru te sredine. Druga je karakteristika postojanje subjekata međunarodnoga javnoga prava, a treća se karakteristika svodi na istorodnost subjekata, država koje imaju teritorij, stanovništvo i najvišu organiziranu upravnu vlast.

Profesor Andrassy išao je i dalje te zahtijeva još i određenu sličnost kulture koja mora postojati između svih subjekata, kao i mogućnost odnosa između država određenoga kruga.¹¹¹

U pokušaju da odgovorimo na to što je međunarodna zajednica, je li to pravni institut, pravna norma ili socijalna pojava, možemo se svakako opredijeliti za to da je međunarodna zajednica socijalni fenomen koji je pravno relevantan, **koji čini nužnu sredinu svih onih procesa što ih nazivamo međunarodnim odnosima, a u toj sredini istodobno vrijede i pravila međunarodnoga javnoga prava. U toj sredini ono se primjenjuje i u njoj ono de facto nastaje.** Međunarodno javno pravo pojavljuje se u međunarodnoj zajednici kao oblik nadgradnje i reguliranja odnosa koji nastaju u njoj; a međunarodna je zajednica društveni fenomen na međunarodnome planu.

Dio ovdje iznesenih kritičkih mišljenja o međunarodnoj zajednici i o stupnju integriranosti njezinih dijelova imaju stanovitu vrijednost. Inzistirajući na potrebi čvršćih veza i na višim oblicima kohezije, neki autori nastoje realno spoznati današnji stupanj razvoja odnosa i suprotstavljaju se nekim idealizacijama međunarodne sredine koje ne bi vodile računa o stupnju integriranosti i o realnim odnosima unutar brojne skupine različitih država. No, s druge strane, u takvom negiranju postojanja specifičnih veza koje povezuju različite subjekte i koje omogućavaju da se taj zbroj nazove zajed-

110 V. Ibler, *Međunarodna zajednica kao faktor međunarodnih odnosa*, Beograd, SANU, 1964.

111 J. Andrassy, *Međunarodno pravo...*, op. cit., str. 3.

nicom negativno je to što se podcjenjuje onaj stvarno već postignuti oblik udruživanja i uzajamnih veza koji objektivno tekući razvoj odnosa nužno nosi sa sobom.

Moguće je svakako tvrditi da međunarodna zajednica još uvijek nije integrirano tijelo u višem obliku, da je napose u nekim situacijama taj zbroj različitih država pokazao kako je daleko od zajedništva, a posebno od neke idealne zajednice, no činjenica je da postoje određene niti koje vezuju te različite i veoma brojne subjekte i koji u stanovitome smislu integrirajuće djeluju u širem procesu okupljanja u okvirima međunarodne zajednice.

Teorija međunarodnoga prava upotrebljava termin međunarodna zajednica smatrajući da se njime može objasniti postojanje i zajedničko življenje skupine država a da istodobno u toj sredini nastaju norme međunarodnoga prava u praksi, odnosno da dobivaju svoju pravu vrijednost. No uz to pravno shvaćanje svakako da je mnogo važnije određenje međunarodne zajednice ne kao neke kategorije međunarodnog prava, već prije svega kao društvenog fenomena koji je podložan transformacijama u skladu s razvojem dinamike međunarodnih odnosa i karaktera veza koje države ostvaruju unutar te cjeline.

Taj širi sociološki pristup međunarodnoj zajednici koji danas preteže zahtijeva stanovite elemente u obliku kriterija da bi se odredilo postojanje zajednice država koja bi se mogla nazvati međunarodnom. Tu se u prvom redu zahtijeva da postoje stanovite grupe koje koegzistiraju, one moraju biti u stupnju stanovite međuovisnosti, a njihovi odnosi trebaju imati karakter učestalosti, tj. ne smiju biti nekog sporadičnog i vremenski izoliranog značenja. Ako se uzme da u današnjem svijetu postoje i djeluju samostalne državne zajednice na međunarodnom planu, da su one sve više uzajamno povezane i međuovisne i da zbog toga u njihovim vezama sve više dolazi do izražaja moment ne slučajnih kontakata, već trajnih i sve više čvrsto organiziranih veza, tada se svakako može prihvatiti i tvrdnja da se današnji ambijent¹¹² u kojemu djeluju različiti subjekti međunarodnih odnosa unatoč nedovršenom obliku integracije može s punim pravom nazvati međunarodnom zajednicom.

U tom opredjeljenju za termin međunarodna zajednica potrebno je naglasiti da je riječ o socijalnom fenomenu koji čini prijeko potrebnu sredinu svih onih procesa što ili nazivamo međunarodnim odnosima. Taj društveni fenomen na međunarodnome planu ima svoju krajnju uvjetovanost u ekonomskim procesima svjetskih razmjera, u stupnju ekonomskog razvoja svi-

112 Katkad se susreće i termin »milie«, kao što to čini npr. Andrassy »Država i međunarodna zajednica« u: V. Ibler, *Međunarodni odnosi...*, op. cit., str. 263.

jeta koji u suvremenim uvjetima nužno vodi sve boljem povezivanju svih dijelova međunarodne zajednice.

Ako se pak traže elementi koji čine one osnovne sponove veza unutar međunarodne zajednice i koji zapravo omogućavaju njezino održavanje i dalji razvoj u smjeru sve većeg povezivanja, može se nabrojiti nekoliko različitih, ali kauzalno povezanih spojnica.

To je prije svega prostrano svjetsko tržište s dinamikom svojeg rasta i stanovitim zakonima univerzalne vrijednosti koje nije moguće ograničiti ili partikularno zatvoriti. To su zatim sve prisutniji oblici međunarodne podjele rada: kooperacija i specijalizacija proizvodnje koje nužno utječu na prelaženje nacionalnih granica u proizvodnome procesu i pridonose stvaranju jačih oblika povezanosti pa čak i integracije u širokim međunarodnim razmjerima. Zatim je tu moderna tehnologija koja svojom akcelerativnosti rasta postaje također sve više međunarodnog, i to univerzalnog karaktera.¹¹³

No, uz te elemente, vezane uz ekonomski i industrijski razvoj suvremenoga svijeta u pravcu povezivanja, treba svakako spomenuti i jedan drugi element, koji, doduše, ne može dobiti pozitivan vrijednosni predznak poput prije spomenutih elemenata, ali je on, upravo zbog modernog razvoja tehnologije, uspio postati također značajna spona u povezivanju današnjega svijeta. Riječ je o razvoju nuklearnoga raketnog oružja, koje je unijelo bezbroj potpuno novih elemenata u vojnu i političku strategiju djelovanja, posebice u doba hladnog rata, ali koje je isto tako utjecalo i na realnu potrebu stanovitog ujedinjavanja čitavoga svijeta u jedinstvenu cjelinu kojoj prijeti ista opasnost i koju, ako ne može ujediniti konstruktivan stvaralački napor u smjeru izgradnje, može bar održavati ujedinjenu u strahu od opasnosti od totalnog uništenja. Koliko god se može činiti paradoksalnim, strah je u danima hladnog rata bio značajna veza različitih država. Od trenutka kada je postignut ukupni relativno uravnoteženi balans mogućeg uništenja i međunarodni odnosi poprimili su potpuno nova obilježja, koja su također sve više bila postavljena u pravcu potrebe razvijanja uzajamnih veza i kontakata. Iako to nije pravi put čvršćoj integraciji, jer su motivi takva udruživanja, svakako, drukčiji od onih koji bi trebali biti osnovica u takvu naporu, činjenica je da od pronalaska moćnih raketa međunarodna zajednica više nije

113 Polazeći upravo od modernih komunikacija i modernih sredstava za uništenje, R. Aron inzistira na nedjeljivosti današnjega svijeta i izražava je pojmovima »planetarna diplomacija« i »totalna diplomacija«. Time želi izraziti međunarodno političko jedinstvo nastalo širom našega planeta, kao i to da se glavna moć koncentrirala u dva najsnažnija vojna središta. R. Aron, *La soviets industrielle et la guerre*, Paris, 195., str. 92.

ista.¹¹⁴ Ono što nije bilo prihvatljivo u uvjetima moguće upotrebe tzv. klasičnog oružja, tj. potreba razvijanja mirne suradnje među narodima i državama, znatno je dobilo na svojoj vrijednosti u vrijeme kada je postalo jasno da se tehnološki razvijeniji vojni pronalasci ne mogu upotrijebiti i da su oni jedino vrijedni kao stalno postojeći potencijalni zastrašivač.

Na takvoj osnovici stvarala se i nadgradnja u međunarodnoj zajednici, koja poprima oblik međunarodnog zbližavanja država, naroda i pojedinaca. Veze najrazličitijeg karaktera koje protječu između različitih država, zatim suvremene migracije stanovništva kojima se također prelaze državne granice, kulturne i sportske veze i golem val turističkih posjeta samo su dijelovi širega procesa okupljanja unutar cjeline, koju nazivamo međunarodnom zajednicom. Tome, svakako, treba dodati i komponentu nedjeljivosti mira, tj. činjenicu da se u današnjem svijetu, koji je iz dana u dan sve povezaniji i sve više međuovisan, svaki ozbiljniji pomak u međunarodnim odnosima na jednom području nužno osjeća i u ostalim dijelovima svijeta, te da je zapravo *nedjeljivost mira u današnjim uvjetima međunarodnog razvoja jedna od bitnih odlika povezanosti država i naroda*. Sve to zajedno pomaže udruživanje, zbijanje država i ostalih grupa koje sudjeluju u međunarodnim odnosima.

Unatoč tome što je ta ideja povezivanja država u svojim neposrednim oblicima konkretizacije vezana uz stanovite parcijalne, pretežno teritorijalno usmjerene zahvate, sasvim je jasno da danas postoje konkretni rezultati i da je stalan onaj proces koji vodi okupljanju unutar cjelovite međunarodne sredine.¹¹⁵ Stupanj učestalosti, raznovrsnost i intenzitet odnosa koji nastaju danas u međunarodnoj sredini daju za pravo da se ta društvena sredina nazove zajednicom u kojoj se postupno profiliraju stanoviti zajednički interesi koji vode čvršćem povezivanju i integriranju njezinih dijelova u najširem smislu.

Struktura međunarodne zajednice

Struktura međunarodne zajednice daljnji je element koji također potvrđuje da je u tijeku suvremenog razvoja međunarodnih odnosa nastupilo mnogo promjena koje se ocrtavaju na međunarodnome planu i dio su djelovanja onih različitih snaga koje pozitivno utječu na okupljanje unutar te sredine.

114 Vidjeti: R. Vukadinović, *Nuklearne strategije...*, op. cit.

115 Ibler smatra da još uvijek u međunarodnoj zajednici postoji više neslaganja nego slaganja skupa najvećih jedinica, ali unatoč tome ističe da je »današnja organiziranost međunarodne zajednice dovoljna da se smije nazvati zajednicom«, iako bitno drukčijom od »one koju čini svaka država za sebe«. V. Ibler, *Međunarodni odnosi...*, op. cit., str. 48.

Struktura međunarodne zajednice može se promatrati s različitih aspekata i pri tome se može istraživati položaj različitih grupa i skupina subjekata. No, u svakomu takvom pokušaju označavanja glavnih nosilaca dinamike međunarodnog kretanja države se ipak pojavljuju kao najvažniji subjekti koji svojim akcijama bitno utječu i na strukturu međunarodne zajednice i na međunarodne odnose kao procese koji nastaju u toj zajedničkoj sredini.

Na položaj država u međunarodnoj zajednici utječe nekoliko različitih elemenata, koji bi se mogli svrstati u dvije veće skupine. U prvoj se nalaze prirodni i poluprirodni faktori, npr. veličina teritorija, klima, stanovništvo i svi oni zajedno uzeti mogu pokazati na kojem je mjestu u strukturi međunarodne zajednice pojedina država i kakve su njezine mogućnosti djelovanja. Svakako da je, uz te prirodne ili poluprirodne činioce, mnogo značajnija skupina onih faktora koji se odnose na stupanj društveno-ekonomskog i tehničkog razvoja, jer upravo faktori kao što su ekonomski razvoj, društveno-političko uređenje, privredna stabilnost, unutrašnje jedinstvo mogu pokazati pravo mjesto države u međunarodnim odnosima. Uz njihovu pomoć mogu se objasniti i neka pitanja koja inače ne bi bila adekvatno objašnjena samim prirodnim čimbenicima. Naime, sigurno je da svaka po teritoriju ili po broju stanovnika velika država nije istodobno i značajna međunarodna sila, ili pak da postoji više relativno malih zemalja koje ipak uživaju velik ugled u međunarodnim odnosima. Na isti se način mogu spoznati prave dimenzije i takve situacije u kojima mala zemlja, čak i relativno nerazvijena, može pružiti uspješan otpor u očuvanju svoje neovisnosti mnogo većem protivniku koji nastoji skršiti njezino društveno-političko uređenje ili skrenuti smjer njezine izgradnje.

Uz te prirodne i društvene činioce svakako da se i međunarodni odnosi, kao procesi koji stalno protječu, odražavaju na položaj pojedinih zemalja u međunarodnoj zajednici. Dinamika međunarodnih kretanja neprekidno stvara nove solucije, ona omogućuje kreatorima vanjske politike da se, prateći kretanja na međunarodnome planu, opredjeljuju i traže nove putove za realizaciju svojih nacionalnih interesa. Ako se kao primjer uzme proces stvaranja politike nesvrstavanja, tada je odmah uočljivo da je on nastao razvojem novih zemalja, ali i u skladu s promjenama do kojih je dolazilo u međunarodnim odnosima. Poslijestaljinski kurs sovjetske vanjske politike i smanjenje napetosti u odnosima između antagonističkih blokova otvarali su nov prostor za razvoj politike koja neće biti vezana uz blokove. Skupina blokovskih nevezanih zemalja — koristeći se tim povoljnim međunarodnim kretanjima — sve se čvršće opredjeljivala za politiku koja je, istodobno, s povećanjem broja novih država dobivala i nove akcijske značajke. Kvalitetno

drukčija pomicanja u međunarodnim odnosima pružila su konkretne mogućnosti za stvaranje nove platforme vanjske politike dijela država.

S druge strane, opredijeljenost pojedine države za vojno-političku alijansu u doba hladnog rata nužno je utjecala na njezinu povezanost s ukupnom strukturom bloka kojemu pripada, ali to povratno utječe i na pozicije te države u međunarodnoj zajednici. Pripadnost je bloku jačala, u prvom redu, pozicije onih snaga koje se nalaze na vlasti u pojedinoj državi, dakle, vladajuće klase, prema tome što je jedna država više vezana unutar blokovske strukture vojno-političkih odnosa, to su veće mogućnosti njezine unutrašnjopolitičke stabilnosti. No, isto tako, aktivnost je na vanjskopolitičkome planu ograničenija. U naporima za održavanje uniformirane blokovske linije djelovanja u svim situacijama nastoje se ograničiti sve one neovisne inicijative koje bi stajale izvan organiziranih blokovskih tokova. To, naravno, posebno dolazi do izražaja u trenutcima veće napetosti u međunarodnim odnosima, kao npr. u doba hladnog rata, kada je gotovo potpuno bila eliminirana vlastita vanjskopolitička djelatnost članica blokova i kada su one u cijelosti morale prihvaćati opću liniju zajedničkoga djelovanja, koju je samostalno postavljao lider bloka.¹¹⁶

Mjesto država u strukturi međunarodne zajednice

Podjela država s obzirom na mjesto koje imaju u strukturi međunarodne zajednice najčešće se svodi na velike države i na male države.

1. Pod velikim državama razumijevaju se one zemlje koje imaju svjetske interese, a u kategoriju malih zemalja ubrajaju se sve one zemlje koje nisu kadre u većoj mjeri mijenjati sliku međunarodnih odnosa. Osim te podjele postoji i tzv. tripartitna podjela, po kojoj postoje: velike, srednje i male države. Kod kategorije srednjih država upravo se radi o prilično spornim pitanjima. Naime, u tu se skupinu najčešće svrstavaju zemlje koje nisu u mogućnosti provesti neku veliku svjetsku politiku, ali imaju određene interese koji prelaze njihove nacionalne granice. Bilo na osnovi svog teritorijalnog položaja, vrlo velikog broja stanovnika, bilo pak na osnovi određene

visoke industrijske proizvodnje i visokog nacionalnog dohotka, te zemlje pretendiraju da budu na višem međunarodnom položaju. Ako se promatra npr. djelovanje Indije, Egipta ili Kanade, tada je sigurno da te zemlje mnogo više utječu na međunarodne odnose nego male zemlje, koje imaju apsolutno limitirane interese u međunarodnim odnosima i postavljene prije svega u smjeru očuvanja vlastitih nacionalnih interesa.

Velike su sile u povijesnome presjeku međunarodnih odnosa uvijek imale povlašten položaj. Od početka 19. stoljeća, kada je stvorena Sveta alijansa, organizacija velikih sila, one su u njoj mogle veoma dobro surađivati i promicati svoje vlastite, nacionalne interese. Male države bile su podređene tijekom čitavog 19. stoljeća. I na najznačajnijim sastancima (Bečki kongres, Pariški kongres, Berlinski kongres) istican je interes velikih sila, dok se o interesima malih zemalja nije vodilo računa.

Tek početkom 20. stoljeća na Haškim konferencijama dobile su pravo sudjelovanja male i srednje države. Na Pariškoj konferenciji godine 1919. male i srednje države također su sudjelovale. No, tom je prilikom učinjena specifična kategorizacija svih država. U prvoj grupi bile su velike sile: Francuska, Velika Britanija, SAD, Italija i Japan. Tvrđilo se da te velike sile imaju interese koji su od općeg, svjetskog značenja i da zato imaju mogućnost drukčijeg razmatranja problema međunarodne politike. U drugoj kategoriji nalazile su se ostale zaraćene države, za koje se tvrdilo da su sile s ograničenim interesima, što je značilo da se u razmatranju bitnih pitanja ne traži njihovo mišljenje. U trećoj skupini bile su države koje su prekinule diplomatske odnose s centralnim silama, a u četvrtoj skupini neutralne i novostvorene države. Prva je skupina raspravljala o svemu, a ostale su prisustvovala samo nekim sjednicama bez nekih posebnih prava.

Na Pariškoj konferenciji godine 1946. bilo je omogućeno mnogo šire sudjelovanje malih i srednjih država. Formalno gledano, moglo se tvrditi da je postignut određen stupanj demokratizacije međunarodnih odnosa, jer je na tako značajnoj svjetskoj konferenciji bilo omogućeno svim zemljama koje su se borile protiv fašističkih snaga da iznesu svoja mišljenja i pokušaju u izravnim kontaktima riješiti sporna pitanja kojih nije bilo malo. No, Pariška mirovna konferencija imala je samo savjetodavan karakter, a tekst mirovnih ugovora redigiralo je vijeće ministara velikih sila. Istodobno su na konferencijama u Teheranu, Jalti i u Potsdamu bili postignuti najznačajniji zaključci, bile su podijeljene i uspostavljene određene sfere utjecaja, i globalna slika međunarodnih odnosa bila je stvorena na tim sastancima bez sudjelovanja malih i srednjih zemalja.

I nakon drugoga svjetskog rata došlo je do isticanja posebnog položaja velikih država, i to naročito u stvaranju UN i u samoj Povelji UN. Vijeće

116 Promatrajući taj proces, koji je bio osobito karakterističan za razdoblje hladnog rata, neki zapadni autori tvrde da bi se on mogao usporediti s procesom prelaženja iz feudalnog doba u moderno europsko razdoblje. U takvu djelovanje znatno su izmijenjena značenja pojma suverenosti država, a i nacionalizam nema više svoju vrijednost kao nekada jer »borba koja se vodi ne odgovara nacionalnim granicama«. H. Bruggmans, *L'idée européenne*, Bruges, 1965.

sigurnosti uspostavilo je stalno članstvo pet velikih sila, donesene su odredbe o potrebi jednoglasnosti pri donošenju odluka i najvažnijih rješenja Vijeća sigurnosti. Sve to velike sile stavlja u poseban položaj.

