

ARAPSKA LIGA I ORGANIZACIJA AFRICKOG JEDINSTVA

— komparativna studija —**

Kako radi jedna međunarodna organizacija kad su svi njeni članovi nerazvijene zemlje? Kako se uspostavlja ravnoteža snaga u zajednici siromašnih zemalja, a u okvirima jedne međunarodne zajednice? To su samo dva od pitanja koja ćemo razmatrati u ovoj komparativnoj studiji o Arapskoj ligi i Organizaciji afričkog jedinstva (dalje: OAJ) i na koja ćemo nastojati odgovoriti.

U prvom ćemo dijelu ispitati ulogu obih organizacija u procesu dekolonizacije, u drugom ćemo se pozabaviti njihovom ulogom u rješavanju međunarodnih sporova, a u trećem ćemo proučiti njihovo djelovanje u prilog ekonomske suradnje.

I. ARAPSKA LIGA, ORGANIZACIJA AFRICKOG JEDINSTVA I DEKOLONIZACIJA

Arapska liga je osnovana u ožujku 1945, a Organizacija afričkog jedinstva tek u svibnju 1963, tj. osamnaest godina kasnije. Ipak, te dvije organizacije imaju mnogo zajedničkih obilježja. U prvom redu, obje su antikolonijalističke organizacije, osnovane da bi ubrzale dekolonizaciju arapskog svijeta i afričkog kontinenta. Ipak, tih osamnaest godina što razdvajaju dan njihovog stvaranja prilično je za različito tumačenje pojma kolonijalizma.

1945. dekolonizacija arapskog svijeta nije izričito spomenuta među ciljevima kojima teži Arapska liga. Arapski svijet nije još bio postao potpuno slobodan svatko i priklade kolonijalnog fenomena. Jedina nezavisnost o kojoj se

* Boutros Boutros Ghali profesor je međunarodnog prava i međunarodnih odnosa i direktor Otkrivenja za političke znanosti na Kuvajtskom sveučilištu. Kao što ćemo nastaviti u pravu, političku i ekonomiju država i monarhija (New York), teko od njegova nastavnika i savjetnika-ekonomista djelovao nije osim u Egiptu. Bio je na njegovu predavanju na međunarodnom sveučilišnom sveučilištu u Beogradu i u Zagrebu, a posebno se bavio njegovu raznostranoj djelatnosti vezane uz Našaku akademiju za međunarodno pravo. Njegovo je lista znanstvenih sastanaka široki raspon na kojima je profesor Boutros Ghali sudjelovao, kao i njegovih članaka objavljenih u stručnim časopisima. Među njegovim knjigama najpoznatije su: *Primo izdavačvuju regionalnih sistema (Contributions à l'étude des systèmes régionaux, Paris 1949)*, *Primo izdavačvuju regionalnih sistema (Contributions à l'étude des systèmes régionaux, Paris 1951)*, *Organizacija afričkog jedinstva (L'Organisation de l'Unité africaine, Paris 1963)*. Uza svoje nastavničke aktivnosti, B. Boutros Ghali intenzivno djeluje i u egipatskoj udovoljenj djelatnosti, i u brojnim međunarodnim i međunarodnim stručnim sastancima. On često predstavlja svoju zemlju u radu međunarodnih organizacija, a čini je i Odborac za promjenu konvencije i propozicija Međunarodne organizacije rada.

** Način ovog rada na engleskom jeziku je "The Arab League and the O.A.U. A Comparative Study". Po odobrenju autora za "Politika mirova" preveo ga je dr. Radislaw Vukas.

moglo razmišljati bila je politička nezavisnost u uskim okvirima ekonomske i kulturne uzajamne ovisnosti s ranijim metropolama.

Početni toga, arapske države nisu se mogle otvoreno suprotstaviti kolonijalnim silama, jer su bile pod vojnom okupacijom, a i ekonomski su bile podjarmljene. Izgledalo je da će te sile nakon rata neograničeno moći zadržati svoju dominaciju u Africi i Aziji. Zato kolonijalizam nije spomenut niti u Paktu od 22. sžujka 1945, niti u Paktu o uzajamnoj obrani od 17. lipnja 1950, a antikolonijalistička borba je samo posredno spomenuta.

Nasuprot tome, Organizacija afričkog jedinstva je rođena neposredno po završetku dekolonizacije Sjeverne i Centralne Afrike i nakon što su kolonizirane države, bilo na bojniom polju, bilo u sredi Ujedinjenih naroda, stekle političku zrelost. Osim toga, afričke države bile su već potpuno svjesne kolonijalnog fenomena; shvatile su da je politička nezavisnost samo prvi korak prema stjecanju nacionalnog oslobođenja i da nakon njega mora slijediti ekonomska nezavisnost. Stoga se u Povelji iz Adis Abebe ne spominje samo iskorjenjivanje svih oblika kolonijalizma iz »Afrike«, već je u njoj istaknut i neokolonijalizam.

U ekonomskom smislu neokolonijalizam je nastojanje stranih investitora da održe ovisnost područja o prijašnjoj metropoli. Na diplomatskom se planu neokolonijalizam pojavljuje u obliku dvostranih ugovora i postojanja vojnih baza. O neokolonijalizmu su se izjasnili Afrikanci raznovrsnih političkih uvjerenja.

