

Izvorni znanstveni članak  
341.123(091)"1945/1995"  
327.5(100)(091)"1945/1995"

## Pedeset godina Ujedinjenih naroda

LIVIA KARDUM\*

### Sažetak

Autorica opisuje političku situaciju i odnose među silama pobjednicama nakon drugog svjetskog rata, kao i njihovu namjeru da stvore takvu novu međunarodnu organizaciju za očuvanje mira i sigurnosti, koja će izbjeći sve slabosti svoje prethodnice Lige naroda. Iako se u tome uspjelo samo djelomično, organizacija Ujedinjenih naroda je umnogome pridonijela da se mnoge političke krize ne pretvore u sukobe širih razmjera.

Organizacija ujedinjenih naroda stvorena je s namjerom da se svi budući odnosi među državama i nacijama razvijaju u miru, sigurnosti i ravnopravnosti, a to je ideja koja se provlači još od Westfalskog mira 1648. godine. Upravo zbog toga njegovi inicijatori nisu na stvaranje jedne takve svjetske organizacije gledali kao na svršen čin, duboko svjesni da joj uspjeh ponajprije ovisi o političkom ponašanju i shvaćanjima njezinih članica. Međutim, neposredno iskustvo drugog svjetskog rata davalo je nadu da će se pobjedničke sile moći usuglasiti o političkim mjerama koje će onemogućiti svaku buduću fašističku agresiju, kao i omogućiti oslobođenim narodima da sami odluče o svojoj budućnosti u suglasnosti s demokratskim načelima. S obzirom na sve ratne strahote kroz koje je prošla Europa i svijet, moglo se očekivati kako će međunarodna zajednica spoznati zajednički interes da se sačuva mir, iako je iskustvo iz neposredne prošlosti govorilo suprotno.<sup>1</sup> I upravo je taj strah od pogrešaka iz bliske prošlosti, koje su naposljetku dovele do izbijanja drugog svjetskog rata, nagnao vodeće političare antihitlerovske koalicije na stvaranje nove svjetske organizacije, koja neće bolovati od slabosti svoje prethodnice: Lige naroda.

Liga naroda aktivno je djelovala dvadesetak godina. Prvo desetljeće od 1920. do 1930. godine bilo je manje-više uspješno. U početku su to bili poslijeratni problemi, a kasnije uspostavljanje suradnje među državama u razdoblju relativnog prosperiteta. Međutim, nakon velike ekonomske krize

\* *Livia Kardum*, docent Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu na predmetu *Suvremena povijest*

<sup>1</sup>Goodrich, Leland, M., *The United Nations*, Stevens and Sons, London, 1960., str. 230.

počeli su se nizati vojno-politički događaji, kojima gospodarski oslabljene članice Lige naroda nisu bile dorasle. Liga nije mogla zaustaviti japansku agresiju na Kinu, ponovno naoružavanje Njemačke, remilitarizaciju Rajnske oblasti, kao i njemačko širenje na Austriju i Čehoslovačku. Jalove su bile i sankcije protiv Italije zbog agresije na Etiopiju. Već nakon 1936. godine bilo je jasno da Ligi naroda ne preстоји više dug politički život. Isključenje Sovjetskog Saveza nakon napada na Finsku bio je njezin posljednji izdisaj, iako je, doduše samo formalno, nastavila s radom i tijekom rata.

Liga naroda nije uspjela u svome osnovnom zadatku: očuvati mir i sigurnost međunarodne zajednice. Razlozi su bili mnogostruki. Kao prvo, bile su to neke gotovo tehničke manjkavosti u funkcioniranju Lige naroda. Vlade država članica u praksi su različito interpretirale zabranu pribjegavanja ratu u rješavanju međudržavnih sporova, što je jasno došlo do izražaja kad je Japan izvršio agresiju na Mandžuriju 1931. godine, a odredba da se sve važne odluke u Vijeću i Skupštini moraju donositi jednoglasno, u potpunosti je blokirala Ligu da se efikasno odupre agresiji. Porazna je bila i činjenica da se glavna kontinentalna sila i stožerna veslesila Lige, Francuska, nije željela pokoriti odredbi da se naoružanje svih zemalja ograniči na minimum nužan za zaštitu nacionalne sigurnosti, pravdajući to opasnošću od buduće njemačke agresije. No mnogo teže su bile optužbe da je Liga naroda instrument za očuvanje nepravednog mira, što su ga zemlje pobjednice nametnule poraženima nakon prvog svjetskog rata, a osim toga veliki nedostatak je bilo nepristupanje SAD-a iako je američki predsjednik Wilson bio inicijator stvaranja te organizacije.