Unutar kategorije velikih sila¹¹⁷ došlo je nakon Drugoga svjetskog rata do daljnjih promjena jer su tokovi političkog, ekonomskog i vojnog razvoja svijeta utjecali na daljnje prestrojavanje država i na novu raspodjelu mjesta. Umjesto prijašnjih nekoliko velikih država, u skupini velikih zemalja postupno su u prvi plan sve više dolazile dvije velike države, koje su na osnovi brojnih pokazatelja svojih kvalitativnih i kvantitativnih prednosti nad ostalima uspjele izboriti apsolutno vodeće položaje u okviru dvaju suprotnih društveno-političkih sustava i različitih vojno-političkih blokova.

Ta dva nova aktera, koja su se obično nazivala supersilama, istakla su prije svega svoje globalne interese, obveze i svakako sposobnosti da se preuzete obveze i realiziraju u okviru širokih svjetskih interesa. Pokušaji nekih drugih velikih država (Francuska, NR Kina) da utječu na raspodjelu toga glavnog odnosa prilično su slabi, i može se tvrditi da je kategorija supersila bila postavljena na čvrstim osnovama koje te dvije države, promatrane na osnovi raspolaganja i potencijalne distribucije sile; izdvajaju iz skupine ostalih država. To je bio izraz poslijeratne situacije, u kojoj je bilo vrlo malo prostora za dalje aktere koji bi htjeli djelovati u obliku supersila, jer je iz vrlo jednostavnoga razloga — ograničenosti potencija — takvu ulogu bilo vrlo teško ostvariti, i u međunarodnim odnosima i u odnosu spram vlastitih saveznika.

2. Kada se promatra položaj malih¹¹⁸ i srednjih država¹¹⁹ u međunarodnoj zajednici, često se nailazi na mišljenje koje te države diskvalificira iz bilo kakvih mogućih konstruktivnih napora koji bi pridonijeli tome da i one zauzmu određeno mjesto u međunarodnim odnosima. Priznaje se da male države postoje, i da su one svakako evidentni primjeri razvoja međunarodne

117 Pod velikim silama većina autora uglavnom promatra one države koje raspolažu velikom ukupnom silom, ali imaju i razvijen interes za međunarodne probleme. G. Liska, *International Equilibrium*, Harvard, 1957., str. 25.

118 Iscrpnije o tome vidjeti radove sa simpozija o položaju malih i srednjih država u međunarodnim odnosima. *Small States in International Relations, Nobel Symposium 17*, Stockholm, 1971.

119 U teoriji međunarodnih odnosa nema još uvijek preciznih razgraničenja između pojma male i srednje države. Srednje se države ponekad promatraju kao stanovita međuskupina između velikih i malih država (middle powers). Na primjer, godine 1965. održan je u Kanadskom institutu međunarodnih odnosa simpozij o ulozi Kanade u međunarodnim odnosima. Ali ni na tom mjestu nije bio preciznije obraden pojam srednje države, iako je nekoliko autora u različitom kontekstu u tu skupinu zemalja ubrajalo: Švedsku, Indiju, Brazil, Australiju i Jugoslaviju. *Canada's Role as a Middle Power* (ed. J. K. Gordon), Toronto, 1966.

zajednice, i to njezina kvantitativnog razvoja, no, odmah se tvrdi da sve te male države u međunarodnim odnosima označuju više objekte, a ne subjekte, i da je riječ o zemljama koje su pod većim ili manjim utjecajem jedne supersile. Na osnovi takva mišljenja dolazi se opet do bipolarizma kao modela međunarodnih odnosa koji zahtijeva da se sve države opredijele za jednu ili drugu stranu u ekonomskom, vojnom i političkom pogledu.

Profesor Schwarzenberger daje zanimljivu karakteristiku, napose srednjih zemalja, i doslovno kaže: »Na periferiji države mogu imati mogućnost da prijeđu iz jednog tabora u drugi ili da pokušaju ostati ni na čijoj zemlji, kao što pokušava i Jugoslavija, s malom mogućnošću na uspjeh.« Norveški profesor Mathisen smatra da se dio malih zemalja nalazi na tzv. ničijoj zemlji, da je to veoma uska traka po kojoj se može manevrirati do određenih trenutaka, no da u pojedinoj fazi međunarodnih odnosa, osobito u kriznoj situaciji, i te zemlje trebaju zauzeti određene pozicije i opredijeliti se za jednu ili drugu stranu. Svakako da se prilikom promatranja malih zemalja u međunarodnim odnosima na takav način radi o pogrešnom uopćavanju i jednostavnom pokušaju da se pokaže kako isključivo velike sile imaju odgovornost i pravo djelovanja u međunarodnim odnosima, i da, osim njih, nema nekih drugih, bitnih subjekata u međunarodnim odnosima.

Proučavanje problema treba staviti prije svega na položaj države u međunarodnoj zajednici, na njezinu strukturu i na analizu karaktera i značenja koje te države imaju u aktivnosti međunarodne zajednice. Uloga velikih sila svakako je relevantna, no, promatrati djelovanje svih malih i srednjih država jedino na osnovi njihove povezanosti s velikim državama sasvim je pogrešno. To je jednostran pokušaj isticanja isključive bipolarnosti, odnosno pokušaj ponovnog vraćanja na politiku sile kao osnovu međunarodnih odnosa.

S obzirom na položaj malih država u strukturi međunarodne zajednice i s obzirom na njihove vanjskopolitičke aktivnosti, možemo reći da postoje **tri kategorije malih država**, i to: zemlje koje su integrirane u okviru vojno-političkih blokova; stalno neutralne i neutralističke države i, na kraju, države koje su se opredijelile za politiku nesvrstanoosti.

a) Osnovna je karakteristika prve kategorije malih zemalja, kao pripadnica blokova¹²⁰, da djeluju u čvrstoj povezanosti s ciljevima i koncepcijama čitavog bloka, dakle s ciljevima osnovne snage predvodnice. Isto društveno-političko uređenje, ekonomski i klasni interesi omo-

120 Vidjeti npr. L. G. M. Jaquet, »The Role of a Small State within Alliance System« i L. Reczei, »The Politics aims and Experience of the Small Socialist States« u: *Small States in International Relations...*, op. cit., str. 57–87.

gućuju da se na osnovi tog identiteta interesa zauzimaju određeni stavovi i u međunarodnim odnosima, bilo da se radi o regionalnim aspektima odnosa ili je riječ o univerzalnom nastupu npr. u UN-u. Vladajuća klasa ili klase nalaze u bloku određen oslonac i snagu kao izvor svojega djelovanja. Istodobno, mala država unutar blokovske strukture smatra da je pronašla svoje mogućnosti u nastupu u međunarodnim odnosima, da je postala mnogo čvršća i da su riješena pitanja njezine sigurnosti i obrane, jer se poklapaju s interesima bloka, odnosno predvodnika. Na drugoj strani, vanjskopolitička akcija malih država članica blokova ograničena je u njihovim međunarodnim nastupima gdje one u načelu trebaju voditi računa o interesima predvodnika bloka.

- b) Drugu skupinu čine **stalno** neutralne¹²¹ i neutralističke države. Ako se uzme primjer Švicarske, čiji je međunarodnopravni položaj ugovorno određen kao neutralne države, onda je jasno da ta zemlja ne može stupati ni u kakve odnose koji bi poremetili tu njezinu neutralnost ili bi je u određenom smislu kršili. Pristup vojnim savezima i blokovima nemoguć je i zabranjen. Austrija, čija se neutralnost također zasniva na ugovoru kao članica UN-a, u stanovitom je smislu tu neutralnost modificirala, a Švicarska nije ni članica UN-a jer se i u toj organizaciji predviđa mogućnost djelovanja vojnih snaga država. Austriji je Državnim ugovorom iz 1955. zabranjeno da postane član bilo kojeg vojno-političkog saveza, a SSSR se protivio njezinom članstvu u EEZ-u. No, karakteristično je da ta međunarodnopravna neutralnost ne znači istodobno i ideološku neutralnost, pa su se sve te neutralne europske države veoma jasno opredjelile za određenu ideologiju zapadnoga svijeta.

Neutralističke države označuju drugi pokušaj zauzimanja određenih vanjskopolitičkih pozicija, koje bi navodno trebale osigurati mnogo veću sigurnost. Tu se ne radi o nekom međunarodnopravno zajamčenom statusu, već o jednostranoj želji pojedine države da provodi politiku neutralnosti i o njezinim naporima da tu politiku neutralnosti u praksi poštuju i ostale zemlje, prije svega velike sile.

Švedska¹²² i Finska konkretno su primjer takve politike. Švedska je uspjela da i u tijeku Drugoga svjetskog rata ostane u stanovitome

smislu neutralna, premda je na svoj teritorij pustila njemačku vojsku. Istodobno, i Finska je pretendirala na provođenju takve neutralističke politike, premda je s SSSR-om bila povezana 20-godišnjim ugovorom o prijateljstvu, uzajamnoj pomoći i suradnji.

No, ni te države nisu u ideološkome smislu nikako neutralne. Švedska i Finska mogu u međunarodnim odnosima nastupati mnogo slobodnije, imaju slobodu lakšeg opredjeljivanja i pri tome ne moraju voditi toliko računa o potezima velike države kao članice bloka. Istodobno je za neutralističke države — za razliku od neutralnih država — moguće zamisliti prelaženje iz jednoga bloka u drugi.

- c) **Nesvrstane države** treća su kategorija malih zemalja. Nekadašnji termin neangažirane zemlje zamijenjen je terminom nesvrstane, jer su upravo male zemlje angažirane u rješavanju međunarodnih odnosa. Sam termin nesvrstane zemlje mnogo šire zahvaća u probleme te skupine zemalja, upozorava u prvom redu na činjenicu da se one nisu željele svrstati u okvire blokova. To ne znači da one nisu bile u doba hladnog rata angažirane u borbi za mir, demokratizaciju međunarodnih odnosa, progres i aktivnu međunarodnu politiku, koja se protiv ulasku u blokove smatrajući da sudjelovanje u blokovima nije put za rješavanje međunarodnih problema. To je istodobno i bio primjer moguće samostalne politike malih zemalja i utjecaja koji one mogu imati na međunarodne odnose u specifičnoj fazi svjetskog razvoja.

Razumljivo da se mijenja i slika međunarodne zajednice, ona nije neka stabilna i neizmjenljiva kategorija, već su i tu isto tako kao i u ukupnosti procesa koji teku tom sredinom pod utjecajem dinamike i statike međunarodnih odnosa, promjene uvjetovane kretanjima unutar univerzalne cjelovite sredine. U prvom redu struktura međunarodne zajednice mijenja se usporedo s općim društvenoekonomskim razvojem i s naporima da se izmijeni slika suvremenoga svijeta. Sva ta brojna kolebanja sasvim su moguća i primjetna. Nestabilnost u strukturi međunarodne zajednice stoga je zakonita pojava, i u tako velikome krugu različitih država normalno je da promjenom pozicija pojedine zemlje mijenja i raspored snaga u međunarodnim odnosima. Ako je pak riječ o značajnijim akterima — velikim državama ili o promjenama unutar koalicije, ta se nova kretanja moraju odmah osjetiti i u međunarodnoj zajednici. Brojne fluktuacije također su prisutne i one se, prije svega, mogu vidjeti u situacijama kada jedna država gubi status velike sile, zatim se može dogoditi da pojedina država napusti jednu vojno-političku grupaciju i pristupi nekoj drugoj alijansi, ili pak da počne provoditi

121 G. Stourzh, »Some Reflections on Permanent Neutrality«, Ibid., str. 93–99.

122 N. Andren, *Power Balance and Non-Alingment*, Stockholm, 1967.

neutralnu ili nesvrstanu politiku. Postoji isto tako mogućnost da pojedina država na osnovi svog društveno-politički ekonomskog razvoja teži stupanju u krug supersila, a sve to može odmah izazvati i stanovite promjene u međunarodnoj zajednici.

No najveće promjene izazvao je raspad europskog socijalizma, stvaranje novih država i novi pravci djelovanja relativno malih država.

Koncentracija i dekoncentracija sile

U suvremenom razvoju međunarodne zajednice nakon Drugoga svjetskog rata primjetna su dva usporedna procesa, koja su istodobno osnovni pokazatelji promjena kroz koje je prolazila i kroz koje i dalje prolazi međunarodna zajednica. Koncentracija sile, kao proces kojim su se nastojale okupiti sve snage, prije svega u blokovskim okvirima, praćena je i drugim procesom dekoncentracije sile, koji je disperzivno djelovao otvarajući veće mogućnosti za samostalnije djelovanje širega kruga država.¹²³

U teoriji međunarodnih političkih odnosa postoje velika neslaganja oko naznake mjesta i uloge tih dvaju različitih procesa. Neki se teoretičari priklanjaju mišljenju da je, bez obzira na sve promjene u međunarodnim odnosima i njihove nove tendencije, proces koncentracije sile osnovna karakteristika suvremenoga svijeta, i da će i dalje sva glavna kretanja biti koncentrirana upravo oko tih napora.¹²⁴ Druga skupina teoretičara ističe da, uz svakako dvojbene oblike koncentracije sile, postoje i veoma značajni simptomi dekoncentracije sile, te da se gotovo u svim fazama međunarodnih odnosa usporedo s pokušajima čvršćeg koncentriranja sile unutar blokova javlja i drugi proces, koji je djelovao u smjeru njezine dekoncentracije.¹²⁵

123 »Umjesto termina koncentracija i dekoncentracija, često se upotrebljavaju i termini integracija i dezintegracija. Tako po Wrightu u poslijeratnome svijetu osobito jača tendencija integracije, što dovodi do toga da je svaka grupa ljudi u mnogo većoj ovisnosti o zajednici kao cjelini i uvelike podložna ekonomskom i političkom pritisku kao i vojnom napadu od strane drugih.« Q. Wright, *Stability and Progress in International Relations*, New York, 1964., str. 12. Slično razmišlja i rumunjski autor S. Brucan, *The Dissolution of Power...*, op. cit., str. 229–287. Mi se, međutim, opredjeljujemo za shvaćanje koncentracije i dekoncentracije sile, shvaćajući ta dva procesa kao karakteristične pojave poslijeratnoga svijeta i razlikujući ih od procesa integracije i dezintegracije u funkcionalnom smislu. Koncentracija sile npr. iz hladnoratovskih dana različita je od raznih oblika integracije, što najbolje potvrđuje praksa novijeg razvoja međunarodnih odnosa.

124 Aron govori o heterogenosti i bipolarnosti međunarodnog sistema, pod čime razumijeva razlike vezane uz dva različita razdoblja međunarodnih odnosa — do Drugoga svjetskoga rata i nakon njega. R. Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, 1962., str. 666–667.

125 Profesor Myrdal smatra da unatoč činjenici što tehnološki razvoj utječe na integracijska kretanja u međunarodnim odnosima, tj. na brže povezivanje naroda i država, ipak može djelovati i u obrnutu

Međunarodna zajednica, kao sredina u kojoj nastaju raznoliki procesi isprepletenosti i povezanosti, ispunjena je različitim tendencijama i sasvim je sigurno da su oba smjera djelovanja prisutna u njezinoj strukturi. Bez obzira na kvantitativne pokazatelje koji bi mogli upozoriti na to je li bio jači jedan ili drugi proces, može se reći da se već danas očtavaju dva znatno odijeljena razdoblja međunarodnih odnosa, koja su bila posebno ispunjena tim procesima. U godinama hladnog rata, kada se tražila striktna podređenost svih ciljeva pojedinih zemalja članica bloka zajedničkoj liniji, koncentracija ekonomske, političke i vojne sile unutar dvaju suprotnih vojno-političkih i ideoloških sistema, činila je glavnu karakteristiku tadašnje međunarodne zajednice. S vremenom kako su međunarodni odnosi poprimali drukčija obilježja, koji su vodili i hladni rat, jasnije je do izražaja dolazio drugi proces, tj. dekoncentracija sile, čime se praktički omogućavao nastanak mnogih novih zemalja, stvaranje novih vanjskopolitičkih koncepcija u tim državama i u nekim zemljama koje su se prije bile definitivno opredijelile za blokovsku politiku.

Ako se na osnovi procesa koncentracije i dekoncentracije sile u međunarodnoj zajednici pokušaju izvući stanoviti zaključci o daljnjem razvoju strukture međunarodne zajednice i o mogućim tendencijama, tada je, prije svega, evidentno da su oba procesa u uzajamnoj povezanosti i ovisnosti, bez obzira na to što se manifestiraju njihovi utjecaji u različitim fazama više ili manje intenzivno. Kadšto se iz te povezanosti izvlači i zaključak da je bipolarizacija snaga u međunarodnim odnosima zakonita kategorija i da nije moguće nikakvo drukčije odvijanje međunarodnih političkih odnosa, osim na temelju grupiranja sile oko dvaju najvećih polova. To bi trebala biti imanentna karakteristika poslijeratnih međunarodnih odnosa i bipolarnost bi bez obzira na nove odnose u suvremenu svijetu, i dalje ostala temelj svih budućih kretanja.

Naravno da je takvo promatranje i međunarodnih odnosa i međunarodne zajednice u kojoj svi ti procesi nastaju i protječu prilično suženo, te da ono u prvi plan nastoji istaknuti samo dva glavna vojna, politička, ekonomska i ideološka pola, dok su pri tome zaboravljeni brojni drugi subjekti međunarodnih odnosa koji imaju važno mjesto u međunarodnoj zajednici. Koncentracija sile nastala je prije svega kao rezultat postojanja i djelovanja dvaju suprotnih društveno-političkih i vojnih sistema, koji su u godinama hladnog

smjeru, jer pridonosi sukobljavanju država. Myrdal kao daljnje elemente koji otežavaju integraciju u svjetskim razmjerima i koji svakako moraju djelovati i u pravcu dekoncentracije sile u međunarodnoj zajednici ističe: neravnomjeran privredni razvoj, različite oblike predrasuda, ideološke sukobe itd. G. Myrdal »National verus International Integration«, u: *America's Foreign Policy* (ed. H. K. Jacobson), str. 188.

rata dominirali međunarodnom scenom. No, isto tako kao što je i hladni rat bio samo jedna faza međunarodnih odnosa, a nikako njihova zakonitost, tako su i blokovi kao najglavniji izraz koncentracije sile bili samo jedan oblik mogućega djelovanja, koji isto tako može biti uspješno prevladan i zamijenjen nekim drukčijim oblicima odnosa. Koncentracija sile i podijeljenost svijeta na blokove rađala je, posebno u godinama hladnog rata, stalne opasnosti za opstanak međunarodne zajednice kao cjeline, da bi se u godinama uspostavljenog nuklearnog pariteta* pokazalo kako nema mogućnosti za realizaciju jednostrane pobjede i da je na toj novoj osnovici potrebno i moguće pronazati nove oblike uzajamna kontaktiranja, koji istodobno upozoravaju na nove putove zajedničkoga djelovanja. Sve je to moralo ostaviti traga i u strukturi međunarodne zajednice, koja je upravo od tada poprimila nove konture i ispunjena je oblicima boljeg i bržeg povezivanja.