Predstavnik Gane u Ujedinjenim narodima nazvan je neokolonijalizam »praksom davanja neke vrsti nezavisnosti sa skrivenim namjerom da oslobodena zemlja postane država — klijent, koja će se djelotvorno kontrolirati sredstvima što nisu politička.« Za Kwame Nkrumaha množenje umjetno stvorenih afričkih mini-država, drugim riječima balkanizacija Afrike, savršen je instrument neokolonijalizma.

U Adis Abebi, u siječnju 1963, predsjednik Naser detaljnije je raspravljao o učincima neokolonijalizma: »Javlja se nastojanje da se od kontinenta stvori trgovina sirovinama, uz cijene koje ne utaljuju glad njegovog naroda, dok ukupna korist ide zemljama uvoznicama. One nastoje iz svog industrijskog i znanstvenog napretka stvoriti kvazikolonijalizam novog oblika — nepravdne eksploatacije bogatstva drugih bez svog poštenog udjela.«

Mora se priznati da je svaka veza između bivše kolonijalne sile i bivše kolonije neizbježno obilježena njenom prošlošću. Ipak, dok OAJ naglašava neokolonijalizam, Arapska liga izgleda da se mnogo manje zanima tim fenomenom. Dva se tumačenja mogu predložiti radi objašnjenja te razlike u stavu.

- Zajedničko arapsko kulturno nasljeđe pruža bolju obranu od strane kulturne asimilacije i jezične dominacije, te se zato arapski svijet manje boji kulturnog utjecaja neokolonijalizma nego afrički svijet, koji nema blagodat i obranu zajedničke kulture i vlastitog jezika.
- Cionistički kolonijalizam bio je od samog početka neposredna briga Arapa u njihovoj borbi protiv kolonijalizma. Liga je toj borbi dala čak prvenstvo pred dekolonizacijom svojih članova osnivača; cionizam je zasjenio sve druge oblike kolonijalizma.

Usprkos tim razlikama u stavu prema fenomenu kolonijalizma, dvije su organizacije ustanovile slične programe djelovanja radi ostvarenja potpune nacionalne nezavisnosti svih arapskih i svih afričkih zemalja koje su još pod strancima dominacijom. Ti su programi obuhvaćali:

- poziv kolonijalnim silama da poduzmu posebne mjere za neodložno davanje nezavisnosti kolonijalnim zemljama i narodima;
- upućivanje delegacija u Vijeće sigurnosti UN-ovskog kad se raspravlja o arapskim i afričkim područjima pod strancima dominacijom;
- prekidanje diplomatskih odnosa arapskih i afričkih država s vladama što daju podršku i pomoć kolonijalnim vladama;
- nepriznavanje novih kolonijalističkih država (kao što su Izrael i Rodezija);
- potpuni ekonomski bojkot Izraela, Portugala, Južne Afrike i Rodezije; bojkot obuhvaća zabranu uvoza dobara iz tih zemalja, zatvaranje luka i aerodroma za njihove brodove i zrakoplove i odbijanje izdavanja dozvola za prekljetanje arapskih i afričkih zemalja;
- ujedinjenje raznovrsnih oslobodilačkih pokreta;
- stvaranje oslobodilačkih armija i dobrovoljačkih odreda na područjima nezavisnih arapskih i afričkih država ... itd.

Široka kampanja suprotstavljanja plaćanju odštete Njemačke Izraelu (god. 1952), poduzeta od strane Arapske lige, može se usporediti s diplomatskom kampanjom poduzetom od OAJ da bi se postigla britanska intervencija u Rodeziji. To su dva primjera zajedničke diplomatske akcije, ali ni jedna, na žalost nije imala uspjeha.

Borba za dekolonizaciju Palestine pretrpjela je niz poraza s cilinističkom državom, koja širi svoje teritorijalne posjede i jača svoju dominaciju u svakoj prilici. Dekolonizacija juga Afrike također je obilježena stagnacijom i uzmiakom pred državom apartheida. Ipak, dekolonizacija svih drugih arapskih i afričkih država bila je vrlo uspješna.

Moglo bi se tvrditi da bi do dekolonizacije arapskog svijeta i Afrike bilo došlo bez obzira na djelatnost lige i intervenciju OAJ. Takva se pretpostavka mora otkloniti. Zavisne arapske i afričke zemlje temeljile su svoje zahtjeve na postojanju Lige i OAJ. U njihovim okvirima intervencija u korist tih zemalja nije mogla biti osuđena kao oblik nedopuštenog miješanja u tuđe poslove. Kolektivna arapska intervencija ili kolektivna afrička intervencija, pripremljene ili provedene u okvirima jedne međunarodne organizacije i temeljene na sistemu i ideologiji te organizacije, daju legitimnost arapskoj i afričkoj kolektivnoj akciji s obzirom na kolonijalističko gledište, po kojem su svi oslobodilački pokreti bunтовnički.

Arapska liga i OAJ dali su važan doprinos da dekolonizacija postane doktrina i načelo međunarodnog prava, koje je kasnije prihvaćeno od Ujedinjenih naroda. Kada bi to i bilo jedini doprinos Arapske lige i OAJ, njihov bi se rad mogao ocijeniti kao uspješan, jer je njegovo značenje zaista vrlo veliko.