Usprkos svim funkcionalnim i konceptualnim nedostacima, glavni uzrok neuspjeha Lige naroda ležao je u ljudskom činitelju, odnosno u kratkovidnosti, konfuziji i političkoj impotenciji vlada onih država koje su imale snagu i moć, kao i interes da očuvaju mir, a propustile su iskoristiti mogućnosti koje su im se pružale.<sup>2</sup>

Izbijanje drugog svjetskog rata omogućilo je da se prevlada pomanjkanje zajedničkog interesa za očuvanjem mira, što je bila glavna slabost država članica Lige naroda, pa su ubrzo započeli prvi razgovori o stvaranju nove, mnogo efikasnije međunarodne organizacije. Ništa nije smjelo podsjećati na neuspješnu prethodnicu, što bi belike sile inicijatore asociiralo na vlastite političke promašaje, koji su u krajnjoj konsekvenciji rezultirali svjetskim ratom. Zato je za ime uzeta kovanica američkog predsjednika Roosevelta: "Ujedinjeni narodi", koja je prvotno označavala jedinstvo međunarodne zajednice protiv zajedničkog neprijatelja.<sup>3</sup> Za razliku od Lige naroda, koja je osnovana nakon svršetka ratnog sukoba, Ujedinjeni narodi počeli su se stvarati ubrzo nakon izbijanja rata u Europi. Londonskom deklaracijom od 12. lipnja 1941. godine sve države koje su se borile protiv nacističkih sila

<sup>2</sup>Isto, str. 18.

<sup>3</sup>Nicolas, H. G.: *The United Nations as a political institution*, London, Oxford University Press, 1962., str. 2.

najavile su svoju namjeru da suraduju sa svim slobodnim narodima u stvaranju svijeta bez nasilja i agresije u kojem će svi uživati u ekonomskoj i socijalnoj sigurnosti. Slijedila je Deklaracija što su je u Washingtonu 1. siječnja 1941. godine potpisale 24 države. Deklaracija je postala baza snažne vojne koalicije, a kao rezultat sastanka britanskog predsjednika vlade Churchilla i Roosevelta pred obalom Newfoundlanda sredinom 1941. godine potpisan je dokument poznat kao Atlantska povelja. Iako jako važna u izuzetno teškoj ratnoj situaciji za Veliku Britaniju, koja je praktički jedina preostala u ratu protiv sila Osovine, Atlantska povelja ponešto neodređeno priznaje potrebu stvaranja neke trajne međunarodne organizacije za uspostavu mira i opće sigurnosti. No situacija se u korist zajedničke borbe za mir bitno promijenila već sljedeće godine, nakon što su SAD iskusile Pearl Harbour, a Sovjetski Savez prvu tešku ratnu godinu. Napokon je 30. listopada 1943. godine na konferenciji ministara vanjskih poslova u Moskvi potpisana deklaracija o potrebi što hitnijeg osnivanja međunarodne organizacije koja bi se temeljila na poštivanju suverenosti i ravnopravnosti svih država što teže miru. Potpisali su je ministri Sovjetskog Saveza, Velike Britanije, SAD-a i kineski ambasador, a to je potvrđeno i na Teheranskoj konferenciji.

Nakon svih ovih deklaracija i izjava, američki State Department predložio je britanskoj i sovjetskoj strani konkretniju razmjenu ideja i koncepcija na jednoj neformalnoj konferenciji velikih sila, s ciljem postizanja sporazuma o osnovnim organizacijskim pitanjima. Tako je došlo do konferencije u Dumberton Oaksu, na kojoj su od 21. kolovoza do 28. rujna svoje stavove uskladile Velika Britanija, SAD i Sovjetski Savez, a od 29. rujna do 7. kolovoza u odsutnosti Sovjetskog Saveza pridružila se Kina. Sve strane su se vrlo brzo dogovorile o osnovnoj strukturi nove roganizacije, koju sačinjava: 1) Skupština, u kojoj su zastupljene sve države članice i 2) Vijeće, čiji će nukleus biti velike sile koje snose glavnu odgovornost za očuvanje mira i sigurnosti. Američka strana uspjela je, usprkos sovjetskoj suzdržanosti, progurati stav da se buduća svjetska organizacija neće baviti isključivo očuvanjem mira i sigurnosti, već da će se posvetiti i unapređenju međunarodne suradnje na polju ekonomije i socijalne problematike. No, na pitanju prava veta velikih sila u Vijeću, na kojem je inzistirao Sovjetski Savez, nije se mogla postići suglasnost, pa je to ostavljeno da se riješi na Jaltskoj konferenciji. Nažalost, Jaltška konferencija, opterećena dubokim razlikama interesa velike trojice nije bila pogodno mjesto za ispunjavanje praznina preostalnih iz Dumberton Oaksa. Ipak je odlučeno da velike sile neće ulagati veto na odluke proceduralne prirode, ali da će se zahtijevati suglasnost svih velikih sila kod primjene sile, čak i ako je jedna od njih uključena u spor. Odlučeno je da se Osnivačka konferencija Ujedinjenih naroda sazove 25. travnja 1945. godine i da joj mogu prisustvovati sve države koje su silama Osovine objavile rat do 1. ožujka 1945. godine. Osim njih, kao zasebne države imaju pravo prisustvovati i Ukrajina i