Dosadašnji razvoj međunarodne zajednice potvrdio je njezinu čvrstu povezanost sa subjektima i procesima međunarodnih odnosa, vežući na taj način i njezin daljnji razvoj uz djelovanja tih snaga. Antagonistička obilježja, koja u stanovitim trenucima mogu poprimiti i veoma konfliktne oblike, ipak su samo dio sadržaja odnosa koji nastaju u toj međunarodnoj sredini i nadopunjuju se sve više onim oblicima odnosa u kojima dominiraju međunarodna suradnja i zajedničko djelovanje. Suvremeni uvjeti povezivanja država i naroda danas su razvojem tehnike svakako znatno unaprijedili sva ona kretanja u smjeru intenziviranja međudržavnih veza, pa se samim tim potpomaže i traženje novih oblika općenja u međunarodnim odnosima. To pak može ograničiti i smanjiti ulogu sile u međunarodnom životu i pridonijeti razvijanju takvih normi općenja u kojima će se svim članicama međunarodne sredine priznati jednaka prava.

Međunarodna zajednica nije, dakako, nikakav fenomen koji bi mogao stajati nad subjektima međunarodnih odnosa koji se pojavljuju kao glavni nosioci akcije, te o njihovu djelovanju ovise i sadržaji svih oblika odnosa unutar te sredine, kao i sastav njezine strukture. Procesi današnjeg povezivanja i međuovisnosti naroda i država put su stvaranju integriranije međunarodne zajednice koja, naravno, neće biti onako čvrsto integrirana kao neke današnje regionalne grupacije¹²⁶, već će na temelju tih procesa jačati one fundamentalne veze koje trebaju povezivati sve dijelove strukture međunarodne zajednice. A upravo taj, viši stupanj povezanosti nosi sa sobom i znatne

pozitivne elemente koji pridonose udruživanju interesa, ciljeva i stanovitih vrijednosti. U krajnjoj liniji, oni mogu postupno stvarati i posebne oblike vezanosti uz sredinu u kojoj djeluju različiti subjekti.

Sadašnja struktura međunarodne zajednice, kao i ona sama, podložne su stalnim promjenama, ali je činjenica da u tim novim kretanjima nužno dolaze do izražaja naponi da se ojačaju elementi koji udružuju različite snage i koji stvaraju jedinstven ambijent zajedničkoga djelovanja. Taj novi stupanj integriranosti u svjetskim okvirima izraz je novih kretanja u smjeru stvaranja jedinstvenijega svijeta, koji može biti manje antagonističan, ili bar može pokušati pronaći takva sredstva uzajamna komuniciranja koja ne bi dovela u opasnost ni glavne protagoniste* međunarodnog života — države, ni međunarodnu sredinu u kojoj oni žive i djeluju.

I na kraju ne treba nikako zaboraviti da upravo u tim mirnim uvjetima razvoja nastaju značajne mogućnosti prihvaćanja velikih jedinstvenih parametara djelovanja i slobodnog tržišta, vladavine prava i poštivanja ljudskih prava, čime se ostvaruju temelji za novu koncentraciju država oko tih načela. Iako nije riječ o univerzalnom procesu u njemu ipak sudjeluje većina suvremenih država.

protagonista - pokretač zbivanja,
glavni junak

126 Prilično optimističnu sliku budućega integracijskoga kretanja dao je rumunjski autor Sylviu Brucan, koji smatra da će za razliku od svih dosadašnjih revolucija, koje su prenosile vlast s jedne klase na drugu, nova vrsta revolucije označiti kraj ovoga stoljeća i vodit će supranacionalnoj, eventualno čak svjetskoj integraciji. To, kako piše Brucan, neće označiti prenošenje sile s jedne klase na drugu, već raspuštanje sile u cjelini. S. Brucan, *The Dissolution of Power...*, op. cit., str. VII i dalje.

DJELATNOSTI DRŽAVA U MEĐUNARODNIM ODNOSIMA

Unatoč svim promjenama kroz koje su dosada prolazili međunarodni politički odnosi i brojnim kretanjima koja su utjecala na stvaranje novih značajki u međunarodnoj zajednici — države su i dalje ostale glavni subjekti međunarodnog političkog djelovanja. U modernom razdoblju međunarodnih odnosa, osobito nakon Prvoga svjetskog rata, teče proces jačanja novih međunarodnih aktera koji se, uz države, pojavljuju kao važni subjekti međunarodnih zbivanja, no to ipak nije utjecalo ni na slabljenje utjecaja ni na značenje država. Nove međunarodne organizacije, narodi, stranke, različite grupe, a u pojedinim situacijama i čovjek pojedinac afirmirali su se kao važni subjekti međunarodnih odnosa i njihova aktivnost postaje sve značajnija za ukupnost akcija u međunarodnoj zajednici. Ipak sve to zajedno ne umanjuje činjenicu da glavna uloga u međunarodnoj politici i dalje pripada državama, te da su, unatoč svim proširenjima kruga subjekata, one su i dalje glavni akteri međunarodnoga djelovanja.

Aktivnost država

UVJETI DJELOVANJA DRŽAVA. U pokušaju da se istraži djelovanje država u međunarodnoj sredini, odnosno da se osvijetle glavni elementi akcije pojedinih država na vanjskopolitičkome planu, potrebno je prije svega analizirati uvjete djelovanja država i, svakako, motivirajuće izvore takva ponašanja.¹²⁷

Djelovanje država uvijek protječe u sklopu postojanja stanovitih uvjeta koji u različitom stupnju utječu na vanjskopolitički angažman pojedine

127 N. J. Padelford, G. Lincoln, *The Dynamics...*, op. cit., str. 195.

zemlje. Prirodni uvjeti koji su se nekada uzimali kao važan limit akcija pojedine države i, istodobno, kao pokazatelj njezinih budućih akcija danas se promatraju u znatno drukčijemu svjetlu i ističu se više kao popratni elementi koji trebaju upotpuniti analizu mogućnosti djelovanja pojedine države. Pod prirodnim uvjetima obično se razumijeva ukupnost koja je rezultat djelovanja klime, geografskog položaja i prirodnih bogatstava pojedine zemlje. No, svakako su u okviru prirodnih uvjeta najvažnije one promjene koje nastaju pod utjecajem čovjeka i njegova djelovanja. Kao rezultat takvih promjena iz kruga prirodnih uvjeta bitno su se mijenjale i političke mogućnosti akcije. Nekadašnja neranjivost američkog kontinenta kao važna crta prirodnih uvjeta u kojima je djelovala ta država pronalaskom snažnih interkontinentalnih raketa izgubila je na svojem značenju, a samim tim novi su, izmijenjeni prirodni uvjeti pridonijeli bržem profiliranju drukčije političke koncepcije. Bezbroj drugih elemenata prirodnih uvjeta, npr. položaj države s obzirom na prometne putove, blizina strateških i privredno važnih područja, kanali i tjesnaci, velika nalazišta npr. nafte — sve to zajedno utječe na stvaranje opće slike o mogućnostima akcije pojedine zemlje i o njezinoj važnosti za međunarodne odnose. No, svakako da je i ta vrijednost prirodnih uvjeta ograničena utjecajem tehnološkog razvoja i stupnja tehničke kulture, što je također pridonijelo mijenjanju značenja i karaktera pojedinih prirodnih uvjeta ne samo za pojedine države već i za šira područja.

Prirodni uvjeti djelovanja država nikako se ne smiju precjenjivati i znanost o međunarodnim odnosima osobito mora paziti na to da pažljivo analizira i vrednuje prirodne i društveno-političke uvjete djelovanja pojedine zemlje. U okviru analize skupa društveno-političkih i ekonomskih uvjeta pojedine zemlje vidljiv je utjecaj različite društvene strukture, razlika u životnome standardu, postojanje većega broja različitih kultura itd., što sve zajedno tvori važan okvir uvjeta koji pak determiniraju mogućnosti djelovanja države na međunarodnome planu.

Vanjskopolitičko djelovanje država zapravo je djelatnost usmjerena na postizanje promjena u međunarodnome političkom sistemu, u kojemu djeluje golem broj različitih državnih jedinica. Pri tom djelovanju, koje ima svoje motivirajuće izvore ponašanja, stanovit kontinuitet i postavljene ciljeve, odlučno je kakav će biti krajnji rezultat takva djelovanja, jer je svaka međunarodna aktivnost usmjerena na stvaranje određenog učinka u okvirima vanjsko-političke taktike ili strategije. Aktivnost je države stoga uvijek postavljena u smjeru postizanja takvih mogućnosti da bi se došlo do nekog rezultata.¹²⁸ Ako taj rezultat nije moguće ostvariti, tada se govori o neuspjelu djelovanju pojedine države, odnosno njezine vanjske politike. No, u svim

djelatnostima koje zahtijevaju složenost, a to su svakako vanjskopolitičke aktivnosti država, riječ je o hijerarhičnosti djelovanja država, što svakako odgovara i hijerarhiji postavljenih ciljeva koji se žele ostvariti. Da bi se takvo djelovanje države učinilo što djelotvornijim na međunarodnoj sceni, svaki prethodni potez države mora povećati vjerojatnost poduzimanja sljedećeg koraka ili sljedećih mjera, čime se utječe na postavljanje drugih država da tu aktivnost shvate kao trajnu namjeru da se ostvari krajnji cilj.

MOTIVI DJELOVANJA. U analizi motiva djelovanja država treba posebno osvijetliti vanjske funkcije pojedinih država ili grupe zemalja koje se postavljaju kao glavni ciljevi njihova vanjskopolitičkog angažmana. To može biti cilj očuvanja nacionalne sigurnosti, ili pak tendencija ekspanzije, što je vidljivo kod imperijalističkih država koje kao krajnji cilj svoje aktivnosti nastoje zahvatiti teritorij nekih drugih država ili pak žele ostvariti takve odnose u kojima se druge države nalaze pod njihovom političkom, ekonomskom ili vojnom kontrolom. Motivi i ciljevi akcije država na vanjskopolitičkome planu moraju se analizirati s pomoću političkih, kulturnih, ekonomskih, psiholoških i strateških faktora čije se značenje mijenja u praksi odnosa. Stajališta i način ponašanja pojedinih naroda uvjetuju u stanovite stupnjeve i ideali i moralne vrijednosti, a posebno je važno istražiti stvarne interese koji se kriju iza moralnih proglašenja. Isto tako, stajališta pojedinih naroda vežu se i uz povijesna iskustva, osobito kada je riječ o odnosima sa susjednim državama ili pak o onim zemljama koje se pojavljuju kao suparnici u dužem vremenskom kontinuitetu. I na kraju treba imati na umu da djelovanje država označuje reakciju na razne poticaje koji dolaze iznutra i izvana, što znači da u pokušaju razumijevanja stvarnih motiva ponašanja država u međunarodnim odnosima treba uvijek uzimati tu aktivnost u cjelini. Ponašanje država na međunarodnom polju uvjetovano je i politikom glavnih konkurenata, a ne može se nikako zaobići ni cjelokupna koncepcija društvenog razvoja zemlje koja stvara temelj ukupne i unutrašnje i vanjskopolitičke aktivnosti.

ODNOSI CILJEVA I SREDSTAVA U PONAŠANJU DRŽAVA. Da bi se u okviru međunarodne zajednice, gdje djeluje golem broj različitih država, mogli ostvariti ciljevi vanjske politike, ne smiju doći u raskorak naznačeni ciljevi akcije i postojeće mogućnosti pojedine države.¹²⁹ Za međunarodne političke odnose posebnu vrijednost ima poznavanje odnosa iz-

128 Laerche and Said, *Concepts of International Politics*, New York, 1963., str. 4.

129 K. J. Holsti, *International Politics...*, op. cit., str. 125.

među realnosti današnjeg razvoja, a isto tako i nekih iskustava iz prošlosti, u kojima se uvijek mogu naći stanovite pouke. To znači da recidivi prošlosti, koje suvremeni tempo djelovanja postavlja sve više u smjeru realizma, svakodnevno ipak prelaze svoju osnovicu koju imaju u prijašnjem ponašanju niza zemalja i da se, unatoč promjenama, mogu stoga očekivati i pokušaji stanovita vraćanja prijašnjim vanjskopolitičkim koncepcijama, bilo u sadržaju bilo samo u formama.

Katkad se tvrdi da praktična politika na međunarodnome planu može počivati na ignoriranju činjenice i da samo one otežavaju i sputavaju kreatora vanjske politike u određivanju vanjskopolitičkih poteza. No u suvremenom razvoju, kada je znanstveno-tehnološka revolucija pronašla tako savršeno precizna oružja masovnog uništenja, svako nepoznavanje ili ignoriranje međunarodnih činjenica može voditi katastrofi nepoznatljivih razmjera. Zbog toga i ispravna procjena vlastitih mogućnosti i mogućnosti drugih država čini danas veoma važnu polaznu pretpostavku svake vanjske politike, a i ukupnosti međunarodnih odnosa.

Ako bismo takvu djelatnost država promatrali u okviru primjera iz povijesti međunarodnih odnosa, mogli bismo vidjeti uglavnom dvije moguće situacije u kojima su se na različite načine postavljala konkretna pitanja odnosa između cilja i sredstava ponašanja pojedinih država.

U prvom slučaju cjelokupna bi se vanjska politika mogla shvatiti kao vještina postizanja nemogućeg, tj. kao takva djelatnost u kojoj je na osnovi pogodnih unutrašnjih i vanjskopolitičkih okolnosti, razvoja društveno-ekonomskih snaga i stanovitog utjecaja čovjeka pojedinca kao nosioca takvog kretanja bio zabilježen znatan početni impuls političke akcije. U takvim primjerima (Napoleon, Bismarck, Hitler) granice mogućeg i realnog djelovanja bile su znatno pomaknute i dovedene izvan okvira odnosa realno postojećeg odnosa snaga. Tek su u tijeku akcija drugih aktera i drugih međunarodnih čimbenika ti početni uspjesi bili na kraju pretvoreni u totalan neuspjeh, u kojem se ponovno ogledala prava realnost odnosa snaga na međunarodnoj sceni.

U drugom slučaju politika se može promatrati kao vještina i stalna aktivnost usmjerena na što bolje i preciznije upoznavanje stvarnosti. U skladu s takvim poznavanjem realnog odnosa snaga prilagođava se i vlastito političko djelovanje, koje se zasniva na ispravnu vrednovanju vlastite sile i mogućeg postavljanja u međunarodnim relacijama. Navodeći primjer takva djelovanja, zapadni teoretičari najčešće ističu Meternichovo geslo: »Nikada nisam uputio ultimatum koji nisam mogao potkrijepiti činima.«

Prilikom istraživanja mogućnosti djelovanja pojedine države u međunarodnim odnosima ne radi se o nekim apsolutnim mogućnostima, već je

uvijek riječ samo o relacijama spram drugih država. Osnovni faktori koji utječu na potenciju pojedine zemlje, a time i na njezine akcije u međunarodnim odnosima, ovise o geografskom položaju, stupnju industrijske proizvodnje, političkoj, društvenoj i privrednoj organizaciji, stanju i opsegu oružanih snaga i, na kraju, o diplomatskom postavljanju, tj. o mogućnosti da se nađu saveznici bilo na političkom bilo na vojnom polju.

Realne mogućnosti svake države utječu na motivaciju i naznaku ciljeva vanjske politike. Izražava se to u stanovitoj hijerarhijskoj strukturi, koja se očituje u tome da se cilj svakoga složenoga djelovanja ostvaruje s pomoću brojnih radnih ciljeva. Niži su ciljevi obično sredstvo za ostvarenje ciljeva višega stupnja vrijednosti, a iz golemoga broja ciljeva nižega profila kreator vanjske politike mora znati izabrati onaj koji je najbolji i najadekvatniji u danoj situaciji. Kao kriterij ispravnosti slaganja i vrednovanja sistema radnih ciljeva mora služiti cilju najvišega stupnja. Iako je teško pratiti uspješnost, odnosno neuspješnost suvremenoga djelovanja pojedine države na međunarodnome planu, mjeru djelotvornosti vanjskopolitičkoga ponašanja čine napretci koji se postižu u smjeru ostvarenja cilja najviše vrijednosti. U godinama hladnog rata, a i poslije, tvrdilo se npr. da je stalno jačanje američkih zračnih snaga jedan od glavnih instrumenata višeg cilja koji je bio predstavljen u obliku potrebe jačanja ukupnosti američke vojne sile. A ta vojna sila trebala je biti jedna od glavnih poluga uz čiju se pomoć može ostvariti ukupna američka sila na međunarodnoj političkoj pozornici. Pri tome takva američka razmišljanja u odnosu nižih i viših ciljeva svakako treba nadopuniti, jer je jasno da ta situacija postojanja sile na međunarodnome planu nije bila sama sebi svrhom, niti je stajala izdvojeno od tendencije da se postigne onaj krajnji najviši cilj, tj. da se ostvari američka hegemonija u svijetu. Već iz ovoga primjera može se vidjeti da je uspinjanje prema ciljevima — sredstvima uvijek vezano uz pronalaženje viših ciljeva, a posebno je teško pronaći ciljeve pri samome vrhu. Ipak, moglo bi se konstantirati da je u današnjemu svijetu, bez obzira na različite društveno-političke i ekonomske sisteme, koji svakako daju i drukčije vrijednosti pojedinim ciljevima, glavni i najviši cilj — opstanak država. Tomu najvišem cilju smjeraju sve države i on se nalazi na vrhu hijerarhije. No zato su oni brojni ciljevi nižeg profila znatno drukčiji i pojavljuju se u različitim oblicima.

NACIONALNI INTERESI DRŽAVA. U analizi ciljeva koje u svojem djelovanju postavljaju države, tj. onoga što se želi postići ili sačuvati s obzirom na druge države, nužno se suočavamo s pitanjem tzv. nacionalnog interesa. Općenito teorijski promatrano, nacionalni interesi postavljaju se

kao stalne crte vanjske politike pojedine zemlje, odnosno kao nešto što stoji izvan bilo kakvih unutrašnjih političkih slaganja ili neslaganja. Tako se npr. ističe da su očuvanje mira, realizacija pune nacionalne sigurnosti države, stalno podizanje napretka i slično, glavni interesi kojima teži svaka državna organizacija. No, bez obzira na te pokušaje isticanja kontinuiteta i trajnosti kategorija koje ulaze u okvire nacionalnog interesa ovisi o kreatoru vanjske politike, tj. o društveno-političkim snagama koje su na vlasti. Pogrešno je stoga identificirati nacionalne interese s interesima naroda u najširem smislu jer je sasvim jasno da su društvene razlike ona bitna komponenta koja omogućuje sudjelovanje širokih masa u postavljanju tih interesa.

Ako se kao primjer odnosa između pojedinih snaga u procesu stvaranja vanjske politike uzme američka situacija, tada je očito da je, osobito u godinama hladnog rata, na proces postavljanja nacionalnog interesa, na njegovo krajnje definiranje i razradu u praksi posebice utjecao krupni monopolistički kapital. Okupljen oko industrijskih grana koje su angažirane na vojnim narudžbama i koje se jednim svojim dijelom izravno uklapaju u poslovanje s vojskom, taj je kapital energično tražio svaku priliku da se proširi poslovanje i da se osigura potrošnja. Stoga se npr. udomaćilo u SAD govoriti o godinama korejskog rata kao o stanoviteme zlatnom razdoblju ekonomskog napretka. Za razliku od nekih drugih privrednih grana koje ne osjećaju takvu potrebu brze i goleme potrošnje, američki kapital vezan uz vojnu silu bio je uvijek zainteresiran za proširenje tržišta i za realizaciju novih i viših narudžbi, što je automatski moralo voditi stvaranju nove situacije u kojoj takvi krugovi čine snažan pritisak na kreatore vanjske politike i podupiru najagresivniju liniju djelovanja koja može voditi i ratu.