2. ARAPSKA LIGA, ORGANIZACIJA AFRICKOG JEDINSTVA I MIRNO RJEŠAVANJE SPOROVA

God. 1946. u arapskom je svijetu prevladavala ideologija »vladavine prava« (»the rule of law«). Vladajući sloj bio je zaočajan zapadnim konstitucionalizmom: vjerovao je da međunarapske sporove može riješiti međunarodni sudac ili arbitar. Dovoljno je pročitati zapisnike pripremljenih sastanaka koji su prethodili zaključivanju Pakta od 22. ožujka 1945. da bi se vidjele kakvu su važnost neki delegati pripisivali načelu obvezatne arbitraže. Ipak, zbog opozicije delegata Libanona, koji je želio, što za više moguće očuvati suverenost budućih članova Lige, bilo je postignuto kompromisno rješenje. Nalazimo ga u čl. 5. Pakta:

»Zabranjeno je pribjegavanje sili da bi se riješili sporovi što mogu izbiti među državama članicama Lige. Ako između dvije takve države izbije spor, koji se ni na koji način ne odnosi na nezavisnost, suverenost ili teritorijalnu cjelovitost tih država, i ako stranke spora zatraže od Vijeća Lige da riješi spor, odluka Vijeća će biti obvezujuća i izvršna.«

Da bi se zadovoljili oni delegati koji su se zalagali za obvezatnu arbitražu čl. 19. Pakta Lige predviđa:

»Ovaj Pakt može biti izmijenjen većinom od dvije trećine članova Lige. Posebno može biti izmijenjen da bi se osnovao... jedan arapski arbitražni sud...«.

Osnivanje tog arapskog suda je predmetom brojnih rasprava i još brojnijih rezolucija. Malo je bilo zasjedanja Vijeća Lige na kojima pitanje budućeg arapskog suda nije bilo potaknuto. Usprkos sebi tih rezolucija, sud još nije osnovan.

Osamnaest godina kasnije, isti se problem javlja u OAJ, čl. 19. Povelje iz Adis Abebe predviđa:

»Države članice se obvezuju da će sve međusobne sporove rješavati miroljubivim sredstvima, te u tom cilju odlučuju osnovati Komisiju za posredovanje, mirenje i arbitražu, čiji će sastav i uvjeti rada biti određeni u zasebnom protokolu koji će odobriti Skupština šefova država i vlada. Taj će se protokol smatrati sastavnim dijelom ove Povelje.«

U kolovozu 1963. na sastanku u Dakaru, Vijeće ministara je osnovalo posebni odbor, sa zadatkom da izradi zasebni protokol za Komisiju. Protokol je prihvatilo Vijeće ministara, u Kairu, u srpnju 1964. (rezolucija CM/Res 42-III) i Konferencija šefova država (Rezolucija AHG/22), te je on postao sastavni dio Povelje iz Adis Abebe, kao što je predviđeno u njenom čl. 19. i u čl. 32. Protokola. Za vrijeme trećeg zasjedanja šefova država u Akri, u listopadu 1965. izabran je 21 član Komisije. Međutim, Komisija se nije sastala do prosinca 1967. kad je u Adis Abebi održan njeni prvi, a ujedno i posljednji sastanak.

Na različite načine postignut je u Arapskoj ligi i u OAJ isti rezultat: ne prihvaćanje sudske rješavanja sporova, s druge strane, u svakom međunarap-

skom i međuafričkom sporu koji je bio riješen, rezultati su postignuti diplomatskim pregovorima pod pokroviteljstvom Lige ili OAJ.

Kako se može protumačiti ta sličnost između dviju organizacija? Za nju ima nekoliko razloga.

— Nepostojanje međunarodnog arapskog suda prisililo je arapske države da svoje sporove rješavaju u Vijeću Arapske lige. Na isti način je činjenica da je afričkim državama bilo potrebno vrlo dugo vrijeme za osnivanje Komisije za posredovanje, mirenje i arbitražu prisililo te države da pribjegavaju ad hoc komisijama za rješavanje međuafričkih sporova.

— Arapski i afrički svijet osjećaju određeno nepovjerenje prema međunarodnom pravu, koje su upoznat kroz njegov kolonijalni aspekt, na kojem se temeljilo opravdavanje evropskih stjecanja i privilegija.

— Sudsko rješavanje je dugotrajan i skup postupak, koji sebi mogu priuštiti samo bogate i razvijene države.

Da zaključimo: u svojim regionalnim sporovima arapski i afrički svijet je još na stupnju diplomatskih pregovora, što je u skladu s njihovim iskustvima i tradicijama. Savršeni ili tehnički postupci izložili bi se opasnosti da nikad ne budu primijenjeni ili, što bi bilo još gore, da pogoršaju međuarapske i međuafričke sporove.

Međutim, s dosad navedenim prestaju sličnosti između Arapske lige i OAJ.

U skladu s načelom iz čl. 52. Povelje Ujedinjenih naroda, prema kojem članovi Ujedinjenih naroda koji stvaraju regionalne ustanove moraju uložiti sve svoje napore da postignu mirno rješenje lokalnih sporova putem tih regionalnih ustanova prije nego što ih iznesu pred Vijeće sigurnosti, i Arapska liga i OAJ su opetavano izjavljivale da arapski sporovi moraju biti riješeni u arapskom sistemu, a afrički sporovi u potpuno afričkom poretku. Međutim, dok su afričke države poštovale to načelo u većini svojih sporova (npr. u sporu o granicama između Alžira i Maroka, u sporovima između Etiopije i Somalije i između Kenje i Somalije), arapske države su ga se rijetko pridržavale. One su uvijek išle neposredno pred vijeće sigurnosti, mimoilazeći Arapsku ligu. Tako su postupile npr. u sporu između Egipta i Sudana, u veljači 1958, u sporu između Libanona i UAR u kolovozu 1958, i u konfliktu između Kuvajta i Iraka u razdoblju lipanj — rujan 1967.