Bjelorusija, a Kina i Francuska da budu pozvane da zajedno s velikom trojicom nastupe kao pokrovitelji.<sup>4</sup>

Osnivačkoj konferenciji u San Franciscu posvećen je dotad neviđen publicitet, ali su na čelu delegacija velikih sila bili ipak samo ministri vanjskih poslova, doduše budno praćeni uz pomoć telekomunikacijskih veza od strane svojih čelnika, koji su radije ostali u prijestolnicama. Naime, ta konferencija, usprkos svim nastojanjima, nije bila nešto bitno novo, već u najboljem slučaju tek popravni ispit za međunarodnu zajednicu, koja je morala žurno regulirati i svoje mirnodopske odnose. Već na samom početku rada Konferencije postalo je jasno da će ratno savezništvo biti jako teško pretočiti u harmonične odnose miroljubive koegzistencije i suradnje. Kako već sada postoje značajne razlike između Moskve, s jedne strane, i zapadne Europe i SAD, s druge strane, jasno je ukazivalo napadno odsustvo poljske delegacije. Mnogo je osjetljivih pitanja ostalo neriješeno još iz Dumberton Oaksa i Jalte, kao npr. problem kolonija i sustav mandata, ali je glavni kamen spoticanja opet bilo pitanje veta. Sovjetski Savez je dogovor u Jalti s tim u vezi interpretirao kao pravo na apsolutni veto, tj. i u slučajevima proceduralnih pitanja, što SAD i Velika Britanija nisu tako shvatile, a u tome su imale podršku manjih zemalja, koje su se bojale mogućnosti da budu izložene diktatu velesila poput Čehoslovačke u Munchenu 1938. godine. Nepopustljivost Moskve prijetila je čak prekidom rada Konferencije. Problem je riješen izravnim pregovorima sa Staljinom u Moskvi pa je naposljetku bez ikakvih dodataka prihvaćena formulacija iz Jalte. To rješenje nije zadovoljilo mnoge srednje i male države no njih se pokušalo umiriti odlukom kako će Povelju Ujedinjenih naroda biti moguće nakon 10 godina revidirati ako to izglasa većina u Generalnoj skupštini i Vijeću sigurnosti, pri čemu se neće moći uložiti veto. Povelju je 26. lipnja 1945. godine potpisalo 50 država. Član 100. predviđao je stupanje na snagu kad je ratificiraju sve četiri velike sile i većina ostalih potpisnica. Ratifikacija je prošla u američkom Senatu 28. lipnja, čime su SAD ispravile povijesnu pogrešku počinjenu nakon prvog svjetskog rata kad nisu pristupile Ligi naroda. Ostale ratifikacije obavljene su do 24. listopada, pa je 10. siječnja 1956. godine prvi put sazvana Generalna skupština. Liga naroda je prestala postojati 16. travnja, kad je posljednji put u Ženevi raspuštena njezina skupština.<sup>5</sup>

Povelja Ujedinjenih naroda nije izbjegla napadnu sličnost s Paktom Lige naroda. I ovdje je težište na "miru i sigurnosti", iako se puno više pažnje poklanja ekonomskim i socijalnim pitanjima. Strukturno nema gotovo nikakve razlike. Sve su države članice zastupljene u Generalnoj skupštini, a velike sile i u Vijeću sigurnosti. Na čelu stalnog tajništva je izabrani gene-

<sup>4</sup>Isto, str. 5.