Grananjem te aktivnosti, njezinim proširenjem i povezivanjem privrednih krugova s političkim i vojnim, stvoreno je prilično čvrsto postavljeno jedinstvo glavnih interesa. U naporima za realizacijom mirnijih međunarodnih odnosa njihovi su nosioci vidjeli mogućnost slabljenja konjunktura.* S obzirom pak na to da je riječ o velikoj i vrlo snažnoj skupini koja je kadra te svoje interese plasirati kao nacionalne poteškoće, jer svoje ekonomske probleme može izravno pretvoriti u nacionalnu krizu, razumljivo je da takvo djelovanje tvori znatnu opasnost koja može čak ugroziti politiku međunarodnog popuštanja. Prilikom napuštanja predsjedničkog položaja američki predsjednik Dwight Eisenhower, iako i sam vojnik po profesiji, upozoravao je američku naciju na opasnosti koje otuda prijete. Iz djelovanja te sprege, koja je tada dobila svoj naziv — vojno-industrijski kompleks — rađala se nova vlast koja je, prema Eisenhoweru, ubrzo mogla prerasti predsjedničke ovlasti: »To povezivanje golemoga vojnog aparata s velikom industrijom naoružanja za Ameriku je nešto novo« — rekao je Eisenhower. — »Opći

konjunktura - dobra publika (za završetak)

utjecaj toga, ekonomski, politički čak i moralni — može se osjetiti u svakome gradu, u parlamentu svake države, u svakom federalnom uredu. Vladini komiteti moraju biti na oprezu da vojno-industrijski kompleks — svjesno ili nesvjesno — ne dobije neovlaštene utjecaje. Potencijalna opasnost od loše postavljene sile postoji i postojat će. Ne smijemo dopustiti da težina te povezanosti grozi našu slobodu ili demokratski razvoj, ništa ne smijemo prihvatiti kao stvar samu po sebi razumljivu.¹³⁰

Za razliku od skupine interesa koji se smatraju prilično čvrstima, postoji i skupina interesa koji se nazivaju političkim interesima. Oni se formuliraju u ovisnosti o interesima trenutno vladajuće strukture, stranke ili grupe koja je na vlasti, što zapravo znači da je riječ o ne toliko važnim pitanjima, gdje je moguće pretpostaviti da bi različite stranke primjerice, mogle imati i različita mišljenja. Posebno je to važno za analizu unutrašnjopolitičkih odnosa u nekim državama gdje se stvara mogućnost, čak i potreba, da stranka koja nije trenutno na vlasti formulira drukčije vanjskopolitičke ciljeve i interese, no svakako ne u onim najvažnijim pitanjima. Ako se promatra djelovanje zapadnoeuropskih stranaka, evidentno je da svaka promjena stranaka na vlasti unosi nove akcente u vanjsku politiku, odnosno da se mijenjaju ti tzv. politički interesi. Bilo da je riječ konkretno o procesu popuštanja u Europi, razvijanju trgovinskih veza s istočnim dijelom Europe, o stvaranju sistema europske sigurnosti itd. No, u okviru najvažnijih pitanja koja se nakon Drugoga svjetskog rata na Zapadu tumače kao nacionalni interesi zapadnoeuropskih zemalja, npr. održavanje saveza sa Sjedinjenim Američkim Državama i suradnja u NATO-u, nikakvih krupnih promjena nema i, bez obzira na promjene vladajućih stranaka, ti se odnosi ne mijenjaju.

Svakako, u okviru nacionalnih interesa koje formuliraju kreatore vanjske politike¹³¹ najvažniji su oni interesi koji se obično nazivaju životnim interesima države.¹³² Za očuvanje ili realizaciju takvih interesa svaka je država spremna odmah ili u budućnosti krenuti u borbu, pa čak i ako je slabija od suparnika. U takvu vrstu životnih interesa ubraja se prije svega očuvanje i zaštita nacionalnoga teritorija. Osim tih bitnih i najvitalnijih interesa, postoje i neki drugi također veoma važni interesi, ali se oni obično ne smatraju toliko značajnima i država ih je spremna razriješiti drukčijim sredstvima, a ne ratom. Iz tih interesa, različitih po karakteru i trajanju, proizlazi vanjska politika kao sistematska formulacija nacionalnih interesa države. Ako se pojedini interesi međusobno potiru, tj. ako je riječ o takvoj situaciji da su jedni interesi

130 *The New York Times*, January 18, 1961.

131 F. I. Greenstein — N. W. Polsby, *International Politics*, London, 1975., str. 247–252.

132 N. J. Padelford, G. A. Lincoln, *The Dynamics...*, op. cit., str. 208.

S. Landau, *Dangerous Doctrine, National Security and U. S. Foreign Policy*, London 1988.

nespojivi s drugima, tada se postavlja pitanje prioriteta važnosti interesa, ali i konkretnih mogućnosti koje stoje državi na raspolaganju za njihovo ostvarenje.

Kao što vidimo, u djelatnosti država na međunarodnome planu riječ je o kompleksnom usklađivanju različitih ciljeva i interesa, i u međunarodnoj se zajednici ukrižuju, usklađuju i eliminiraju različite linije vanjskopolitičkoga djelovanja, što sasvim razumljivo unosi stalnu dinamiku u tu sredinu. Osnovno je svakako pitanje mogućnosti usklađivanja vanjskopolitičkih linija pojedinih država, odnosno pronalaženje dodirnih točaka između njihovih nacionalnih interesa. Povijest međunarodnih odnosa pokazuje bezbroj primjera različita ponašanja država i njihovih napora da ostvare svoje nacionalne interese, što je u različitim razdobljima međunarodnu zajednicu ispunjavalo specifičnim obilježjima.

Ako države nemaju nikakva interesa za pronalaženje dodirnih točaka između svojih nacionalnih interesa, tj. ako između njih nema nikakvih zajedničkih dodirnih točaka¹³³, tada nema ni mogućnosti za postizanje diplomatskih rješenja, ne postoji ni volja da se ostvare neki kompromisi, pa sve to zajedno vodi k liniji u kojoj se traži isključivo uništenje protivnika. Tvrdnja poput one rimskog senatora Katona da Kartaga mora biti uništena samo je jedan od brojnih primjera takva isključivog postavljanja. U suvremenom razvoju međunarodnih odnosa, npr. u fazi hladnoratovskog konflikta, na Zapadu su bile lansirane i ovakve različite teze: »Bolje mrtvi nego crveni« ili »Postizanje pobjede nad neprijateljem jače je od želje za očuvanjem mira«¹³⁴, koje su po svojim vanjskim manifestacijama jasno pokazivale tendenciju neprihvatanju kompromisa i odsutnosti napora da se traže dodirne točke između suprotnih političkih polova. **Tvorac i interpretator nacionalnih interesa jest država, odnosno klasa koja ima političku vlast.** Polazeći od potrebe promatranja tih nacionalnih interesa u godinama hladnog rata, vrlo se različito prilazilo promatranju nacionalnih interesa suprotne strane angažirane

133 No, u praksi međunarodnih odnosa prilično je teško naći primjere odsutnosti bilo kakvih zajedničkih interesa. To osobito vrijedi za poslijeratno razdoblje, kada su se u nizu kriznih situacija, gdje su nacionalni interesi izgledali nespojivi, uporno tražila zajednička rješenja. Kao primjer može se navesti uloga tzv. varšavskog kanala, kojim su SAD i NR Kina nekoliko godina vrlo uspješno izmjenjivali poruke i u stanovitome smislu usklađivali svoje vanjskopolitičke ciljeve, iako su, formalno gledajući, ti ciljevi izgledali sasvim nespojivi. R. Vukadinović, *Vanjska politika NR Kine*, Zagreb, 1970.

134 Među brojnim zagovornicima takva pristupa međunarodnim odnosima, osobito u godinama hladnog rata, svojim su se nepomirljivim pristupima istaknuli profesori međunarodnih odnosa: Strausz-Hupe, Kintner, Possony, Dougherty, Cottrell, Teller, Kahn i dr. To, među ostalim, dokazuje da politologija u SAD-u nije nikako stajala po strani, nastojeći dati, kako neki kažu, objektivističku sliku međunarodnih odnosa, već je sasvim otvoreno pred kreatora vanjske politike postavljala i određene gotove zadatke.

u dugogodišnjoj konfrontaciji. Posebno su na Zapadu brojni istraživači i teoretičari međunarodnih odnosa bili angažirani na pronalaženju i definiranju sovjetskih nacionalnih interesa preko kojih su se htjeli vidjeti opći smjerovi djelovanja buduće sovjetske politike. Ističući prije svega sovjetsku agresivnost i želju za nasilnim nametanjem socijalizma, cjelokupna se sovjetska politika promatrala u svjetlu tih dvaju središnjih interesa.¹³⁵

No, budući da se sve više ocrtavao nuklearni paritet velikih sila, postajala su drukčija i shvaćanja suprotnih ciljeva i različitih nacionalnih interesa. Šezdesetih je godina Lippmann isticao da je najveće pravilo politike modernog doba u tome da između nuklearnih velesila ne može doći do promjena važnijeg opsega, bez obzira na stalnu prijetnju silom i njezino postojanje.¹³⁶

Ipak, mogućnost stanovita usklađivanja interesa često se različito shvaća. Upravo u doba postojanja razornog nuklearnog oružja i uvjerenosti u neizmijenjenost *statusa quo* H. Kahn je napisao da su Sjedinjene Američke Države kadre voditi tzv. male ratove i da to vodi stanovitu smanjenju nezadovoljstava, jer navodno s pomoću tih ratova neće doći do nekoga globalnog sukoba.¹³⁷ Ta teorija »perifernih govora« polazi od toga: ako su SAD i SSSR zainteresirani za izbjegavanje nuklearnog sukoba, treba ipak odgoditi rješavanje glavnih problema koji potresaju i dijele Zapad i Istok i pristupiti stvaranju ograničenih aranžmana koji nisu toliko složni. Navodno bi s vremenom razvoj međunarodnih odnosa doveo do takve situacije da bi pitanja koja su trenutno još uvijek sastavni dio vitalnih nacionalnih interesa postala manje značajna za glavne aktere koji bi se u budućnosti mogli lakše dogovoriti o njihovu rješavanju. Raspad SSSR-a otvorio je put takvu djelovanju.

Stupanj zajedničkih interesa država podliježe promjenama i u skladu s njihovim unutrašnjim kretanjima, kao i pod utjecajem dinamike međunarodnog života bitno se mijenjaju mogućnosti usklađivanja i prilagodbe suprotnih interesa. Sve do šezdesetih godina smatralo se da između dviju najvećih država — Sovjetskog Saveza i Sjedinjenih Američkih Država — ne

135 Vernon Aspaturian analizira nacionalne interese Sovjetskog Saveza kao:

1. težnju za osiguranjem sigurnosti i stabilnosti države, njezina teritorija, imovine i stanovništva,
2. održavanje ili proširivanje moći, prestiža i utjecaja sovjetske države na međunarodnoj pozornici,
3. održavanje društvenog sistema kod kuće i osiguranje socijalnog i privrednog blagostanja ljudi na osnovi struktura vrijednosti stvorenih u okviru postojećeg sistema,
4. proširivanje ideoloških vrijednosti i društvenog sistema SSSR-a na ostale dijelove svijeta. V. Aspaturian, »Internal Politics and Foreign Policy in the Soviet System« u: *Approaches to Comparison and International Politics*, Northwestern UP, 1966., str. 221. Sovjetsku analizu interesa američke politike u doba hladnog rata vidjeti u: *Dvižušče sily vnešnej politiki SŠA*, Moskva, 1965; V. V. Žurkin, *SŠA i međunarodno-političke krizisy*, Moskva, 1975.

136 *The New York Herald Tribune*, January 18, 1962.

137 *US News and World Report*, June 7, 1965.

mogu postojati nikakvi zajednički interesi, već da je riječ o izrazito suprotnim interesima koji moraju postajati sve udaljeniji. No, predsjednik Kennedy, svjestan novih američkih i međunarodnih realnosti, prvi je ustvrdio da postoje zajednički osnovni interesi i ciljevi između SAD-a i SSSR-a i nijedna od dviju zemalja ne želi nuklearni sukob, već bi htjela smanjiti teret naoružanja, ne žele proširenje kruga nuklearnih država i, na kraju, ni Amerikanci ni Rusi, kako je isticao Kennedy — ne žele udisati radioaktivnu prašinu.¹³⁸

Ta ideja ograničene bilateralne koegzistencije između dviju naj snažnijih država poslužila je kao temelj daljnjem razvijanju i širenju njihovih kontakata, koji su u praksi potvrđivali da postoje veoma značajni nacionalni interesi koji se mogu uskladiti i da su razvojem međunarodnih odnosa SAD i SSSR prevladali fazu u kojoj bi postojali između njih samo suprotni interesi. U takvoj situaciji pojačane suradnje i već jasno profiliranih zajedničkih interesa potpisan je prilikom susreta Nixona i Brežnjeva dokument o osnovama uzajamnih odnosa dviju supersila, u kojem se aktivna koegzistencija postavlja kao jedina mogućnost daljeg razvoja američko-sovjetskih veza i održanja mira.

Katkad se u teorijskim razmišljanjima ističe da je moguće uskladiti pojedine suprotne nacionalne interese, ali da realizacija jednih interesa mora nužno utjecati na negiranje, odnosno eliminaciju nacionalnih interesa druge, u pravilu, slabije strane. S pomoću takve klasifikacije provodi se daljnja podjela na tzv. konfliktne i nekonfliktne interese, ovisno o tome je li njihovo ostvarenje moguće a da se ne zadire u tuđe interese. Shvaćajući taj odnos koji postoji između raznih nacionalnih interesa i nosilaca takva djelovanja u međunarodnim odnosima, u svojoj analizi rezultata Bečkog kongresa godine 1815. profesor Kissinger pokušao je dati i realističniji odgovor koji bi trebao imati duže vremensko i sadržajno značenje. »Zbog toga što apsolutna sigurnost za jednu silu znači apsolutnu nesigurnost za ostale, ona se može samo izboriti, a ne postaviti kao dio pravih rješenja. Međunarodni sporazum koji je prihvaćen, a ne nametnut, činiće se svakoj strani nepravedan. Paradoks je u tome da taj stupanj nezadovoljstva čini uvjet stabilnosti. Naime, kad bi jedna strana bila potpuno zadovoljna, sve bi ostale bile jednako toliko nezadovoljne i nastala bi napeta situacija. Stvaranje trajnog sustava zahtijeva relativnu sigurnost — a to znači i nesigurnost njezinih članica. Njegova stabilnost odražava ne nepostojanje nezadovoljenih težnji, već nepostojanje takva stupnja krivnje da bi se ispravak prije tražio u promjeni osnova ugovora nego rješavanjem u njegovim okvirima.«¹³⁹

138 J. F. Kennedy, *The Strategy of Peace*, New York, 1960., str. 11–12.

139 H. Kissinger, »The Congress of Vienna«, *World Politics*, January 1956., str. 264–265.

Svakako, prilikom prihvaćanja određenoga sporazuma sve države nisu jednako zadovoljene pa postoje različita shvaćanja i predodžbe o rješenom pitanju. Osim toga, stvarnost pokazuje da ni jedno međunarodno sporazumijevanje nije apsolutno savršeno da bi moglo posve do kraja zadovoljiti očekivanje svih strana sudionika. Osobito u situacijama kada već postoji krug sudionika stvaraju se i veće mogućnosti da sve njihove težnje ne budu zadovoljene. No, ako sporazumijevanje rješava osnovna pitanja, posebice pitanja koja se tiču same međunarodne sredine i pravca njezina razvoja, tada i interesi država mogu biti postavljeni u drugome planu. To osobito vrijedi za današnju situaciju, kada jedinstvo međunarodne zajednice, odnosno nedjeljivost mira ostavljaju taj kriterij kao važan pokazatelj stvarne vrijednosti procesa usklađivanja različitih interesa.

Posebno u modernom razvoju međunarodnih odnosa težnja za usklađivanjem nacionalnih interesa i za pronalaženjem dodirnih točaka potiskuje sva razmišljanja o navodnoj nespojivosti ili nepostojanju zajedničkih interesa. Veoma se rijetko događa da su svi interesi dviju država toliko suprotni da se ne bi mogla razvijati bilo kakva suradnja, ili pak da su ti odnosi tako usklađeni i ciljevi toliko istovjetni da ne bi bilo nikakvih problema u usklađivanju njihovih interesa. Taj je odnos suprotnih i zajedničkih interesa promjenljiv, vezan je uz različite unutrašnje i vanjske faktore, koji mogu utjecati na to da u pojedinim razdobljima više jača, odnosno dolazi do izražaja jedan ili drugi element.

ULOGA SILE U DJELOVANJU DRŽAVA. Uz uvjete koji omogućuju djelovanje država i motive njihova ponašanja odlučno je svakako kakve sposobnosti stoje pojedinoj državi na raspolaganju za njezino djelovanje u međunarodnim odnosima. To nas vodi problematici koja već dugo izaziva sporove i neslaganja između teoretičara međunarodnih odnosa, koji se nika-ko ne mogu složiti ni u definiciji ni u opisu pojma sile. Pitanje svakako ima i svoju praktičnu vrijednost, jer je jedno dugo razdoblje međunarodnih odnosa bilo zasnovano gotovo u cjelini na politici sile.

Kapitalizam je postavio silu u središte svog razvoja i daljnjeg djelovanja, pa je sila dugo bila osnova unutrašnje i vanjske politike kapitalističkih država. Promjene u podjeli svijeta, borba za tržište i napor za njihovim održavanjem i proširenjem također nisu u imperijalizmu mogli teći bez uporabe političke, ekonomske i vojne sile. No, u poslijeratnom razdoblju međunarodnih odnosa sila je postala posebno potrebna u pokušajima da se sačuvaju prijašnje pozicije kapitalističkoga svijeta i da se pokušaju zaustaviti promjene u obliku novih društveno-ekonomskih kretanja. Osobito je sila došla do izražaja u

djelovanju američke vanjske politike zbog novog položaja SAD-a u svijetu i zbog povećanih mogućnosti primjene raznih oblika sile. Američki imperijalizam, na osnovi goleme sile kojom je raspolagao, postavio je silu kao glavnu pretpostavku pri formiranju i razradi vanjskopolitičkih globalnih ciljeva.