Kako se može protumačiti ta važna razlika u stavu arapskih i afričkih država prema svojim organizacijama? Kako se može protumačiti neuspjeh Lige u rješavanju što se javljaju među njenim članovima i uspjeh OAJ u rješavanju međuafričkih sporova? Kako se može objasniti nepovjerenje arapskih država u svoju vlastitu organizaciju kao u instrument za mirosljubivo rješavanje njihovih sporova, i povjerenje afričkih država prema svojoj organizaciji?

Bilo je tvrdnji, da je zastarjela priroda mehanizma za rješavanje sporova u Ligi uzrok toj situaciji; kad bi postojao arbitražni sud, da bi se arapske države radije obraćale Arapskoj ligi. Zapravo, nepovjerenje nema nikakve veze sa sistemom osnovanim u Ligi. Komisija za posredovanje, mirenje i arbitražu, osnovana u OAJ nije nikad radila, a i pored toga Afrička organizacija je međuafričke sporove riješila su okviru potpuno afričkog poretka.

intervenciju nearapske, nego arapske treće strane (države ili međunarodne organizacije). Krizu je uzrokovala predominantna uloga Egipta u Ligi. Mora se napomenuti, da su u većini slučajeva arapske države koje su iznijele sporove pred Vijeće sigurnosti ili pred druge institucije, a ne pred Ligu, bile u sporu bilo s Egiptom, bilo s jednom od njegovih saveznika. Slična se pojava može opaziti u panameričkoj praksi: države koje su u sporu sa Sjedinjenim Državama ili s jednom državom koja ima tijesne veze s Washingtonom, radije se obraćaju Vijeću sigurnosti, nego Organizaciji američkih država, u kojoj je neosporna nadmoć Sjedinjenih Država.

U OAJ nema afričke države koja bi imala nadmoćnu ulogu. Afričke države sudjeluju u raznim oblicima kolektivne akcije i ravnopravno djeluju u postupku donošenja odluka. Prema Povelji iz Adis Abebe izričito ne spominje svoje neprihvatanje bilo kakvog «leadershipa», ona omentira svaku pojedinu afričku državu da igra ulogu vođe, time što naglašava načelo apsolutne jednakosti. Taniski predsjednik Habib Bourgiba je rekao: «Želja za nadmoći djeluje kao crv u pupoljku. Kad jedan partner želi dominirati grupom, ta će se grupa prije ili kasnije raspasti.»

Drugim riječima, neprihvatanje vodstva bilo koje određene države i nepostojanje, barem u ovom času, bilo kakvog vodstva u OAJ, glavni je uzrok uspjeha te organizacije u rješavanju međuafričkih sporova.

Na kraju komparativnog izučavanja različitih sporova u Arapskoj ligi i u OAJ dolazimo do slijedećih zaključaka.

— Ako je vodstvo određene države u jednoj regionalnoj međunarodnoj organizaciji potpuno i neosporno, države članice će uvijek rješavati svoje sporove u okvirima te organizacije. Primjer za tu tvrdnju je slučaj sovjetskog regionalnog sistema, u kojem se sporovi među državama članicama uvijek rješavaju unutar samog tog sistema, te se nikad ne iznose pred Ujedinjene narode.

— Ako se vodstvo određene države u jednoj regionalnoj organizaciji dovodi u pitanje, tada si države članice koje su u sporu mogu priuštiti da odbace nadležnost regionalne organizacije i da se direktno obrate Ujedinjenim narodima. To se očigledno zbiva u Arapskoj ligi.

— Ako u regionalnoj organizaciji ne dominira jedna država ili grupa država, a sve države imaju jednak utjecaj u organizaciji, tada će države u sporu imati više povjerenja u vlastiti regionalni sistem za rješavanje svojih sporova, kao što je to u OAJ.

3. ARAPSKA LIGA, ORGANIZACIJA AFRICKOG JEDINSTVA I EKONOMSKA SURADNJA

Najveći problem arapskog svijeta i afričkog kontinenta danas je nerazvijenost, a ona će to, vjerovatno i ostati dulje vrijeme. Kakva je politika razvoja i integracije prihvaćena u Arapskoj ligi i OAJ da bi se popravilo takvo stanje?

Podsjetimo se, da je Opća skupština Ujedinjenih naroda raspravljala o faktorima klasifikacije zemalja koje smatra «ekonomski nerazvijenima». Bila

dva kriterija nerazvijenosti: jedan se temelji u nacionalnom dohotku, a drugi na korištenju tehničke pomoći Ujedinjenih naroda od strane pojedine države.¹

Prema tim kriterijima, svaka afrička država, bez izuzetka, mora se smatrati ekonomski nerazvijenom.² Arapske države nisu, međutim, sve nerazvijene, a ima ih koje su među najbogatijim zemljama na svijetu. Prema tome, arapska nerazvijenost nije nikad isticana kao regionalni problem, dok je nerazvijenost u Africi uvijek prisutna; o njoj su jasno i hrabro govorili mnogi šefovi afričkih država. Na Konferenciji u Adis Abebi, u svibnju 1963, Leopold Senghor, predsjednik Republike Senegal je rekao: »Zajednički nam je, također, položaj nerazvijenih zemalja, obilježen neishranjenošću i niskom produktivnošću, zbog nedostatka kapitala i tehnički obrazovanog osoblja . . .«³

U istom duhu Ahmed Ahidjo, predsjednik Kameruna je izjavio: »Mora se priznati da smo mi, u okvirima onoga što se naziva «treći svijet», među onima koji su u najvećoj mjeri razbaštinjeni . . .«⁴

Činjenica da arapska nerazvijenost nije nikad bila neka veća briga Arapske lige, ne znači da arapska ekonomska suradnja nije bila jedan od ciljeva panarabizma.