<sup>5</sup>Goodrich, Leland M. i Simons, Anne P.: *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, The Brookings Institutions, Washington, D. C., str. 9—22.

ralni tajnik, a nije zaboravljen ni međunarodni sud. Međutim, razlike u usporedbi s Patkom Lige naroda bile su u nadležnostima tih organa. Generalna skupština ima pravo raspravljati o širokom spektru pitanja i donositi preporuke o njihovom rješenju, dok Vijeće sigurnosti ima apsolutni prioritet kod pitanja mira i sigurnosti. Na taj način željelo se u neku ruku proširiti djelokrug Generalne skupštine, a ograničiti Vijeće sigurnosti, ali praksa je ubrzo pokazala da je to teško provedivo. No najvažnija je novina bila odbacivanje nužnosti jednoglasnih odluka i u Skupštini i u Vijeću. Generalna skupština dobila je pravo donošenja odluka većinom glasova ili dvotrećinskom većinom kod posebno važnih pitanja. Isto je načelo prihvaćeno i za Vijeće sigurnosti, s tim da stalne članice Vijeća imaju i pravo veta. Sužavanjem djelokruga rada Vijeća sigurnosti, ali i obvezom svih članica Ujedinjenih naroda da prihvate njegove odluke, željelo se povećati efikasnost rada Vijeća u očuvanju svjetskog mira. Posebni vojni odbor sastavljen od vojnih šefova stalnih članica Vijeća sigurnosti imao je savjetodavnu ulogu, kao i zadaću da organizira i razvije vojne snage što bi ih države članice stavile na raspolaganje Ujedinjenim narodima. Povelja je, osim toga, predivdjela stvaranje posebnih organizacija koje bi se bavile ekonomskim i socijalnim problemima i za svoj rad odgovarale Generalnoj skupštini. Tajništvo na čelu s generalnim tajnikom trebalo je koordinirati rad svih organa Ujedinjenih naroda, s tim da su ovlasti samog generalnog tajnika politički znatno povećane, pa je on sada samoinicijativno mogao pred Vijeće sigurnosti iznijeti svaki problem koji po njegovom mišljenju ugrožava svjetski mir i sigurnost.<sup>6</sup>

Već sljedeće godine osnovane su dvije vrlo uspješne organizacije Ujedinjenih naroda: UNESCO i UNICEF s ciljem da potiču širenje znanja, kulture i obrazovanja, odnosno dobrobiti djece cijeloga svijeta, a 1948. godine prihvaćena je i Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima.<sup>7</sup> Općenito su Ujedinjeni narodi u 50 godina svoga postojanja bili mnogo uspješniji u rješavanju nepolitičkih pitanja, kao npr. u znanstveno-kulturnoj suradnji, očuvanju kulturnih tekovina, poštivanju ljudskih prava, humanitarnim pitanjima, zdravstvenom prosvjedaivanju i borbi protiv nekih bolesti i, dakako, u pomoći kod cijelog niza gospodarskih problema.

U rješavanju i prevladavanju političkih kriza bilo je, međutim, puno teže, osobito u vrijeme hladnoratovskog nadmetanja i blokovske podjele. Korejski rat, sueska kriza, kubanska kriza, arapsko-izraelski rat, intervencija na Falklandima i drugi vojni sukobi iz tog razdoblja ipak su prevladani i uz pomoć Ujedinjenih naroda i nisu prerasli u svjetski sukob makar su na vidjelo iznjeli sve slabosti u funkcioniranju i efikasnosti te organizacije.

<sup>6</sup>Nicholas, H. G., navedeno djelo, str. 18.

<sup>7</sup>Chamberlin, Waldo, Hovet, Jr., Thomas, Swift, Richard N., *A Chronology of The United Nations 1941—1958*, Oceana Publications, Inc., New York, 1959., str. 11.

Posthladnoratovsko razdoblje nije donijelo olakšanje, već su mnogi prikriveni sukobi i neispunjene nacionalne težnje izbili na vidjelo, praćeni željom za stvaranjem novih državnih zajednica, i to ne samo u Europi nego na gotovo svim kontinentima. Promjene su tako velike i temeljite, kao one nakon prvog i drugog svjetskog rata pa zbog toga Ujedinjenim narodima opet predstoji teško razdoblje koje zahtijeva od međunarodne zajednice puno veći angažman, brzo usklađivanje stavova i definiranje zajedničkog interesa, a sve poradi osnovnog zadatka: očuvanju mira.

Livia Kardum

### *FIFTY YEARS OF THE UNITED NATIONS*

#### *Summary*

The author describes the political situation and the relations among the victorious powers following World War II as well as their intention to create such an international organization for protecting peace and security, which would avoid the shortcomings of its predecessor, the League of Nations. Though this goal has been only partly achieved, the Organization of the United Nations has significantly contributed in preventing many political crises to escalate into wider conflicts.