Stoga je svakako vrijedno postaviti pitanje što je to politika sile ili politika s pozicije sile. Prije nego što se upustimo u detaljnu analizu, treba odmah primijetiti da se na Zapadu uobičajila različita uporaba termina *force* (sila) i *power* (moć), bilo u istom, izjednačavajućem smislu, bilo pak u razlikovanju tih dvaju pojmova. Primjerice, američki autor A. Burke kaže: »Narod može upotrebljavati svoju moć (power) prije nego što upotrijebi svoju silu (force). Sila je samo jedna od aplikacija moći... Moć može biti karakterizirana kao sposobnost da se druge prisili na to da se ponašaju u skladu sa željama određene države.«¹⁴⁰

Pišući početkom Drugoga svjetskog rata o razvoju svijeta, američki geopolitičar N. Spykman postavio je tezu da su dopušteni svi oblici nasilja u međunarodnim odnosima, uključujući i uništavajuće ratove. Borba za moć postaje prvorazredan cilj unutrašnje i vanjske politike država. Sve je ostalo drugorazredno »jer, na kraju krajeva, samo se s pomoću moći mogu ostvariti ciljevi unutrašnje i vanjske politike.«¹⁴¹

R. Strausz-Hupe i S. F. Possony ističu da je moć isto tako stimulirajući motiv ponašanja država u međunarodnim relacijama kao što je profit u ekonomici. Analizirajući povijest međunarodnih odnosa i ulogu koju je u njima odigrala sila, ta dvojica autora tvrde kako povijest pokazuje da je rat odlučujući moment u rješavanju sudbine pojedinog naroda, a to bi značilo da je sila sredstvo uz čiju pomoć ostvaruju glavne odluke. Zemlje koje nisu sposobne ostvariti svoje vanjskopolitičke ciljeve u skladu s tim osnovnim principom »srljaju u katastrofu«. Osvrćući se na konkretne zadatke koji stoje pred kreatorima američke vanjske politike, Hupe i Possony ističu kako nije pretjerano izjaviti da je američka vanjska politika »bila i ostala uvjetovana silom... Treba imati na umu da Sjedinjene Američke Države mogu sačuvati svoje vodeće pozicije samo ili uglavnom politikom sile.«¹⁴²

U svojoj knjizi »Politics Among Nations« Hans Morgenthau postavlja moć kao osnovni čimbenik politike, jer je po njemu borba za moć »vremenski i prostrano univerzalna«¹⁴³ i istodobno je to nedvojbeno dokaz svih

140 A. Burke, »Power and Peace«, *Orbis*, Summer, 1962., str. 188.

141 N. Spykman, *America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power*, New York, 1962., str. 18.

142 R. Strausz-Hupe, S. F. Possony, *International Relations*, New York, 1960., str. 5.

143 H. Morgenthau, *Politics Among Nations...*, op. cit., str. 30.

dosadašnjih iskustava. Po Morgenthauu, moć bi se mogla definirati u političkome smislu kao »moć čovjeka nad mislima i akcijama drugih ljudi.«¹⁴⁴ Slično tvrdi i G. Schwarzenberger pa kaže da je moć sposobnost nametanja vlastite volje ostalima s pomoću efikasnih sankcija koje se mogu upotrijebiti u slučaju očitovanja pokušaja neprihvatanja takva odnosa.¹⁴⁵

J. G. Stoesinger definira silu kao sposobnost naroda da u međunarodnim odnosima upotrijebi svoje trajne ili privremene izvore tako da bi se moglo utjecati na ponašanje drugih naroda. Otuda proizlazi i shvaćanje da se pod silom može razumijevati čitava skala različitih pritisaka na mišljenje i djelovanje država — od uporabe verbalnih prijetnji pa sve do prijetnje upotrebe nuklearnog oružja.¹⁴⁶

Upravo zbog toga kadšto se potpuno izjednačava moć države sa sredstvima izabranim za realizaciju tih interesa. Zapadni autori rado citiraju u tome smislu izreku »Bog je na strani najsnažnije armije«, a njemački povjesničar van Treitsche u teološkim pojmovima izjavljuje da je od svih grijeha najneoprostivija slabost države, jer je to grijeh protiv svetog duha politike.

Neki zapadni autori distingviraju pojedina stanja u kojima se sila manifestira na različite načine. Tako npr. F. Hartmann promatra cjelokupan razvoj međunarodne zajednice i međunarodnih odnosa kao složenost nekoliko stanja u kojima se pojavljuju različiti oblici ponašanja država. Jednom je to — mir, zatim slijedi tzv. mješovito stanje i, na kraju, mogućnost izbijanja rata. U stanju mira sila bi se izražavala utjecajem (*influence*) što ga jača država želi imati nad slabijima: mješovito stanje karakterizira se djelovanjem u kojem se očituje moć (*power*), ali bez upotrebe fizičke sile, i, na kraju, u stanju rata upotrebljava se fizička sila (*force*).¹⁴⁷

Promatrajući politiku sile, neki autori smatraju da je taj termin neopravdan jer ne postoji politika bez moći, pa moć i politika čine dvije sasvim čvrsto povezane pojave. Na toj se osnovici provodi dalje promatranje pa se tvrdi:

— da se politika temelji na sili

— da politika uvijek pokušava sačuvati ili povećati silu kojom država raspolaže.

No, ako se analizira razvoj međunarodnih odnosa nakon Drugoga svjetskog rata, očito je da, unatoč golemom kvalitativnom i kvantitativnom povećanju vojne sile, dakle i ukupnosti moći kojom država raspolaže, taj porast ipak nije omogućio ostvarenje ciljeva isključivo, pa čak ni poglavito vojnim

144 Ibid., str. 93.

145 G. Schwarzenberger, *Power Politics...*, op. cit., str. 14.

146 J. G. Stoesinger, *The Might of Nation: World Politics in Our Time*, New York, 1961., str. 31.

147 F. H. Hartmann, *The Relations of Nations*, New York, 1967., str. 41–43.

sredstvima. Samim tim jasan je i nov kontekst u kojem i politika dobiva stanovita ograničenja, jer se u stalnom naporu na novim ekspanzijama u svijetu, gdje su vojna sredstva ograničena, smanjuju prostori za takvo neumjereno političko planiranje, a pogotovo za stvarnu realizaciju.

Ponekad se zahtjeva da ukupna moć države i njezina politika moraju biti uravnoteženi. Nema li takva uravnoteženog odnosa, mogu nastupiti različite situacije:¹⁴⁸

- država koja ne raspolaže usklađenim odnosom između moći i politike što je proklamira mora u svojim akcijama ostvariti privid postojanja takva sklada, tj. mora fingirati posjedovanje veće sile nego što je doista ima. Kao primjer najčešće se navodi njemačka akcija uoči okupacije rajnske oblasti godine 1936., a i poslije kada se nizom poteza želio stvoriti dojam o jakoj njemačkoj sili i skladu koji postoji između ukupne moći i proklamirane politike;
- država mora promijeniti svoju politiku i ograničiti neke svoje obveze kako bi u drugim dijelovima svijeta mogla bolje štititi svoje interese. Kao najbolji primjer može se navesti postupak evolucije globalne američke politike nakon Drugoga svjetskog rata, koja je već šezdesetih godina započela s postupnim promjenama politike svjesna da su politika i ukupna moć dovedeni u nesklad, odnosno da su vanjskopolitički ciljevi bili preveliki i vrlo široko definirani. Najprije je došlo do promjene odnosa spram socijalističkih država, zatim do smanjivanja američkog angažmana u jugoistočnoj Aziji — sve to sa svrhom da se bolje sačuvaju druge vitalne točke američkih interesa (Zapadna Europa, Latinska Amerika);
- država mora pokušati promijeniti ukupnost moći kojom raspolaže, što znači da treba angažirati sva svoja unutrašnja sredstva za jačanje materijalne podloge koja će omogućiti ostvarenje stanovitog političkog kursa. Ili pak, ako su unutrašnje rezerve nedovoljne, država može pristupiti stvaranju alijanse koja će joj omogućiti realizaciju njezinih ciljeva (npr. Japan uoči Drugoga svjetskog rata i stvaranja Trojnog saveza).

Prema mišljenjima zapadnih teoretičara nacionalnih odnosa, države su prisiljene boriti se za silu, jer za očuvanje svoje sigurnosti moraju raspolagati silom. Tvrdi se da brojne države žive u sredini u kojoj nema nikakvih čvrstih međunarodnih zakona, vlade ili izvršnih tijela, pa svaka država mora samostalno rješavati pitanje svojeg opstanka, stoga joj je potrebna sila koja treba

poslužiti kao najbolje jamstvo njezina održanja. Sila je svake države nedjeljiva i pojavljuje se na međunarodnoj sceni u totalitetu, iako se teorijski može govoriti o pojedinim elementima sile, npr. o vojnoj sili, ekonomskoj sili itd. No, u zapadnih teoretičara pojam sile uglavnom je potpuno izjednačen s vojnom silom, odnosno s bojnom spremnošću.

Činjenica je da je vojna sila i unatoč značajnim promjenama kroz koje je prošla moderna međunarodna zajednica još uvijek jedan od značajnih arbitrarnih elemenata promjena u međunarodnim odnosima, i to prije svega zbog toga što imperijalističke i hegemonističke snage još uvijek svoju politiku zasnivaju, ili bar pokušavaju zasnivati, na vojnoj sili. Stoga možemo zaključiti da je sila države, funkcija mnogih faktora i može se definirati kao ukupnost svih snaga koje stoje na raspolaganju vladajućoj klasi za ostvarenje njezinih ciljeva.

Sila nije sinonim za ciljeve i između njih postoje znatne sadržajne razlike. Država slijedi određene ciljeve s pomoću svoje sile i pokušava ih ostvariti na osnovi tih sredstava koja joj stoje na raspolaganju. Zbog toga je posebno važno postaviti pitanje što pojedina država želi ostvariti u svojem djelovanju na međunarodnoj areni, kakve putove traži za ostvarenje i kakvom stvarnom silom raspolaže da bi ispunila pojedine ciljeve.

Iz toga je već vidljivo da se i pitanje sile pojedine države može promatrati s nekoliko aspekata. Sila može biti središnji pojam međunarodne političke teorije, odnosno cilj koji nastoji realizirati svaka državna organizacija. Sila može biti shvaćena kao kategorija koja je podređena pojmu cilja državnoga djelovanja, tj. sila može biti u tome slučaju uvjet djelotvornosti izabranih sredstava za postizanje postavljenih vanjskopolitičkih ciljeva. I, na kraju, sila se može shvatiti kao ukupna sposobnost koja stoji na raspolaganju kreatorima državne politike.

Često se tvrdi da je ta komponenta sile toliko snažna da sila dobiva priznanje u različitim drugim oblicima, pa se tako primjerice navodi da je pojačani diplomatski autoritet određene države zasnovan na poštovanju sile kojom ta država raspolaže i da, u krajnoj liniji, samo one zemlje koje imaju veliku silu mogu imati i velik ugled i prestiž u međunarodnoj zajednici. Svakako, i taj prestiž može biti zasnovan na objektivnome vrednovanju sile kojom raspolaže stanovita država ili, točnije rečeno, može biti zasnovan na strahu koji proizlazi iz postojanja tako razvijene sile. No isto tako svjedoci smo jednog novog i, svakako, pozitivnog trenda u međunarodnim odnosima koji omogućuje da se na diplomatskom polju poštuju mnoge zemlje koje ne raspolažu nekom posebno razvijenom vojnom ili ekonomskom silom, a ipak su karakterom svoje vanjske politike koja se temelji na dosljednoj borbi za mir, pravne i demokratske odnose u međunarodnoj zajednici uspjele izboriti svoj autoritet.

148 Ibid., str. 77–80.

OGRANIČENJA SILE. U analizi mogućnosti uporabe sile nameće se kao sasvim nužno i pitanje faktora koji mogu ograničiti ili smanjiti silu u međunarodnim odnosima. Zapadni teoretičari ističu uglavnom dvije grupe takvih faktora, koji u vanjskopolitičkom odlučivanju utječu na eliminaciju uporabe sile. U prvoj se grupi nalaze tzv. subjektivne zapreke, kada vladajuća klasa na osnovi procjene unutrašnjeg razvoja smatra da bi uporaba sile mogla uzrokovati velike poremećaje, prije svega materijalne prirode, pa se zbog toga odustaje od primjene sile. U drugoj skupini posebno se ističe faktor potencijalnih sposobnosti protivnika, kada situacija u kojoj su npr. sile ujednačene izaziva automatski zahtjev za discipliniranjem vlastite sile, jer bi njezino očitovanje moglo dovesti ili do nepoznatih, ili pak do sasvim negativnih posljedica. Samo uporaba sile u situacijama kada je krajnji efekt dobro poznat ili uglavnom predvidljiv, upotreba sile može relativno lako biti prihvaćena u vladajućim krugovima.

Svakako, u današnjoj fazi međunarodnih odnosa moguće je naći niz elemenata koji ograničavaju uporabu sile, posebno njezinog vojnog oblika. Jedan od njih proizlazi i iz situacije u kojoj se manifestira specifičan odnos između želja i stvarnih mogućnosti djelovanja pojedine države ili pak vojno-političke koalicije. Stvarno postojeći efektivni sile bez obzira na to koliko god veliki bili, nikako ne moraju odgovarati stupnju stvarne primjenljivosti. Na stupanj mogućnosti konkretne primjene utječe bezbroj unutrašnjih i vanjskih okolnosti, što sve zajedno kreatori vanjske politike moraju prethodno precizno istražiti.

Pitanje dobivanja unutrašnje potpore za stanovite akcije u kojima bi se upotrijebila sila na međunarodnome planu postaje sve važnije jer se čak i u najsnažnijim državama (npr. u SAD) sila ne može neograničeno upotrebljavati a da to ne izazove vrlo značajne društveno-političke refleksije i potrebe.

Tome treba dodati da međunarodni pravni propisi također postavljaju normative ponašanja i da već u samoj Preambuli Povelje Ujedinjenih naroda stoji jasno istaknuto načelo uporabe vojne sile isključivo u zajedničkom interesu svih članica. Člankom 2. paragrafa 4. Povelje UN ne samo da je zabranjena uporaba sile, već se zabranjuje i sama prijetnja silom. Iako Povelja ne definira pojam sile, niti pokušava precizirati akcije koje bi se mogle nazvati tim imenom, ipak u pravno-političkoj interpretaciji Povelje treba uzeti širu formulaciju koja bi ujedno pod pojmom sile shvaćala ne samo zabranu uporabe oružanih snaga već i svaku drugu vrstu fizičke sile, uključujući i blokadu, ratnu propagandu itd.

Kao daljnji faktor koji ograničava primjenu sile djeluje danas sve više i procjena efekata kakve bi pojedina akcija mogla imati na ponašanje drugih država. Naime, u današnjem sve povezanim svijetu države moraju, bez

obzira na svoju silu, ipak sve više računati s reakcijama ostalih zemalja. Stoga se i stupanj primjene sile vrlo pažljivo procjenjuje u nastojanju da bude čvrsto povezan sa zamišljenim političkim ciljevima. Primjena sile mora biti selektivna, mnogostrana i vrlo točna, jer stupanj nepotrebne sile postavljene za ostvarenje stanovitog cilja može komplicirati ostvarenje zamišljenog cilja (npr. uporaba atomske bombe protiv Japana, lansiranje teorije »masovne odmazde«).

Američki autor P. C. Jessup upozorava da i zbog posve unutrašnjih razloga nije dobro upotrebljavati silu u otvorenom fizičkom smislu.¹⁴⁹ Država je, po njemu, često prisiljena ne uporabiti silu jer bi njezina primjena mogla potkopati potporu određenoj politici iz koje proizlazi ukupna moć jedne države. Vrsta i stupanj primjene sile izazivaju i različite reakcije u međunarodnoj zajednici, gdje se ili vrlo negativno promatra uporaba sile u pojedinim slučajevima kada je ona čvrsto manifestirana, ili se pak stupanj njezine stvarne primjene ocjenjuje kao dokaz nemoći pojedine države (»tigar od papira«).

Zbog toga je jedno od glavnih načela u primjeni sile točan izbor mjesta i sredstava u trenutku koji najbolje odgovara zamišljenim političkim ciljevima. Zapadni autori koji se opredjeljuju za politiku sile kao osnovni element međunarodnog života odlučno odbijaju vrijednost svih tih korektiva, ističući da oni još uvijek nisu dovoljni i da snažna država može samostalno raspolagati svojom moći i manifestirati je, pa i upotrebljavati svoju silu. To dovodi do izjednačavanja ukupnosti međunarodnih odnosa s politikom sile i odnosa koji nastaje u međunarodnoj sredini s odnosima u džungli, gdje je isto tako slobodno djelovanje i raspolaganje silom.

Polazeći uglavnom od Hobbesovih postavki o prirodnome stanju u kojemu vlada borba svih protiv svih i gdje sigurnost jedne države automatski znači nesigurnost drugih, buržujski autori svojim teorijama znatno pomažu obrazlaganju i objašnjavanju konkretne politike kapitalističkih zemalja ističući da postoje situacije u kojima norme međunarodnoga prava navodno zbog složenosti situacije nisu primjenjive, pa je tada slobodna i mogućnost uporabe sile (npr. američka agresija u Vijetnamu). Time se dolazi vrlo blizu parafrazis gesla »Macht geht vor Recht«, koje je bilo u temeljima njemačkog imperijalizma.¹⁵⁰ Politika sile u današnjem svijetu ne smije imati prednost pred međunarodnim pravilima ponašanja, a upravo kršenje tih međunarodno-pravnih normi jasno pokazuje da snage koje primjenjuju silu u današnjoj

149 P. C. Jessup, *Contemporary International Politics*, New York, 1961., str. 274.

150 V. Regner, *Mezinárodní politické vztahy...*, op. cit., str. 94–95.

fazi nisu kadre realizirati svoje ciljeve normalnim sredstvima.¹⁵¹ Stoga, bez obzira na to što ta pravila međunarodnoga prava još uvijek nisu poštovana, niti su u svim situacijama stvarni temelji međunarodnih odnosa. Ipak je u odnosu spram njih i u postavljanju politike na njihovim načelima ili protiv njih moguće spoznati i procijeniti ponašanje pojedine države u međunarodnim odnosima i vidjeti njezino šire opredjeljenje.

Nacionalna sigurnost država

S problemima vezanim uz djelovanje država u međunarodnim odnosima uvijek se veže i pitanje nacionalne sigurnosti kao najvišeg interesa svake države. Dok postoji međunarodni sustav i u njemu velik broj različitih država, razumljivo je da je sigurnost svake države relativna i da ne može postojati sigurnost kao apsolutna kategorija.

Svaka država organizira svoje snage u rješavanju toga značajnog nacionalnog pitanja, a niz mjera koje trebaju stvoriti osjećaj sigurnosti ovise o društveno-ekonomskom sistemu, geografskom položaju, privrednoj moći, broju stanovnika i sl.

Redovito se ističe pet različitih mogućnosti u kojima pojedina država može tražiti realizaciju svoje nacionalne sigurnosti:

1. država se može prije svega oslanjati na vlastite snage bez uključivanja u bilo kakve vojno-političke saveze (takvi se primjeri mogu naći u izolacionističkoj politici npr. SAD-a do Prvoga svjetskog rata ili u primjeru neutralnih država — Švicarske, Austrije, u politici nekih nesvrstanih);
2. može se tražiti sigurnost u alijansama koje se postavljaju protiv uzajamnog neprijatelja i smjeraju stvaranju ravnoteže snaga (hladnoratovsko razdoblje odnosa i djelovanje u okviru vojno-političkih koalicija);
3. stvaranje sistema kolektivne sigurnosti u kojemu bi države bile uzajamno obvezne čuvati mir i sigurnost;
4. djelovanje države u okviru širega svjetskog imperija kojim se teži ne više realizaciji relativne, već gotovo sasvim apsolutne sigurnosti (primjer Rimskog Carstva);

151 J. M. Rothgeb, Jr., *Defining Power: Influence and force in the Contemporary International System*, New York, 1993., str. 122–129.

5. prijedlozi pobornika svjetskog federalizma o stvaranju svjetske federacije sa svjetskom vladom koja bi automatski trebala riješiti pitanja sigurnosti svih država članica međunarodne zajednice.

POJAM NACIONALNE SIGURNOSTI. U pokušaju definiranja pojma sigurnosti u međunarodnim političkim odnosima odmah se nailazi na poteškoće. Prije svega može se govoriti o dvama pojmovima: o nacionalnoj sigurnosti i o široj međunarodnoj sigurnosti. Neki teoretičari međunarodnih odnosa definiraju nacionalnu sigurnost kao odsutnost bilo kakva straha od napada, ugrožavanja interesa ili prijetnje druge države ili drugih država.¹⁵²

Sigurnost bi se, prema tome, trebala postaviti prije svega u afirmativnom odnosu prema nesigurnosti i strahu. To bi trebalo biti stanje pune smirenosti u kojoj država nema nikakva osjećaja straha ili opasnosti. Razumljivo da je takvo stanje isključivo subjektivne prirode i da je veoma teško pronaći neke objektivne kriterije po kojima bi se mjerilo to stanje smirenosti ili pak stupanj osjećaja ugroženosti.¹⁵³

Iz bogate prakse međunarodnih odnosa može se naći veoma mnogo primjera u kojima su i neke velike europske zemlje u stanovitim situacijama djelovale kao veoma nesigurni subjekti, ponekad čak i u situacijama kada su po nekim objektivnim kriterijima imale mogućnost da budu sigurne. U današnjemu nuklearnom vremenu sasvim je jasno da bi bilo veoma teško zamisliti i jednu državu, bez obzira na njezinu veličinu ili snagu, koja bi se mogla postaviti kao primjer isključivo sigurne zemlje po objektivnim i subjektivnim kriterijima procjene. Taj izrazito subjektivni osjećaj nacionalne sigurnosti vezan je prije svega uz kreatore vanjske politike, odnosno uz njihovu ocjenu o stupnju sigurnosti ili nesigurnosti zemlje. U razdoblju

152 M. Bourquin, *Le probleme de la securité internationale*, Recueil des Cours de l'Académie de droit International, 1934., t. 49, str. 473.