Nakon što se sponunje politička suradnja, u čl. 2. Pakta o osnivanju Lige dodaje se da Liga »ima, također, zadatak da osigura, u okvirima režima i situacije svake države, usku suradnju među državama članicama u sljedećim predmetima: ekonomskim i financijskim pitanjima . . . komunikacijama . . . socijalnom staranju . . . zdravlju«.

Zapravo, antikolonijalna borba, a posebno anticolonistička borba je potisnula taj cilj. Problemi ekonomske suradnje su došli u prvi plan aktivnosti Lige tek nakon prvog palestinskog poraza.

Četiri postupka, svojstvena svim međunarodnim organizacijama, primjenjivala su se za utemeljenje arapske ekonomske suradnje:

- usvajanje rezolucija, kojima se pozivaju države članice da započnu integraciju na određenim područjima djelatnosti;
- iniciranje sastanaka, kongresa, konferencija, kolokvija i seminara posvećenih raznim pitanjima ekonomske, socijalne i kulturne suradnje;
- stvaranje specijaliziranih ustanova povezanih uz Ligu;
- poticanje zaključivanja tehničkih sporazuma sa svrhom da se institucionalizira arapska suradnja u određenim područjima, kao što su to vanjska trgovina, nafta, komunikacije.

Prvi postupak široko je primjenjivalo Vijeće Lige, navoivši velik broj rezolucija o najrazličitijim aspektima suradnje, ali te su rezolucije najčešće bile bez učinka.

Primjena drugog postupka rezultirala je nevjerojatno velikim brojem konferencija, kongresa i seminara, na svim razinama i o najširem krugu pitanja.

¹ Drugi drugi kriterij prihvaćen je 20. prosinca 1961. (Rezolucija 1319 od 19 se izjavilo nakon državana da imaju svoje prinosne za Operacije Ujedinjenih naroda u Kongu (U.N.O.C. — United Nations Operations in the Congo).

² Ima Afrika je izuzetak, ali ona, također, nije afrička država, jer ne udovoljava uvjetima zaključiti kako su oni ustanovljeni Poseljom iz Adis Abebe.

pozitivna je strana tih sastanaka u tome što su omogućili arapskoj ligi da se bolje upozna. Međutim, prečesto su se preporuke sastavljene i utemeljene na tim sastancima kretale zatvorenim krugom koji nije mogao dovesti do bilo kakvog napretka u arapskoj suradnji i integraciji: ratificirali su ih odgovarajući organi Lige; zatim su ih slali vladama država članica, koje su ih potom, ponekad, ponovo prihvaćale Vijeću Lige, a ono ih još jednom upućivalo državnim članicama u obliku preporuka Vijeća.

Prihvaćanje trećeg postupka dovela je do osnivanja raznih specijaliziranih ustanova (Arapske poštanske unije, Arapske unije za telekomunikacije i radio-komunikacije, Arapskog međunarodnog instituta za obranu društva od kriminala, Arapskog međunarodnog instituta za javnu administraciju i Arapske organizacije za obrazovanje, kulturu i znanost, zvane arapski Unesco), koje djeluju u okvirima Arapske lige, ali vrlo često i mimo Lige. S druge strane, mnoge od tih ustanova, kao što su npr. Arapska zrakoplovna kompanija i Arapska pomorska kompanija, nisu nikad ostvarene.

Četvrti postupak doveo je do zaključivanja raznih međunarodnih konvencija. Prva je konvencija o kulturi, odobrena od Vijeća Arapske lige na njegovom drugom zasjedanju, 27. studenoga 1945. (Rezolucija 14/2). Konvencija o aktivna kojima se počinje sudski postupak i o sudskim istražnim komisijama, Konvencija o izvršenju presuda i Konvencija o izručenju počinitelja krivičnih djela, odobrene od Vijeća 14. listopada 1952, druga su grupa konvencija čiji je cilj jačanje arapske integracije na pravnom polju.

Na ekonomskom polju predloženo je potpisivanje i ratifikacija više konvencija: Konvencije o unapređenju i organiziranju trgovine među arapskim državama, Konvencije o izvršenju plaćanja i o transferu kapitala među arapskim državama, Konvencije o ekonomskoj zajednici arapskih država itd.

Mora se naglasiti, da je postupak usvojen za zaključivanje tih konvencija vrlo spor. Načrt konvencije najprije mora nadležni odsjek Tajništva Lige. Nakon toga odobrava ga odgovarajuća stalna komisija, koja često posebno zasjedanje, da bi dala svečaniji karakter konvenciji. Konvenciju zatim odobrava Vijeće Arapske lige ili Ekonomsko vijeće. Ona se, zatim, potpisuje na jednom ad hoc sastanku opunomoćenih predstavnika. Nakon toga, konvencija mora ratificirati arapske države, a ratifikacioni instrumenti se moraju položiti kod Tajništva Lige; ono priopćuje arapskim državama kad konvencija stupi na snagu.