153 Shvaćanja sigurnosti postavljena su vrlo različito u pojedinim autorima. Tako npr. Q. Wright pod sigurnošću razumijeva takve uvjete u kojima nije vjerojatan napad ili strah pred napadom na teritorij, kulturu ili državne institucije. Sovjetski autor Sobakin interpretira pojam sigurnosti vrlo široko, uzimajući uz teritorijalni integritet i nacionalnu neovisnost i mnogo drugih elemenata. Među vrijednostima koje spadaju u sigurnost najčešće se ističu:

- opstanak (države, nacionalni opstanak i fizičko samoodržanje)
- teritorijalni integritet,
- političku samostalnost,
- kvalitetu života.

Q. Wright, *Problems of Stability and Progress in International Relations*, Berkeley–Los Angeles, 1954., str. 17; V. K. Sobakin, *Kollektivnaja bezopasnost — garantija mirnogo sosedstvovanija*, Moskva, 1962., str. 25; R. N. Berki, *Security and Society*, London 1986. str. 24–40.; B. Buzan, *An Introduction to Strategic Studies: Military technology and international relations*, London 1987. str. 12–19.; R. Lipschutz, (ed.) *On Security*, str. 1–24.

krupnih pomicanja u međunarodnim odnosima, kada i vojna tehnologija tako brzo mijenja koordinate mogućeg sukoba, može se govoriti samo o relativnoj sigurnosti, u kojoj svaka od država članica međunarodne zajednice automatski mora još uvijek prihvaćati stanovita strahovanja kao potencijalno moguća, svjesna da apsolutne sigurnosti ne može biti. Postojanje apsolutne sigurnosti u svojoj krajnjoj konzenkvenciji zahtijevalo bi ili, bolje rečeno, pretpostavljalo bi potpunu neutralizaciju svih potencijalnih uzroka i izvora koji bi mogli ugroziti nacionalnu sigurnost pojedine zemlje. A ostvariti takvu sigurnost, svakako je nemoguće i, zapravo, sasvim nepoželjno.

Ipak, sigurnost kojoj danas svaka država teži bez obzira na to što se ne može nazvati apsolutnim i što ovisi o mnogim vrijednostima koje različiti kreatori vanjskopolitičke dinamike postavljaju u središte svoje aktivnosti, tvori kompleksan pojam s nekoliko sastavnih elemenata.

U prvome redu sigurnost podrazumijeva: *fizički opstanak jedne države i njezina stanovništva, zajedno s osnovnim atributima neovisnosti i stalnim materijalnim prosperitetom države*. Taj skup vitalnih interesa svaka državna organizacija spremna je postaviti kao najznačajniji dio hijerarhije političkih vrijednosti i spremna je angažirati sva sredstva u njegovu obranu. Nesmetanu realizaciju tih elemenata postavlja svaka vanjska politika u žarište svojeg interesa, smatrajući da postoji normalan stupanj nacionalne sigurnosti ako tim elementima ne prijete neka opasnost.

Međunarodna sigurnost trebala bi značiti da se svi članovi međunarodne zajednice kao cjeline osjećaju sigurni i da u međunarodnome političkom sistemu postoje takvi odnosi, ili pak takvi mehanizmi, koji omogućuju da se svim državama jamči i u praksi pruži sigurnost. Često se u teoriji ističu primjeri kojima se pokušava ilustrirati tvrdnja da međunarodna sigurnost ne može, istodobno, značiti i postojanje mira, jer se neka država može osjećati veoma sigurnom, iako se na nekom drugome prostoru zbiva ratni sukob. Isto tako navodi se da su u prijašnjim razdobljima međunarodnih odnosa mnoge države zbog svojega pogodnog geopolitičkog položaja bile također veoma sigurne na svojim teritorijima, unatoč tome što su ratni vihuri bješnjeli na nekim drugim kontinentima. No, takva razmatranja u današnjoj fazi sve veće vojne, tehnološke i ekonomske međuovisnosti država imaju sve manju praktičnu vrijednost.

Međunarodna zajednica postaje svakog dana sve povezanija različitim komunikacijskim i ekonomskim nitima. Razvojem vojne tehnologije, koja omogućuje da se brzo i precizno vojnim projektilima dohvati bilo koja točka zemaljske kugle, ili pak da se suvremenim prijevoznim sredstvima relativno jednostavno dopre do najudaljenijih punktova, ta jedinstvena sredina podložna je danas i refleksima svih onih procesa, bilo pozitivnog bilo negativnog karaktera, koji se zbivaju u njoj. Stanovit stupanj međuovisnosti postaje

također sve veći i poremećaji u jednom dijelu svijeta nužno pronalaze svoje brze odraze u drugim, pa makar geografski znatno udaljenim dijelovima suvremenoga svijeta.

Upravo zbog toga može se tvrditi i da stupanj međunarodne sigurnosti danas dobiva mnogo konkretnije značenje nego prije i da se sve više povezuje s problemima održavanja mira u najširim globalnim okvirima. Nemoguće je govoriti o djeljivosti međunarodne zajednice, isto tako nemoguće je ostvariti neki djelomični mir u skladu s razvojem odnosa unutar pojedinoga geografskog područja. Stoga je međunarodna sigurnost, kao skup mjera kojima će se jamčiti normalno postojanje svih država i eliminiranje rata, bitan preduvjet opstanka i razvoja međunarodne zajednice.

U praksi međunarodnog života osiguranje nacionalne sigurnosti država stoljećima je tvorilo središnji zadatak kojemu je bila podređena ukupna vanjsko-politička djelatnost. U sklopu tih složenih napora da se u različitim razdobljima međunarodnih odnosa osiguraju stabilnost i miran napredak osobito su europske države upotrebljavale različite tehnike, počevši od jačanja vlastitih snaga, kao prve i osnovne pretpostavke vlastite sigurnosti, pa do formiranja vojno-političkih saveza, koji su imali zadatak da ojačaju pozicije pojedinih država članica alijanse i omoguće lakše ostvarivanje njihovih političkih ciljeva. Na europskome tlu izraslo je i načelo ravnoteže snage, koje se postupno pretvorilo u važan instrument, pa čak i u tehniku održavanja takva stanja europskih odnosa, u kojemu se spletom različitih diplomatsko-političkih i vojnih mjera nastojalo osigurati da ni jedna europska država u savezu s drugima ne postigne toliki stupanj vojne sposobnosti da bi se mogla znatno izdići iznad ostalih članica tzv. europskog koncerna država. Europske države bile su glavni protagonisti sigurnosti između dvaju ratova, a poslije su pristupile formiranju blokova i traženju parcijalne sigurnosti. No, poslijeratni razvoj odnosa ponovno je u Europi aktivirao snažan proces političkoga djelovanja u traženju novog sistema sigurnosti.¹⁵⁴

SISTEM MEĐUNARODNE SIGURNOSTI. Ako prihvatimo definiciju po kojoj stanje međunarodne sigurnosti postoji u trenutku kada se države ne moraju bojati agresije druge države ili drugih država, možemo pokušati odrediti elemente međunarodnog sistema sigurnosti koji bi u stanovite smislu trebao označivati viši oblik garancija. U takvoj situaciji trebao bi među svim sudionicima sistema međunarodne sigurnosti postojati sporazum o dobrosusjedskim i prijateljskim odnosima, a ni jedna država, bez

154 Vidi detaljnije: R. Vukadinović, *Evropska sigurnost i suradnja*, Zagreb, 1977.

obzira na veličinu ili snagu, ne bi trebala imati osjećaj straha od drugih članica sistema.¹⁵⁵

Prema tome, pod pojmom *sistema međunarodne sigurnosti mogli bismo razumjeti određenu metodu djelovanja, načine postupanja i skup sredstava što bi ih države poduzimale u svojim međusobnim odnosima za ostvarenje najtrajnijeg osjećaja sigurnosti.*

U povijesti međunarodnih odnosa postoje konkretni primjeri djelovanja u smjeru stvaranja raznih sistema međunarodne sigurnosti, koji su trebali riješiti to vrlo značajno pitanje koje zadire u središte nacionalnih interesa svake države. U teoriji međunarodnih odnosa iskristalizirale su se tri osnovne koncepcije prema kojima bi bilo moguće ostvariti sisteme međunarodne sigurnosti: ravnoteža snaga, kolektivna sigurnost i stvaranje svjetske naddržavne vlade.

1. Sam termin *ravnoteža snaga* najčešće označava stanovito stanje u međunarodnim odnosima.¹⁵⁶ Ono može biti ili rezultat slučajnog djelovanja brojnih aktera ili pak može nastati kao dio provedbe svjesne političke linije raznih država. U tome smislu, dakle, kada postoji namjeravana želja jednog dijela država da u međunarodnoj zajednici ostvare stanje uravnoteženih odnosa na vojnom ili političkom polju, možemo govoriti o ravnoteži snaga kao motivu djelovanja država.

Takvo se djelovanje zasniva na shvaćanju trenutne situacije ili perspektive budućeg razvoja, u kojoj sila jedne države ili nekoliko država nije uravnotežena s drugom stranom, tj. ili s državom ili sa skupinom zemalja. Primjena takvog načela u praksi djelovanja označuje prihvaćanje sistema ravnoteže snaga kao sistema sigurnosti koji pruža optimalne mogućnosti djelovanja.¹⁵⁷ Taj sistem svakog sudionika dovodi u poziciju ne samo da stalno jača svoju silu već i da zajedno s drugim akterima djeluje u zajedničkom postavljanju svih snaga, kako bi se na osnovi zajedničkih interesa izgradio snažan savez. Njegov je zadatak pak da se efikasno može suprotstaviti suprotnoj strani.

Sistem ravnoteže snaga omogućuje u stanovitome smislu slobodu izbora saveznika, a u institucionalnome smislu rezultat ravnoteže snaga jest postojanje elastičnih saveza država, među kojima može dolaziti do stanovitih po-

155 A. Towpik, *Bezpieczenstwo miedzynarodowe a rozbrojenie*, Warszawa, 1970., str. 55.

156 Iscrpnije o ravnoteži snaga vidjeti: I. L. Claude Jr., *Power and International Relations*, New York, 1962.; D. A. Zinnes, »An Analytical Study of the Balance of Power Theories«, *Journal of Peace Research*, 1967., br. 3.

157 Neki autori ravnotežu snaga smatraju »najstarijom i najtrajnijom tehnikom operiranja silom«. R. L. Pfalzgraff, *Politics and the International System*, Philadelphia, 1969., str. 353. M. Shechan, *The Balance of Power: History and Theory*, London, 1996., str. 24–53.

micanja u skladu sa stupnjem istovjetnih ili suprotnih interesa pojedinih partnera. Sudionici saveza obvezni su da zajednički djeluju u određenim i unaprijed postavljenim okolnostima: bilo da je riječ o zajedničkom napadu ili o obrani. Razumljivo da je u doba realizacije sistema ravnoteže snaga kao sistema sigurnosti rat imao drukčije mjesto u međunarodnim odnosima i da se smatrao normalnim instrumentom političke akcije. Prema tome, i funkcija rata u takvu sistemu međunarodne sigurnosti bila je prilično široko postavljena. Ratom se moglo intervenirati u poslove drugih zemalja u skladu s potrebom da se održi sustav ravnoteže; zatim se rat mogao upotrijebiti kao sredstvo održavanja čitavog sustava ravnoteže, odnosno sigurnosti država članica pojedinog saveza i, na kraju, ratom se moglo pristupiti stvaranju novog rasporeda ili uravnoteženja novih odnosa.

Ravnoteža snaga kao sistem nije apstraktna teorijska kategorija. Taj je sistem funkcionirao u međunarodnim odnosima nekoliko stoljeća i iza njega stoje stanovita konkretna povijesna iskustva. Politička povijest Europe bogata je takvim primjerima djelovanja, osobito 18., 19. i početak 20. stoljeća, kada se ravnoteža snaga smatrala vrlo uspješnim sistemom sigurnosti glavnih europskih aktera.¹⁵⁸

Razvoj takvih odnosa pridonio je u pojedinim fazama europskog razvoja stanovitome smirivanju situacije i stabiliziranju europskih prilika, ali ukupna iskustva koja je sistem ravnoteže snaga ostvario ipak su, u cjelini promatrano, negativna. Unatoč svim pokušajima da se izgradi čvrst sistem koji bi imao dužu vremensku trajnost, ravnoteža snaga ili međunarodni sistem sigurnosti na njoj zasnovan pokazali su se nedovoljnim u pogledu sadržaja i vremena trajanja. Sistem ravnoteže snaga nije uspio niti pojačati osjećaj sigurnosti u svojih nosilaca, niti je pak riješio pitanja europskog ili svjetskog mira za neko duže razdoblje.

Nakon Prvoga svjetskog rata, upravo zbog loših iskustava sa sustavom ravnoteže snaga i stanovitog teorijskog i praktičnog nezadovoljstva njegovim funkcioniranjem, pristupilo se pokušajima da se sagradi drukčiji, po broju aktera širi i po svojim funkcijama, čvršći sistem međunarodne sigurnosti.

2. Taj novi oblik organizacije mira i međunarodne sigurnosti nazvan je sistemom *kolektivne sigurnosti*. Osnovne razlike koje postoje između ravnoteže snaga kao sistema međunarodne sigurnosti i sistema međunarodne kolektivne sigurnosti proizlaze iz samih temeljnih postavki jednog i drugog oblika djelovanja. Dok je sistem ravnoteže snaga tražio mogućnosti za realizaciju sigurnosti u odnosu uravnoteženih snaga pojedinih država ili skupina

158 A. C. Knudson, *The Philosophy of War and Peace*, New York, 1947., str. 164.

država, sistem kolektivne sigurnosti polazi od pretpostavke da se novi sistem može ostvariti samo u situaciji u kojoj sila svih miroljubivih država znatno preteže nad snagom potencijalnog agresora.

Da bi ostvarili takvu situaciju, partneri u sistemu kolektivne sigurnosti prihvaćaju i opće principe takva djelovanja i konkretne obveze. Oni se sastoje u:

- prihvaćanju načela ograničavanja primjene sile ili u općem eliminiranju uporabe oružane sile
- načelu mirnoga rješavanja svih sporova
- obvezi udruživanja svih snaga protiv bilo koje države, uključujući čak i eventualne sudionike sistema, koji bi nasilnim sredstvima pokušali narušiti prihvaćene temelje sistema kolektivne sigurnosti.¹⁵⁹

Upravo potreba udruživanja svih snaga proizlazi iz napora da se ukupnom silom svih država članica sistema kolektivne sigurnosti utječe na potencijalnog agresora. Time mu se stavlja do znanja kako je sila kojom sistem raspolaže kao cjelina veća od njegove sile.¹⁶⁰ Funkcija udruživanja snaga dvostrukog je karaktera; potencijalnog napadača treba odvratiti od pokušaja agresije, a ako je na članove sistema kolektivne sigurnosti izvršena agresija, treba silom kojom raspolažu hitno likvidirati agresiju i njezine posljedice.

Sistem kolektivne sigurnosti pretpostavlja puno izjednačavanje nacionalnih interesa pojedinih država u realizaciji mira i sigurnosti, a ako je potrebno, zahtijeva od svih članica sistema aktivno djelovanje u borbi protiv bilo kojeg agresora. Na taj način mir i sigurnost tretiraju se zajedno, pa i sve one teorijske rasprave o tome što je za državu važnije: njezina vlastita sigurnost ili mir, tj. što država prije traži u takvu obliku međunarodnoga djelovanja, automatski bivaju riješeni. Naime, počinjanje rata na bilo kojemu mjestu trebalo bi smatrati izazovom čitavom sistemu kolektivne sigurnosti jer se takvom akcijom mijenja opći poredak koji je u sistemu kolektivne sigurnosti postavljen kao središnje pitanje sigurnosti svih država.

Svakako da ti ciljevi i zadaci koji proistječu iz djelovanja sistema sigurnosti kao kolektivne akcije svih država sudionica zahtijevaju i određeno postavljanje organizacijsko-pravnih obveza. U sistemu ravnoteže snaga ne postoji neki čvršći mehanizam okupljanja ili usklađivanja djelovanja. Postoji nekoliko različitih grupa država koje pokušavaju uravnotežiti svoje snage služeći se različitim sredstvima, a pri tome akteri u koalicijama imaju mo-

159 I. L. Claude, *Power and International Relations...*, op. cit., str. 146.

160 R. B. Russett, »The Management of Power and Politics Organization. Some Observations on Inis Claud's Conceptual Approache«, *International Organization*, 1961., br. 4, str. 15.

gućnosti prilično elastičnoga kretanja, pa čak i mijenjanja svoje pripadnosti pojedinom kraku ravnoteže. Ne postoje nikakve opće odredbe o zajedničkome djelovanju, osim povremenih savezničkih odnosa iz kojih proizlaze i stanovite obveze. Prema tome, u sistemu ravnoteže snaga kao sistemu međunarodne sigurnosti ne postoje razrađena načela i metode djelovanja, a odluke se donose individualno u skladu s razvojem situacije i eventualnim opasnostima koje proizlaze iz razvoja druge strane.

Sistem kolektivne sigurnosti kao sistem cjelovite međunarodne sigurnosti u najširem smislu pretpostavlja postojanje zajedničkog cilja — sigurnost svih država. A za realizaciju tog jedinstvenog cilja traži se zajednička metoda u koordiniranom i zajedničkom djelovanju svih država. Dakle, od država se zahtijeva prihvaćanje stanovitih općih obveza koje se odnose na osnovna načela ponašanja članica sistema kolektivne sigurnosti, ali se isto tako zahtijeva i akceptiranje svih načela i metoda zajedničkoga djelovanja radi održavanja ili uspostavljanja međunarodnog mira i sigurnosti. Upravo radi ostvarenja glavnih ciljeva — održavanja mira i sigurnosti — teži se stvaranju određenih institucionaliziranih oblika djelovanja, koji mogu postati središta zajedničkog političkog i vojnog odlučivanja.

Razumljivo je da taj teorijski oblik zajedničkoga djelovanja raznih država može predvidjeti i nastanak situacije u kojoj se kolektivna sigurnost sve više izjednačava sa sigurnošću interesa koji štite sistem pravnih pravila obveznih unutar jedne grupe subjekata koji tvore kolektivnost.¹⁶¹

Prihvaćajući polaznu osnovicu da je mir nedjeljiv i da ugrožavanje mira ili prijetnja miru opasnost za sve njih, sudionici sistema kolektivne sigurnosti slažu se unaprijed da će se suprotstaviti takvoj opasnosti, oni akceptiraju način takva suprotstavljanja i spremni su uložiti sve svoje snage u zajedničko djelovanje na ostvarenju kolektivnih ciljeva.

Iako sustav kolektivne sigurnosti nikada nije realiziran u skladu s tim teorijskim pretpostavkama, ipak je moguće tvrditi da su mnoge takve odredbe iz samog sustava našle svoje mjesto u naporima za stvaranje sistema međunarodne sigurnosti nakon Prvog i osobito nakon Drugoga svjetskog rata. Rješavanje sporova mirnim putem, zatim ograničavanje ili zabrana uporabe sile u međunarodnim odnosima, zajednička akcija protiv agresora — sve su to elementi na kojima se mogu tražiti mogućnosti za ostvarenje šireg sustava kolektivne sigurnosti svih država članica međunarodne zajednice.