Besmislena zamršenost tog postupka donekle je kriva za odugovlačenje u provođenju tih konvencija. Osim toga, zbog proteklog vremena između zaključivanja konvencije i njene primjene, ratificirana konvencija mora se skoro istog časa izmijeniti, da bi odgovarala novonastaloj situaciji.

S obzirom da je postupak za izmjenu tih konvencija isto tako zamršen i dugotrajan kao i za ratificiranje, sadašnja praksa nije u stanju ići u korak s ekonomskim razvojem arapskog svijeta.

Čini se, stoga, da cijela ta struktura konvencija nije ništa drugo nego zakon koji treba da sakrije krizu arapske suradnje. Izgleda da arapske države stvarno ne žele da se vežu s drugim arapskim državama ugovornim ili institucionalnim obvezama. Međutim, u isto vrijeme one žele pokazati javnom mišljenju

da odlučno kreću prema integraciji. Arapska liga se koristi kao okvir za skrivanje te istine, što se izvedoć namjerno, a uz saudčosništes država članica. Ta institucionalna demagogija rezultira stalnom prividnom aktivnošću na raznim razinama, a prikriva stagnaciju arapske suradnje.

Osvrnuvši se na ekonomsku suradnju u arapskom svijetu, pogledajmo da li je afrička suradnja na ekonomskom polju uspješnija ili bolje organizirana.

Načelo afričke ekonomske suradnje spomenuto je u trećem stavku preambule i potvrđeno u čl. 2. Povelje iz Adis Abebe, koja među ciljeve OAJ ubraja želju «da uskladi i pojača njihovu suradnju i napore da bi se postigao bolji život za narod Afrike».

Ipak, OAJ nije stvorila posebno tijelo za ekonomsku suradnju. Arapski ugovor o zajedničkoj obrani i ekonomskoj suradnji predviđao je Ekonomski savjet, odvojen od drugih glavnih organa Arapske lige, a Povelja iz Adis Abebe dala je raznim najvišim organima (Konferenciji na vrhu, Vijeću ministara, Tajništvo) zadatak da se neposredno bavi ekonomskim pitanjima.

Mora se, ipak spomenuti da je među pet posebnih komisija, osnovanih u skladu s odredbama čl. 20. Povelje iz Adis Abebe, najvažnija Ekonomska i socijalna komisija, čiji je zadatak unapređivanje panafričke ekonomske suradnje.

Na posebnom zasjedanju afričke Konferencije na vrhu, održanom u Adis Abebi u svibnju 1963, delegati su toliko željeli unajrediti cjelokupno pitanje ekonomske suradnje, da su odlučili (u t. 4 dnevnog reda) založiti se za bezodvlačno osnivanje «Pripremnog ekonomskog odbora» za vrijeme do osnivanja stalne Ekonomske i socijalne Komisije.

Pripremi ekonomski odbor nije se nikad sastao, ali je Ekonomska i socijalna komisija održala svoje prvo zasjedanje u Niameyu, u prosincu 1963. Razmotrila je najvažnije ciljeve zacrtane na prvoj afričkoj Konferenciji na vrhu i probleme usklađivanja svog vlastitog rada s djelovanjem Ekonomske komisije za Afriku. Komisija je odlučila da svoje sljedeće zasjedanje održi u Kairu, u siječnju 1965. To drugo zasjedanje bilo je ujedno i posljednje jer većina afričkih država nije poslala delegacije, pa čak nije ni odgovorila na pozive za sljedeća zasjedanja, koje im je upućivalo Tajništvo OAJ.

Da bi se pronašao neki izlaz iz tog zabrinjavajućeg stanja, Glavni tajnik je predložio Vijeću ministara (u Kinshasi, u rujnu 1967) da se mimoide Ekonomska komisija i da se priče neposrednom ispitivanju ekonomske suradnje.

Kako pokazuje izvještaj Glavnog tajnika, taj postupak ima dva nedostatka. U prvom redu, Vijeću ministara je teško da se bavi s tehničkim detaljima problema afričke ekonomske suradnje. S druge strane, Vijeće ministara OAJ je prvenstveno političko tijelo, koje se više zanima za pitanja dekolonizacije i međunarodne politike, nego za pitanja ekonomske suradnje.

Drugo pitanje bilo je povećanje suradnje između OAJ i Ekonomske komisije za Afriku (E. C. A.). U studenom 1965. zaključen je sporazum između Ujedinjenih naroda i OAJ, nakon kojega su primjenjivane razne metode suradnje između tih dviju institucija: uzajamno predstavljanje i sudjelovanje na sastancima; izmjenjivanje sugestija, preporuka i komentara kroz rezolucije; razmjena konzultacija sekretarijata i zajednička upotreba informacija; zajednička zasjedanja stručnih tijela.

Razni su faktori zajednički doprinijeli olakšavanju suradnje između OAJ i Ekonomske komisije za Afriku. U prvom redu, to je srještaj tih organizacija: obje imaju sjedište u Adis Abebi. Djelovanje OAJ otežavalo je velikaj nedostatak kvalificiranog osoblja; to je poseškoća ublažena uskom suradnjom s Komisijom za Afriku. Konačno, došlo je i do podjele posla između OAJ i Ekonomske komisije za Afriku: prva se bavi političkim aspektima ekonomske suradnje, a druga tehničkim i praktičkim aspektima.

Kad se rezimiraju rezultati postignuti na polju ekonomske suradnje nakon deset godina rada u okvirima OAJ, mora se ukazati na sljedeće njihove osobine: neuspjeh Ekonomske i socijalne komisije; slabosti raznih specijaliziranih ustanova u radu s OAJ; nedostatak zanimanja Konferencije šefova država i vlada i Vijeća ministara OAJ za ekonomske probleme; brojne teškoće na koje nailazi Tajništvo u nastojanjima da osnuje centar za studij i istraživanje; konačno, dominantna pozicija Ekonomske komisije za Afriku na cjelokupnom polju ekonomske suradnje u Africi.

Ti zaključci ukazuju na neuspjeh OAJ u njenim nastojanjima na polju ekonomske suradnje u Africi; neuspjeh se očitovao u raznim vidovima.

U prvom redu, to je neuspjeh na institucionalnom planu: organizacije osnovane sa zadatkom da unapređuju ekonomsku suradnju nikad nisu dobro funkcionirale. Nadalje, tu je neuspjeh na normativnom planu: te su se organizacije pokazale nesposobnima da ustanove posebne osnovne standarde za izradu programa za suradnju i nesposobnima da se slože o prihvaćanju zajedničke politike.

Konačno, neuspjeha ima i na planu diplomatske psihologije — afričke države imaju realno ili nikakvo povjerenje u afričke organizacije. Zapravo, takav stav je osnovni razlog neuspjeha djelatnosti OAJ u pitanjima ekonomske suradnje.² Izvještaj Tajništva OAJ jasan je u tom pitanju:

»Osim ako države članice OAJ ne žele prepustiti neafričkim organizacijama svoja prava raspravljanja i odlučivanja o pitanjima svog vlastitog socijalnog i ekonomskog razvoja, osim ako ne žele prenijeti svoja prava i nadzor u neafričke ruke, koje ih mogu upotrijebiti na način nepovoljan za većinu stanovništva Afrike, nameće nam se potreba da proučimo sadašnje stvarno stanje i da se još jednom odlučimo da dozvolimo specijaliziranim komisijama da odlučno djeluju . . .»³

Pogriješili bismo, međutim, kad bismo, zbog onoga što je rađeno, potcijenili važnost OAJ za Afriku i ulogu koju bi ona mogla igrati u vezi s ekonomskim i socijalnim razvitkom.

— OAJ je jedina afrička organizacija koja se bavi ekonomskim razvojem na kontinentalnoj osnovi. Sve druge organizacije na tom području bave se tim pitanjima s gledišta koje je regionalno i izolirano, ili sa stajališta koje nije specifično afričko. Izvještaj Tajništva upozorava na »one razorne snage kojima je cilj uništenje te osjetljive strukture jedinstva što su ga afričke države teško izgradile . . .» OAJ s pravom

² Izvještaj Tajništva s poručnom bilješkom da članovi OAJ daju punu podršku neafričkim organizacijama prisustvom neafričke države, dok se nastoje povećati istim podacima, koje drži sama OAJ, ne mogu reći zbog nedostatka izvornika.

³ CM/169, str. 7.

želi biti jedini zastupnik Afrike, s obzirom na je ona jedina organizacija u okviru koje su se uspjele ujediniti afričke države. »Jedino kroz OAJ Afrika može izabrati i ostvariti svoje vlastite želje«¹³.

— OAJ omogućuje afričkim državama da predstavljaju zajednički front u specijaliziranim ustanovama i na međunarodnim konferencijama o ekonomskom razvoju (Ženeva 1966, Alžir 1967, New Delhi 1968, Santiago 1970). Mnoge afričke države nemaju niti dovoljno sredstava, niti stručnjaka koji bi im omogućili dobru pripremu, što je zahtijevaju takve konferencije. OAJ im daje tehničku i diplomatsku pomoć, koja im omogućuje da prihvate zajedničku politiku i stavove u suočavanju s bogatim zemljama i neafričkim partnerima iz trećeg svijeta.

— Djelatnosti OAJ na polju ekonomske suradnje omogućile su jaču i elastičniju suradnju između afričkih država s jedne strane, a Ujedinjenih naroda i njihovih specijaliziranih ustanova s druge. OAJ djeluje kao međupostaja između svjetskih organizacija i afričkih zemalja. Ona omogućuje diplomatima i stručnjacima iz tih zemalja da u tim organizacijama rade na korist Afrike.¹⁴

Susrećemo se, dakle, s paradoksalnom situacijom. OAJ nije unaprijedila ekonomsku suradnju na afričkom kontinentu, ali je ojačala položaj Afrike u vanjskom svijetu uspješnim unapređivanjem ekonomske suradnje između Afrike i vanjskog svijeta.

Osnovno obrazloženje te razlike može se naći u stavu Ujedinjenih naroda i većine njihovih članova prema Arapskoj ligi i OAJ. Prva organizacija nikad stvarno nije prihvaćena u svjetskoj zajednici, niti sama po sebi, niti kao glavno tijelo za arapsku suradnju; druga je prihvaćena i od Ujedinjenih naroda i od njenih država članica.

ZAKLJUČAK

Mora se zaključiti, da su i Arapska liga i OAJ više doprinijele pobolšanju položaja siromašnih zemalja u Ujedinjenim narodima i specijaliziranim ustanovama nego unapređivanju regionalne akcije ili kontinentalne suradnje.

Arapska liga je bila nukleus afro-azijske grupe u Ujedinjenim narodima, prvi organizirani glas podignut u prilog siromašnih nacija nasuprot bogatom svijetu. Kasnije je OAJ pojačala tu grupu, kad je ona počela gubiti svoj mladenački dinamizam.