3. Za razliku od obiju koncepcija — ravnoteže snaga i sistema kolektivne sigurnosti, koje su u različitim oblicima našle mogućnosti svoje konkretne

161 A. Towpik, *Problemy bezpieczeństwa...*, op. cit., str. 60–81.

primjene u međunarodnim odnosima — *konceptija svjetske naddržavne vlade ostaje samo kao pokušaj teorijskog razmišljanja o mogućnostima realizacije mira i međunarodne sigurnosti.*

No, i ta konceptija, unatoč svojoj ponajprije vizionarskoj karakteristici, ipak ima duže tradicije u djelovanju mnogih političkih mislilaca koji su još prošloga stoljeća započeli s aktivnim projektima o stvaranju jedinstvene svjetske organizacije.¹⁶² Ti su stavovi našli odjek u današnjih federalista, koji su uvjereni da samo stvaranje jedinstvene cjeline u kojoj će biti udružene sve države s jedinstvenim sistemom upravne i izvršne vlasti može omogućiti ostvarenje najvažnijih ciljeva: održanje općeg mira i međunarodne sigurnosti.

Stvaranje svjetske vlade postavlja se tu kao glavni preduvjet i, istodobno, kao glavno sredstvo međunarodne sigurnosti. Sasvim se isključuje mogućnost državnoga djelovanja, bilo radi realizacije različitih oblika sigurnosti bilo radi njihove međunarodne suradnje, jer, prema mišljenjima tih teoretičara, države kao samostalne jedinice moraju nestati u novoj, i, svakako, mnogo većoj federalnoj svjetskoj cjelini.

Države bi trebale prestati biti glavni inicijatori najvažnijih rješenja, osobito takvih koja se tiču mira i sigurnosti. Iako među samim federalistima postoje neslaganja o tome koje bi nadležnosti trebalo preuzeti iz državne nacionalne ingerencije: da li samo održanje mira i sigurnosti ili i sve ostale funkcije državne vlasti, postoji među njima ipak slaganje o tome da radi održanja mira i sigurnosti u međunarodnim relacijama, dakle, na razini funkcioniranja stanovitog međunarodnog sistema, ovlasti koje se tiču tih pitanja treba automatski preuzeti iz državne kompetencije.

Nad državama ili, točnije, nad ostacima nekadašnjih država, bila bi stvorena viša federalna vlast svjetskog karaktera i opsega, koja bi isto tako morala raspolagati vrlo snažnom i organiziranom, ponovno svjetskom silom po sastavu i funkciji. Ta bi sila bila toliko snažna i organizirana da se nitko ne bi mogao oduprijeti pokušaju stvaranja i daljnjeg održavanja takva jedinstvenoga međunarodnog poretka.

Sistem međunarodne sigurnosti bio bi riješen u procesu pretvaranja današnjega svijeta sa svim bogatstvom njegovih oblika u jedinstvenu državnu organizaciju, pri čemu bi monopol nove državne sile bio glavna poluga u realizaciji političkih odluka.¹⁶³ One bi pak proizlazile iz jednoga višeg centra odlučivanja, koji bi imao univerzalne ovlasti s obzirom na nekadašnje države.

162 I. L. Claude, »The Management of Power in the Changing United Nations«, *International Organization*, 1961., br. 2, str. 222.

163 R. B. Russett, *Management of Power...*, op. cit., str. 63.

Uređenjem svijeta na taj način, tj. stvaranjem od brojnih država jedinstvene cjeline sa supranacionalnom vlasti i isto tako supranacionalnom silom sposobnom da nametne odluke izvršne vlasti, trebalo bi definitivno riješiti pitanja mira i sigurnosti svih naroda.

No, svijet je, posebno današnji, vrlo daleko od takva načina rješavanja svojih problema, prema tome, i ta konceptija federalista o međunarodnoj sigurnosti ostaje samo kao dio prilično nerealnih stavova o budućem razvoju međunarodnih odnosa.

Dinamične promjene u međunarodnim odnosima, posebice nakon završetka hladnog rata dovele su i do novog shvaćanja sigurnosti. Isključivo lociranje problema sigurnosti između sile i mira pokazalo se preuskim i nedostatnim za objašnjenje fenomena sigurnosti. U različitoj plejadi autora i definicija može se naići na široka shvaćanja sigurnosti. Često se tvrdi da ona zahvaća sve što državu oslobađa izvanjskih opasnosti ili pak da daje snagu za odvratanje napada. No, bez obzira na taj skup, često sasvim suprotnih definicija, moguće je istaknuti da se sve više ističe multidimenzionalnost pojma koji ima nekoliko razina.

U svojem kapitalnom djelu Barry Buzan tvrdi da je sigurnost ljudskoga kolektiviteta zahvaćena raznim čimbenicima na pet glavnih područja: vojnom, političkom, gospodarskom, društvenom i ekološkom. **Vojni čimbenici** nalaze se u spletu ofenzivnih i defenzivnih sposobnosti država, kao i njihovih međusobnih percepcija. **Politički**, sigurnost se nadovezuje na organizacijske sposobnosti države, sustava i vlade, kao i ideologiju koja joj daje legitimaciju. **Gospodarski**, sigurnost se veže uz pitanje izvora, financija i tržišta nužnih da se ostvari prihvatljiva razina blagostanja i državne sile. **Društveno**, sigurnost se stavlja u vezu s mogućnostima održavanja ili, evolucije tradicijskih pravaca razvoja jezika, kulture, religije, nacionalnog identiteta i običaja. I na kraju, **ekološki**, sigurnost se promatra kao održavanje lokalne i planetarne biosfere i kao mogućnost djelovanja sustava o kojem ovise sve ljudske aktivnosti.¹⁶⁴

Tih pet velikih sektora ne djeluju izolirano, oni su međusobno povezani i često izravno uvjetovani. Svaki od njih definira sigurnost u svojem aspektu i u redu određenih prioriteta, no svi oni zajedno povezani su čvrstim skupom veza.

Prihvaćajući termin nacionalne sigurnosti, Buzan prihvaća fenomen na državnoj razini, ali dodaje da isto tako postoje jasne i vidljive veze s individualnom, regionalnom i sistemskom razinom. Isto tako, nacionalna sigurnost

164 B. Buzan, *People, State & Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era*, Boulder Colorado, 1991., str. 16–20.

nost sugerira fokusiranje težišta na političkom i vojnom čimbeniku gdje je država posebice nazočna. No, ta ideja ne može biti shvaćena ako se u istraživanje ne unesu akteri i dinamike koje dolaze iz društvenog, gospodarskog i ekološkog sektora.

Sve to zajedno vodi britanskog autora prema stvaranju podjela koje bi trebale istaknuti individualnu sigurnost, nacionalnu i međunarodnu sigurnost; te vojnu, političku, društvenu, gospodarsku i ekološku. On ponovno ističe da, unatoč specifičnosti svake od njih, one mogu biti shvaćene samo ako su postavljene u odnosu jedna spram druge. Tu je, svakako, Buzan u pravu kada zaključuje da bi svaki pokušaj tretiranja sigurnosti kao isključive i odvojene razine vodio ozbiljnom iskrivljavanju slike i daljnjem nerazumijevanju problema.¹⁶⁵

Savezi država

U svojoj djelatnosti na međunarodnom polju države nastupaju ili same ili pak iz određenih političkih, vojnih, ekonomskih ili ideoloških razloga djeluju zajedno u savezu s drugim državama. Još u ranoj povijesti međunarodnih odnosa mogu se naći tragovi takva zajedničkoga djelovanja, pri čemu je više različitih jedinica okupljalo i udruživalo svoje snage u namjeri da postignu neki zajednički cilj. Veze koje su udruživale takve članice saveza bile su uglavnom vrlo različite. U staroj su Grčkoj na proces okupljanja utjecale tradicije i zajednički jezik, kasnije u Europi bilo je kršćanstvo, shvaćeno kao religija, osnova okupljanja protiv islamskih država, a u doba Svete alijanse ideologija održavanja postojećeg poretka bila je pokretačka snaga koja je udružila različite europske države.¹⁶⁶

U modernom razdoblju međunarodnih odnosa glavni kriterij pripadnosti pojedinom savezu vezan je uz odgovarajuće društveno-političko i ekonomsko uređenje. Izbijanjem oktobarske revolucije i stvaranjem prve socijalističke države kvalitativno su se izmijenili međunarodni politički odnosi. Među uglavnom istovrsne aktere — kapitalističke države ili države s feudalnim ostacima — uključila se nova socijalistička državna jedinica, koja je u svojoj međunarodnoj politici jasno istaknula svoja socijalistička klasna obilježja, različita od obilježja koja su postojala u tadašnjemu svijetu.

165 B. Buzan, *People, State...*, op. cit., str. 363–368.

166 R. Bierzanek, *Wspolczesne stosunki...*, op. cit., str. 116.

Vojno-politički savezi država u hladnomu ratu zadržali su, također, kao svoju vrlo značajnu karakteristiku podjelu na saveze u kojima su se jasno reflektirale i njihove istovjetnosti na polju društveno-političkog uređenja, pa su u pravu oni autori koji tvrde da je u skladu s podjelom svijeta na socijalističke države, kapitalističke države i zemlje u razvoju, koje su uglavnom nesvrstane, došlo i do nove podjele saveza država. Sasvim je razumljivo, posebno ako je riječ o vojno-političkim vezama, da one mogu nastati prije svega između zemalja koje imaju istovjetno društveno-političko uređenje i među kojima postoji visok stupanj zajedništva.

Definicija pojma saveza država (koalicije, alijanse, bloka) uglavnom se svode na nekoliko elemenata:

- savez država jest povezivanje dviju ili više zemalja sa zadaćom ostvarenja dogovorenih političkih ciljeva
- to je dogovor o povezivanju dviju ili više država s namjerom da se ojača obrana svake od njih protiv vojnog napada izvana, ili pak da se pripremi napad na neku treću državu.

Već iz toga vidimo da se termin upotrebljava raznoliko i da se spominju elementi sporazuma o savezništvu, namjera zajedničkog ostvarivanja različitih ciljeva i akcija na raznim područjima. Treba također istaknuti da se u suvremenoj praksi međunarodnih političkih odnosa termin alijansa ili savez zamjenjuje uglavnom nazivima: ugovor o uzajamnoj pomoći; ugovor o prijateljstvu, suradnji i uzajamnoj pomoći; ugovor o osiguranju uzajamne sigurnosti itd.

Trajnost, odnosno homogenost saveza država zavisi prije svega o stupnju političkog, ekonomskog, vojnog i ideološkog jedinstva njezinih članica, pri čemu je političko jedinstvo glavna osnovica na kojoj se dalje mogu izgrađivati oblici zajedništva i suradnje na drugim poljima. Političko jedinstvo omogućuje lakše postavljanje zajedničkih ciljeva, izbora metoda za njihovo ostvarenje i koordiniranje djelovanja u praksi. No ipak, ne treba zaboraviti da postoji mnogo država koje imaju zajedničke političke, pa čak i ideološke stavove, kao i postojeće vojno-političke alijanse, a ipak se ne nalaze u sastavu vojno-političkih saveza.

S obzirom na ciljeve saveza može postojati istovjetnost i ciljeva i sredstava, ili pak mogu postojati sasvim različiti ciljevi, ili zajednička sredstva. U okviru tih primjera kreće se djelovanje većine saveza uz postojanje određenoga stupnja spojivosti interesa, određenih skupom suradnje, koja se svakako razlikuje po opsegu trajanja i vremenski, a osobito je u novom razdoblju ovisna o klasnom karakteru pojedine koalicije.

Postojanje saveza, kao što se vidi, ne isključuje automatski postojanje različitih interesa — upravo stupanj manifestiranja tih različitih stavova utječe na uspjeh ili neuspjeh pojedine alijanse. U svijetu koji se brzo mijenja, gdje djeluje bezbroj nacionalnih i posve međunarodnih uvjeta i događaja na ponašanje država, razumljivo je da ni sadržaj odnosa unutar saveza ne može ostati nepromjenljiv. Opaža se činjenica da, u ovisnosti o jačanju unutrašnjih i međunarodnih pozicija suverenih država, nužno dolazi do kvalitativnih promjena u odnosima unutar saveza. U procesu razvoja koalicija redovito se stalno rješava usklađivanje objektivnih potreba savezničkog osiguranja sigurnosti i suradnje i subjektivnih pokušaja da se sačuva što veći opseg nacionalne samostalnosti u odlučivanju, osobito u pogledu oblika i sadržaja uporabe moći s kojom država članica raspolaže.

Centrifugalne tendencije također se mogu pojaviti u savezu i bitno utjecati na ponašanje država članica i na sudbinu samog saveza. Takve tendencije izazivaju i specifična rješenja, koja se mogu ogledati u:

- situaciji kada specifični nacionalni interesi prevladavaju nad općim interesima saveza, a ako je država dovoljno snažna, ona može pokušati da osigura svoje interese vlastitim snagama i da istupi iz saveza (primjer povlačenja Francuske iz vojne strukture NATO-a);
- lider saveza ostvaruje svoje vlastite interese uz mogućnost ugrožavanja ili nepoštivanja interesa ostalih članica (npr. američko ponašanje u vijetnamskom sukobu i u sukobu na Bliskom istoku godine 1973., osobito u odnosu na saveznike iz NATO-a);
- ako jedan od članova koalicije realizira ili pokuša realizirati vlastite interese uz pomoć savezničkih vojnih snaga, što može ugroziti interese ostalih (neuspjeh pokušaj Portugala da se NATO intenzivnije angažira u borbi protiv narodnooslobodilačkih pokreta u portugalskim klonijama u Africi, kao i neuspjeh pokušaj SAD-a da angažiraju svoje saveznike u jugoistočnoj Aziji).

Ubrzan razvoj vojne tehnologije unio je mnoge novosti i u funkcioniranje vojno-političkih saveza. Osobito se to vidi na primjeru raketno-nuklearnog oružja, što je utjecalo na stvaranje novih odnosa u koaliciji. Posjedovanje novoga moćnog oružja automatski je izvršilo i novu podjelu na one članice saveza koje su kadre voditi nuklearni rat i na one druge države članice saveza koje ne raspolažu nuklearnim oružjem. Izmijenio se i odnos između općih i posebnih ciljeva pojedinih država, objektivno su se veoma smanjile mogućnosti uporabe vojne sile kao instrumenta politike, a došlo je i do povećanja uzajamne ovisnosti članica koalicije ako je riječ o zajedničkoj

spособnosti vođenja rata ili o naporima da se reagira na drugu vrstu konflikta koji nemaju globalni ili nuklearni karakter.

No, unatoč svim tim promjenama na vojnotehnološkom polju može se tvrditi da iz raznih političkih i ekonomskih razloga članice vojno-političkih saveza još uvijek vide u njima vrijedno sredstvo za realizaciju svoje nacionalne sigurnosti. Drugo je pitanje, dakako, koliko su države spremne žrtvovati za održavanje saveza: bilo da je riječ o potrebi usklađivanja blokovske politike, što automatski znači pokušaj stanovitog limitiranja suverene akcije, ili pak ako je riječ o posve ekonomskoj cijeni, gdje su države također sve manje zainteresirane da preuzimaju funkcije nekadašnjih lidera i da za njih samostalno plaćaju veći doprinos.

- Specifična klasna obilježja, koja su bila osobito značajna prilikom nastanka dvaju blokova. Stvaranjem hladnoratovskih odnosa postupno su nastajale i odmah se prema van zatvorile dvije različite društveno-ekonomske strukture, u kojima su na osnovi različitih interesa stvorena i dva antagonistička vojno-politička bloka kao izraz tadašnjih odnosa i unutrašnjeg razvoja unutar tih odijeljenih struktura kapitalističkog i socijalističkog svijeta.
- Politički ciljevi dobili su znatnu prednost pred vojnim ciljevima koalicija, a unatoč ratobornim američkim doktrinama, koje su istodobno bile i doktrine NATO-a, oba bloka bila su postavljena prije svega kao sredstvo zastrašivanja druge strane, a ne kao stvarni instrument kojim bi se htjele voditi ratne operacije. Razumljivo da je razvoj novih razornih oružja djelovao na takvo postavljanje blokova i da je otupljivao mogućnost njihove stvarne primjene u antagonističkom sukobu.

Razvoj vojne tehnologije, a time i opći industrijski razvoj uz potrebu postojanja golemih resursa onemogućuje takav smjer djelovanja i vodit će, sigurno, još većem udaljavanju lidera od ostalih članica.

- U prijašnjim koalicijama, koje su uglavnom bile sastavljene od istoga kruga država, dakle zemalja koje su u osnovi imale istovjetna ili vrlo slična društveno-politička uređenja, razumljivo da nisu postojale ni neke velike razlike u ideološkim gledanjima. Vojno-politički savezi, osobito u Europi, za jednu od svojih središnjih značajki imali su tipičnu ideološku osnovu koja onemogućuje lagan prelazak iz jedne koalicije u drugu, pa čak otežava i definitivni prekid veza s pojedinim blokom (primjer Francuske koja je i dalje ostala u NATO-u, iako je izašla iz njegove vojne strukture).

- Rizik je u koalicijama također znatno povećan jer je jasno da bi u slučaju globalnog sudara rat bjesnio na svim stranama i da bi svaka od članica koalicije bila izložena projektilima s nuklearnim bojevim glavama.
- Osim toga, alijanse su globalnog karaktera. Na jednu od njih nado-vezuje se druga alijansa ili bar neki dvostrani ugovor koji omogućuje šire djelovanje i u drugim regijama, koji nisu neposredno povezani s teritorijem alijanse. Ovdje treba svakako spomenuti i mogućnost uporabe teritorija država koje nisu članice nijedne koalicije, a voljne su pružiti usluge jednoj ili čak objema stranama itd.

Sila kojom stanovita alijansa raspolaže upotrebljava se isto tako kao sila pojedine države za ostvarenje različitih ciljeva. Alijansa može biti postavljena u funkciji vršenja političkog pritiska na članice druge alijanse ili na neke blokovski nevezane države; ona može biti stalno sredstvo zastrašivanja protivnika sve do organiziranih priprema i vođenja rata. Mogućnost uporabe alijanse ovisi o mnogim unutrašnjopolitičkim faktorima kojima je podložno aktiviranje sile pojedine članice i o ukupnim međunarodnim kretanjima političkog ili vojnog karaktera. Prilikom procjene takve situacije uz isticanje karaktera političkih tijela, prije svega države lidera, važnu ulogu dobiva i središnji štab vojnih snaga, koji u stanovitim situacijama može postati važan instrument ne samo vojnog već i političkog odlučivanja.

Kad se uzimaju u obzir elementi koji bi trebali pokazati odnos snaga i raspoloženje vlastitih saveznika, valja svakako uzeti u obzir i stavove blokovskih neovisnih zemalja, tj. onih država koje su danas neutralne ili se očituju za politiku nesvrstanosti. Upravo o takvom predviđanju koje uzima u obzir niz elemenata ovise i definitivne odluke kojima se alijansa može staviti u pokret.

KLASIFIKACIJA SAVEZA DRŽAVA. Slično kao što se države mogu podijeliti u skladu s različitim kriterijima, tako se mogu podijeliti i savezi država.