S druge strane, arapske i afričke države dobile su veću podršku i pomoć u svojoj borbi protiv kolonijalizma od Svjetske organizacije, nego od svojih vlastitih organizacija. Unutrašnja slabost samih arapskih i afričkih država glavni je razlog slabosti Arapske lige i OAJ. Toj se slabosti mora dodati sve veća snaga Izraela i Južne Afrike. Te dvije dinamične, moderne i nasilne države pojačavaju unutrašnja protivurječja arapskog i afričkog svijeta, stvarajući situaciju koji ni Arapska liga, ni OAJ ne mogu rješavati. Ta situacija, na žalost, gurnula je u pozadinu stvarne ekonomske i socijalne probleme trećeg svijeta.

¹³ CM/169, str. 18.

¹⁴ CM/157, str. 16.

Međutim, čak i kad bi slabosti Arapske lige i OAJ bile još veće, te bi organizacije zadržale svoj prestiž i svoju simboličnu vrijednost, jer su one prve dvije organizacije osnovane i vođene od strane siromašnih nacija i za siromašne nacije svijeta.

Ne smije se, ipak, zaboraviti da je nesposobnost arapskog i afričkog svijeta da primijeni moderni znanstveni razvoj i da uspostavi mrežu komunikacija, koja bi omogućila suradnju i izgradnju svijesti o zajedničkim arapskim i afričkim problemima, pojava zajednička svim nerazvijenim zemljama.

Tim nedostatkom može se protumačiti stav Arapske lige i OAJ, stav koji je obilježen razočaranom nemoći i besplodnom srdžbom. Zato treći svijet ima iskrivljenu sliku o suvremenoj povijesti, koja ga dovodi do toga da daje prednost emotivnom i iracionalnom stavu, pred tehnološkim pristupom. Samo organizacija koja bi uspješno potaknula i proširila jednu politički zrelu kulturu — umjesto beskonačnog ponavljanja propagandnih fraza — omogućila bi arapskim i afričkim narodima da uspješno djeluju na ostvarivanju regionalnih i svjetskih ciljeva koji su pred njima. Ipak, nedavna upotreba nafte kao oružja, od strane jedinstvenog pokreta arapskih država ujedinjenih zajedničkim ciljem, ne samo protiv industrijskih zemalja, već također protiv Južne Afrike, Rodezije i Portugala, daje novu dimenziju antikolonijalističkoj borbi. Sada su se pružile nove mogućnosti za dijalog s pozicija snage, koju nerazvijene zemlje mogu upotrijebiti prema razvijenom svijetu. Bandung je bio prekretnica u borbi za političku nezavisnost trećeg svijeta, a rat Arapa protiv Izraela u listopadu 1973, možda je prekretnica u borbi svijeta u razvoju za minimum ekonomske nezavisnosti.

Može se, stoga istaknuti, da su zemlje u razvoju doživjele kvalitativnu promjenu: od položaja objekta međunarodnog prava i politike, postale su subjekt dinamički novog odnosa s industrijaliziranim i bogatim svijetom. Na taj način je došlo vrijeme za regionalne organizacije trećeg svijeta da se pojave na političkoj areni ovog razdoblja ubrzanih promjena.

Kairo, srpnja 1974.

BOUTROS BOUTROS GHALI THE ARAB LEAGUE AND THE O.U.A. A COMPARATIVE STUDY

S u m m a r y

The author compares the activities of the Arab League and the Organization of African Unity in three fields. He examines their role in the decolonization process, he deals with their part in the settling of international disputes and, finally, he studies their action in favor of economic co-operation.

Both organizations are anticolonial and they are created to accelerate the decolonization of the Arab world and the African continent. Although this aim was explicitly mentioned only in the Addis Ababa Charter, and not in the instruments establishing the Arab League, both organizations have largely contributed to making decolonization a doctrine and a principle of international law. As concerns neo-colonialism, the O.A.U. adds emphasis to it, while the Arab League seems much less preoccupied by this phenomenon. Boutros Ghali is of the opinion that the common Arab cultural heritage, as a defense against foreign cultural assimilation and linguistic domination, and the preoccupation of the Arabs with Zionist colonialism explains this attitude of the Arab League.

Notwithstanding some differences in the development of the means of peaceful settlement of disputes among their member States, both organizations have reached the same result: the failure of judicial settlement of disputes and the use of diplomatic negotiations under the auspices of the League and the O.A.U. This similarity between them is caused by the non-existence of Arab or African organs and procedures for judicial settlement (which is lengthy and costly) and by a certain distrust for the existing international law. In practice the O.A.U. has been more successful in solving the conflicts that arise among its members. The members of the Arab League reject the competence of their organization because of the predominant role played by Egypt within the League.

As concerns economic co-operation, Boutros Ghali comes to the conclusion that the O.A.U. has failed to promote economic co-operation within the African continent, but it has, on the contrary, succeeded in re-inforcing the position of Africa in the outside world by successfully promoting economic co-operation between Africa and the outside world. On the other hand, the Arab League has failed to promote economic co-operation both within the Arab world and between the Arab world and the outside world. The principal explanation for this difference between the two organizations Professor Boutros Ghali finds «in the attitude of the United Nations and the majority of its member States towards the Arab League and the OAU. While the first organization was never really admitted in the world community neither as such nor as the principal organ for Arab co-operation, the second organization was accepted both by the United Nations and its member States».