1. S obzirom na **ciljeve**, razlikujemo alijanse:

- ofenzivne, koje se sklapaju prije izbijanja neprijateljstva i u kojima se potpisnici obvezuju da će preuzeti uzajamnu pomoć u borbi protiv unaprijed nedefiniranog neprijatelja (takav je bio npr. Antikominterni — pakt),

- defenzivne ili obrambene saveze, u kojima jedan saveznik obećava pomoć drugom savezniku u slučaju napada (u nekim savezima posebno se ističe zahtjev da je riječ o neizazvanom napadu),
 - alijanse kod kojih je moguća mješavina objiju vrsta ciljeva.
- Podjela prema ciljevima nema nakon Drugoga svjetskog rata toliku važnost, jer se zbog mnogih faktora koji su utjecali na promjene u međunarodnim odnosima sve alijanse postavljaju kao obrambene. Analizom tekstova pojedinih ugovora o savezništvu može se lako vidjeti da nakon Drugoga svjetskog rata postoje zajednički elementi koji se mogu naći čak u suprotstavljenim alijansama. Posebno se npr. ističu ciljevi alijanse u smislu očuvanja mira i međunarodne sigurnosti, priznaju se vodeća načela i ciljevi UN-a, potvrđuje se poštovanje temeljnih načela međunarodnoga prava. Vojno-politička suradnja redovno je nadopunjena odredbama o daljnjim područjima suradnje — na ekonomskom, kulturnom i znanstvenom području. Isto tako u opisu situacije koja je dovela do stvaranja alijansi ističe se međunarodna politička situacija kao neposredan uzrok. Neke alijanse zapadnih država posebno ističu i upotrebu mirnoga rješavanja sporova, što je također u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda.

2. **Prema broju članica** mogu se savezi podijeliti na:

- bilateralne, u kojima djeluju dvije države koje na osnovi dvostranog ugovora postavljaju ciljeve, sredstva i metode postizanja zajedničkih oblika akcije. Kao primjeri mogu se navesti bivši dvadesetogodišnji ugovor o prijateljstvu, suradnji i uzajamnoj pomoći potpisan između NR Kine i SSSR-a, zatim bilateralni ugovor između Španjolske i SAD-a ili pak između Japana i SAD-a;
- kolektivne, koji redovito imaju veći broj sudionika i prema nekim mišljenjima trebali bi imati više prednosti, ne samo u oblicima internog razvoja odnosa, nego i u mogućnostima stvarne primjene saveza.

Te bi se prednosti trebale ogledati u navodno većoj demokratičnosti procesa donošenja glavnih odluka, u mogućnosti iznošenja različitih mišljenja, jednakosti prilikom izbora glavnih alternativa itd. Činjenica je da mnoge manje zemlje danas preferiraju višestrane saveze i pokušavaju u njima izboriti svoje drukčije mjesto nego prije. Ali to svakako nije toliko vezano uza same mehanizme neke demokratičnosti unutar saveza, koliko uz opće promjene u međunarodnim odnosima gdje su na osnovi novih kretanja i iniciranja novih nosilaca akcije izvan blokova (male zemlje članice saveza mogu se ipak slo-

bodnije opredjeljivati i u pogodnoj situaciji stvarati čak i jedinstvenu političku platformu.)

3. **Prema teritorijalnom kriteriju** mogu se savezi dijeliti na:

- **direktne**, u kojima su članovi saveza u neposrednom **teritorijalnom** dodiru (npr. bivši Varšavski ugovor),
- **indirektne**, članovi kojih nisu **međusobni** susjedi, čak su često vrlo udaljeni jedni od drugih (npr. NATO).

4. **Prema snazi** uzajamnih saveznika, savezi se klasificiraju na ravnopravne i neravnopravne.

— U ravnopravnim savezima odnosi u strukturi sile otprilike su na istoj razini, ali određena zemlja može u njima ipak imati za čitavu alijansu čak i veće značenje nego neka druga članica, koja je inače po kriterijima sile važnija od nje. Obično se to obrazlaže na primjeru Francuske, koja je u doba dok je bila članica vojne strukture NATO-a bila njegovo strategijsko središte, a njezin teritorij i geografski položaj učinili su da je postala prirodno središte štaba, najvažnijih komunikacijskih putova, vojnih veza i skladišta.

Istupanjem Francuske iz vojnog dijela organizacije, NATO-u je bio zadan snažan udarac. Njegove vojne snage izgubile su velik operativni teritorij, koji je za tu koaliciju bio, naprosto, nenadoknadiv; razdvojeno je atlantsko i sredozemno krilo, likvidirane su kompletne infrastrukture NATO-a s francuskog područja, francuski časnici napustili su vojne organe NATO-a, a, osim toga, nakon povlačenja na političkome planu tražili su se stalno novi mogući odnosi koji bi zamijenili francusko članstvo u savezu.

— Neravnopravni savezi bili bi svi oni savezi u kojima ne nastupaju države s istom moći, što bi zapravo značilo da ravnopravnih alijansi danas zapravo nema. Očito je, naime, da u svim postojećim alijansama dominiraju na osnovi snage, razvijenosti i političkog utjecaja njihovi lideri. No, tek političkom analizom, koja bi detaljno razmotrila pitanja bitnih odnosa unutar alijansi, mehanizme i procese stvaranja najvažnijih odluka, aktivnost svih aktera i realizaciju odluka u praksi, moglo bi se s pravom ustvrditi je li pojedina alijansa u svojim unutrašnjim odnosima ravnopravna ili nije.

5. Jedan drugi dio kriterija podjele **pretežno je tehničke prirode**, pa se tako može govoriti o **političkim ili vojnim alijansama** s obzirom na njihovu namjeru. No, danas je uglavnom takav sistem napušten i alijanse postavljaju i vojne i političke namjere u skup svojih ciljeva.

6. **Prema vijeku trajanja** saveza, postoji podjela na **privremene saveze**, u kojima je fiksiran rok trajanja, i na **stalne**, gdje nije navedeno koliko se godina ugovor sklapa. Poslijeratna je tendencija bila da se prilikom sklapanja vojno-političkih saveza stvaraju takvi ugovori koji će obvezati na duži vremenski rok, što je bio i dokaz uvjerenja u istovjetnost općih političkih stavova koji mogu osigurati tu trajnost.

7. **Prema internom uređenju**, savezi se dijele na **saveze koji nemaju svoja stalna tijela**, već je riječ o periodičnim sastancima, i na alijanse koje imaju razrađenu strukturu tijela svih vrsta.

8. Posebno je zanimljiva podjela saveza na tzv. **stalne saveznike** i na **privremene saveznike**. U stalnom savezu nalaze se one zemlje koje, osim niza istovjetnosti stanovitoga političkoga trenutka, imaju sličnosti iz prošlosti, razvijene tradicije zajedničkoga političkog djelovanja ili skup zajedničkih političkih gledanja. Redovito se kao primjer takva stalnog savezništva navodi primjer gotovo tradicionalnoga zajedničkog djelovanja Velike Britanije i Sjedinjenih Američkih Država od Prvoga svjetskog rata dalje. S pomoću teorije o zajedničkim interesima anglosaksonaca i atlantskoga društva nastoji se objasniti značenje saveza i njegova trajnost. No, pri tome ne treba zaboraviti na to da je svoju pravu dimenziju američko-britansko savezništvo donijelo u godinama Prvoga svjetskog rata, a osobito nakon izbijanja Oktobarske revolucije. U danima općega svjetskog vrenja uzrokovanog ratom i novom revolucionarnom opasnošću klasni su intetresi vrlo brzo djelovali na povezivanje vladajućih snaga u SAD-u i Velikoj Britaniji i na njihovo zajedničko, čak i oružano suprotstavljanje tzv. opasnosti s Istoka. Tradicije, jezik, prošlost, kultura i ostale crte zajednički su samo dopunile savezništvo, ali ga one nikako nisu samostalno definirale.

U alijansi privremenoga karaktera mogu se na okupu naći države različite po svojim političkim gledanjima, društvenom uređenju i općim ideološkim stavovima. Na osnovi procjene stanovitoga političkog razvoja, odnosa snaga i izbora manje opasnosti, odnosno bolje alternative, pristupa se savezu koji ne jamči trajnost ni veliko približavanje takvih saveza, nego je samo trenutni savez za rješavanje određene krizne situacije. Najbolji primjer takva saveza bila je velika antifašistička koalicija, u kojoj su se zajedno našle vodeće kapitalističke države Zapada zajedno s prvom zemljom socijalizma. Zajednički trenutni interes — poraz fašističkih agresora — tvorio je glavni cilj, i unatoč nesporazumima i nepovjerenju, koji su bili popratne

pojave savezničkog odnosa, taj je cilj bio ostvaren. Analizirajući poslijeratne sukobe, koji su nastali u krilu velike koalicije, neki zapadni autori ističu da je ona od samog početka bila »prolazni brak iz koristi«, a neki drugi teoretičari međunarodnih odnosa smatraju da se i nije radilo o savezu u pravome smislu, već o privremenu vojnom kompromisu.¹⁶⁷

GLAVNI VOJNO-POLITIČKI SAVEZI. Najsnažniji vojno-politički savezi nastali su nakon Drugoga svjetskog rata. U tom razdoblju okupljanja sve karakteristike koje su imali međunarodni odnosi kao cjelina prenesene su i na alijanse i njihove interne odnose. Taj proces stvaranja organiziranih oblika vojno-političkoga djelovanja započeo je u krilu zapadnoeuropskih država, koje su na osnovi istovjetnih gledanja na razvoj svijeta i opasnosti koje im prijete od novoga društveno-ekonomskog uređenja vrlo brzo aktivirale sve svoje snage na okupljanje pod vodstvom Sjedinjenih Američkih Država.

Bruxelleski pakt iz godine 1948., koji su potpisali Velika Britanija, Francuska i zemlje Beneluksa, poslužio je kao početak udruživanja zapadnoeuropskih političkih snaga. Pakt je bio potpisan na pedeset godina, a njegov je glavni cilj bio postavljen protiv »eventualne njemačke agresije«. Tu ideju i njezino ostvarenje od prvog su trenutka podupirale Sjedinjene Američke Države, koje su u takvome paktu vidjele priliku za ostvarenje svojih mnogo širih političkih koncepcija.

Sljedeći korak u stvaranju vojno-političkih alijansi zapadnoga svijeta bio je stvaranje NATO-a (*Ugovor o sjevernoatlantskoj organizaciji*) 4. travnja 1949. NATO je inače najznačajniji instrument vojno-političkog djelovanja i središnja poluga djelovanja zapadnih država.

U organizacijskome smislu NATO je poput ostalih alijansi postavljen prilično općenito. Glavni se ciljevi svode na odbijanje agresije i na pružanje pomoći članicama pakta u takvim situacijama, kao i u organiziranju zajedničke pomoći napadnutoj strani. O tim pitanjima odlučuje Vijeće, koje u slučaju potrebe, može odmah stvoriti obrambeni komitet.

Glavno tijelo NATO-a jest Vijeće koje donosi najvažnije političke, vojne i organizacijske odluke, a države u tom tijelu zastupaju njihovi ministri (obrane, vanjskih poslova, financija — ovisno o predmetu koji se razmatra). Vijeće ima 25 specijaliziranih komiteta i sekretarijat. Glavni tajnik NATO-a je Xavier Solana, a sjedište je NATO-a u Bruxellesu. Drugo važno tijelo jest

Vojni komitet, pod čijim nadzorom djeluju Vojni štab NATO-a i glavni komandanti NATO snaga (u Europi, na Atlantiku i na kanalu La Manche).

Suradnja u okviru NATO-a ima vrlo širok opseg i zahvaća politička, privredna i vojna pitanja. No, svakako najviše je konkretnih rezultata zabilježeno na vojnome polju. NATO posjeduje integriranu vojnu komandu, a izvršena je i stanovita integracija vojnih snaga država članica. Vojne snage članica dijele se na:

- nacionalne vojne snage koje će biti stavljene na raspolaganje NATO-u,
- vojne snage koje ostaju pod nacionalnom komandom.

Na polju planiranja i koordiniranja razvoja vojnih snaga, školovanja kadrova, zajedničkoga vojno-privrednoga djelovanja (logistika), što zahvaća i široko područje znanstveno-tehničke suradnje, standardizacije oružja i opreme, izgradnje zajedničkih objekata (putova, aerodroma, skladišta, naftovoda), NATO je također izgradio čvrst sustav povezanosti država članica.

Takozvani *RIO-pakt* — međunarodni ugovor o uzajamnoj pomoći potpisan godine 1947. — ne bi se mogao u pravome smislu svrstati u okvire vojno-političkih alijansi, ali u određenim razdobljima uspijevale su Sjedinjene Američke Države i tu organizaciju iskoristiti za svoje političke akcije u zemljama Latinske Amerike.

U doba sklapanja američko-japanskog ugovora godine 1951. bila je stvorena vojna organizacija država Pacifika (*ANZUS*), koje su članovi postali: Australija, Novi Zeland i Sjedinjene Američke Države. Ugovor je sklopljen na neodređeno vrijeme.

SEATO-pakt, koji je okupio države jugoistočne Azije: Filipine, Pakistan, Tajland; države Pacifika: Australiju, Novi Zeland i SAD i nekadašnje kolonizatore tog područja: Veliku Britaniju i Francusku, trebao je pojačati »sigurnost« država jugoistočne Azije.

Zanimljivo je da je samim ugovorom bilo precizirano da će organizacija stupiti u pokret ne samo u slučaju izvanjskog napada već i u slučaju »prevratničke djelatnosti« u bilo kojoj zemlji. To je jasno pokazalo da suočeni s tendencijom jačanja narodnooslobodilačkih snaga na tom području glavni stratezi američke globalne politike misle da bi upravo unutrašnja situacija u nekoj od tih zemalja mogla postati žarište daljnjih sukoba. SEATO je prestao postojati 30. 6. 1977.

Godine 1955. potpisan je u Bagdadu gotovo istovjetan ugovor o stvaranju organizacije država srednje Azije — Bagdadski pakt — najprije uz sudjelovanje Turske i Iraka, a poslije i Irana, Pakistana, Velike Britanije i SAD-a. Povlačenjem Iraka nakon revolucije provedene u toj zemlji pakt je

167 H. W. Baldwin, *Great Mistakes of War*, London, 1965., str. 9.

promijenio svoj naziv u CENTO-pakt, a Iran je također napustio taj pakt godine 1979.

Ako se promatra mreža paktova zapadnoga svijeta, predvođenim Sjedinjenim Američkim Državama, vidljivo je da su se prilikom stvaranja paktova uzimale u obzir ne samo neke geopolitičke sugestije već su Sjedinjene Američke Države, u pokušaju zatvaranja socijalističkih država, osobito u godinama hladnog rata, uložile goleme napore da zaokruže socijalistički svijet. NATO je bio središte akcije, a svi ostali paktovi na neki su način bili perifernog i veznog karaktera i po funkciji i po značenju. No svi ti paktovi zajedno čak i danas, u doba izmijenjenih međunarodnih odnosa i znatno manjeg opsega, stvaraju razgranatu vojno-političku mašineriju.

U istočnom dijelu Europe Sovjetski je Savez nakon Drugoga svjetskog rata pristupio sklapanju dvostranih bilateralnih sporazuma o prijateljstvu, suradnji i uzajamnoj pomoći koji su tvorili osnovicu usklađena političkog i vojnog djelovanja istočnoeuropskih država i SSSR-a. Tek godine 1955., kao odgovor na ulazak SR Njemačke u članstvo NATO-a, osnovan je Varšavski ugovor kao prvi instrument vojno-političke suradnje socijalističkih država.¹⁶⁸

Za razliku od prijašnjih ugovora, koji su *casus foederis* vezivali uz »djelovanje Njemačke ili neke druge s njom povezane zemlje«, Varšavski je ugovor bio postavljen protiv bilo kojeg agresora koji bi napao jednu od članica saveza.

Organizacijska struktura VU bila je prilično jednostavna. Postojao je političko-savjetodavni komitet, u kojem su se nalazili predsjednici svih vlada država članica. To je bila glavna jezgra vojno-političke suradnje i planiranja svih akcija. Ona je raspolagala s dva pomoćna tijela: stalnom komisijom za razradu vanjskopolitičkih pitanja i zajedničkim sekretarijatom kojemu je sjedište bilo u Moskvi. Ujedinjena komanda oružanih snaga Varšavskog ugovora sastojala se od komandanata udruženih snaga i zamjenika (ministri obrane svih država članica). Odluke glavnog kamandanta automatski su obvezivale sve ministre narodne obrane. Zajednička komanda i štab udruženih snaga djelovali su stalno sa sjedištem u Moskvi. VU je raspušten 1992. godine.

MEHANIZAM OKUPLJANJA DRŽAVA. Uz osnovu i motivaciju pojedinih alijansi osobito je značajno pitanje vezano uz problematiku funkcioniranja mehanizama saveza, tj. njihova stvaranja, održavanja i uporabe.

168 R. Vukadinović, *Odnosi među evropskim socijalističkim...*, op. cit., str. 192–263.

Prvi je problem vezan uz ovisnost izbora saveznika, tj. svodi se na analizu uvjeta koji stoje državi na raspolaganju prilikom stvaranja saveza ili njezina uključivanja u već postojeću alijansu. Razumljivo je da u doba mira, kada država na temelju svojih klasnih, političkih i ekonomskih potreba razmatra i stvara svoju širu vanjskopolitičku strategiju, u njoj mora nužno biti mjesta i za mogućnost formuliranja stavova u odnosu spram pojedinih saveza. Tako na osnovi izgradnje vanjskopolitičke strategije može doći do uključivanja pojedine države u vojno-politički savez. U slučaju izbijanja nekog konflikta situacija je pak drukčija. Kako pokazuje povijest međunarodnih odnosa, savezi se tada mnogo brže sklapaju uz manje rezervi, ne samo glede članica već i u pogledu sadržaja djelovanja. Glavni cilj: konfrontacija s nekom opasnošću i njezino uspješno rješavanje udaljava sve ostale momente, koji bi mogli otežati stvaranje veza.

Cilj je svakog saveza ojačati moć jedne države koja smatra da su njezine sposobnosti premale da bi sama mogla ostvariti taj zahtjev. Na osnovi prethodno postavljenog plana traže se saveznici koji će imati adekvatnu sposobnost djelovanja, ali se pri tome ipak pazi na to da vlastiti interesi potencijalnih saveznika ne prijeđu interese postavljene u krilu samog saveza. Jedinstvo moći i interesa trebalo bi biti solidna osnovica uspješnoga djelovanja, jer bez moći država nema objektivnih šansi da savez uspije. A bez zajedničkih i usklađenih interesa nema mogućnosti njezina dužeg održavanja ni ostvarenja cilja kojem se teži.

U teoriji se postavljaju različite mogućnosti promatranja djelovanja pojedinih alijansi, pa se često ističu teze o tome da uz istovjetnost interesa, ali bez dovoljne moći, države mogu unutar saveza vrlo malo postići, ili se pak kaže da snažna alijansa s nespojivim interesima njezinih članica ne može djelovati harmonično, a time ni postići neke značajne rezultate. Svakako da o brojnim faktorima ovisi uspješnost ili neuspješnost djelovanja alijanse i da se danas može govoriti isključivo o političkim aspektima koordinacije stavova unutar vojno-političkih saveza. Sasvim je drugo i posve spekulativno pitanje njihova ponašanja i moguće upotrebljivosti u slučaju nekoga vojnog sukoba. Evidentno je također da se i interesi država u savezu mijenjaju, da nema nekih čvrsto postavljenih odrednica koje bi mogle služiti kao temelj promatranja. Ako se promatra npr. NATO, jasno je da su se odnosi unutar njega bitno izmijenili i da su opća kretanja na međunarodnome planu, kao i unutrašnja kretanja u dijelu zemalja članica bitno utjecala na profiliranje nekih novih stavova, koji su se opet odrazili u traženju veće participacije svih država u donošenju odluka, u boljoj koordinaciji suradnje, u zahtjevima za ravnopravniji tretman, u smanjivanju tzv. asimetričnosti koja postoji u odnosu SAD-a spram ostalih članica, u mijenjanju vojno-političke doktrine