

VLADIMIR IBLER

MEĐUNARODNA ZAJEDNICA

U znanosti o međunarodnim odnosima, kao i u međunarodnom pravu, pojam *međunarodne zajednice* spada među najosnovnije i najvažnije pojmove tih dviju disciplina. No usprkos tome — ili baš zato — što je *međunarodna zajednica* u obje te discipline neukloniv pojam, taj je pojam ipak i krajnje sporan.¹ To je istodobno odraz i znak svih onih nepomirljivih i dalekosežnih suprotnosti koje svijet kroz milenije, sve do danas, čine pozornicom međusobnog (i međunarodnog) uništavanja, a međunarodno pravo ograničuju na jedno nesumnjivo nedostatno — iako neophodno i takvo kakvo jest — sredstvo razumnog i poštenog uređenja nužno postojećih odnosa između članova te *međunarodne zajednice*.

U definicijama međunarodnih odnosa i u izjavama o toj disciplini nalazimo često pojam međunarodne zajednice kao centralni pojam. Tako Mates tvrdi da »svaki studij međunarodnih odnosa mora započeti studijem međunarodne zajednice« i da »međunarodna zajednica kao cjelina i cjelokupnost odnosa koji čine mora prema tome da bude polazna tačka izučavanja nauke koja se bavi međunarodnim odnosima«.² Mnogi autori

¹ Sporno je da li postoji međunarodna zajednica i, ako postoji, kako bi je trebalo definirati. Nije, međutim, sporno da postoji jedan skup jedinica, koje mi nazivamo subjektima međunarodnih odnosa, jer je to očigledna stvarnost. »Društvo ili zajednica, sistem ili poređak, eto više naziva koji se upotrebljavaju da bi se opisala međunarodna okolina (okolina, milje, ambijent, sfera — V. I.). Za našu svrhu je nepotrebno povlačiti oštре razlike između tih naziva, koji se ponekad upotrebljavaju na način da znače jedno isto, no često i tako da razgraničuju (između naziva, pojmove - V. I.), mada se i u ovom posljednjem slučaju ti nazivi preklapaju. Ne postoji potpun sporazum o terminologiji, ali i vrlo malo nesporazuma o osnovnoj „naravi“ realnosti — naime da se ona sastoji od nekog broja jedinica koje međusobno jedna na drugu djeluju. Jasno je da te jedinice svojim odnosima ne upravljaju u nekom socijalnom vakuumu, nego u širem sistemu koji razvija vlastitu strukturu, norme i pravila ponašanja.«

-Society or community, system or order, are the several terms used to describe the international environment. It is unnecessary for our purpose to draw precise distinctions between these terms, which are used sometimes interchangeably but often distinctively, although, even in the latter case, they overlap. There is no full agreement on terminology but little disagreement about the fundamental nature of the reality — that it consists of a number of units which interact. It is clear that these units conduct their relations not in a social vacuum but within a broader system which evolves its own structure, norms and rules of behaviour. (Frankel, International Relations, London 1964, Oxford University Press, str. 153).

² Mates, Neki problemi nauke o međunarodnim odnosima (Međunarodni problemi, 1/1963, str. 11. i 19).

s područja međunarodnih odnosa i međunarodnog prava tvrde isto to, ili su toj tvrdnji blizu. Čini se, zapravo, da svi autori, ako se i izričito ne izjašnjavaju o tome da li ta zajednica postoji ili ne, neizravno, i eventualno ne namjerno, konstatiraju da se *međunarodna zajednica* ili neka zajednica ili skupnost (društvo, sistem) ne može izbjegći kao pojam koji se u toj disciplini nameće. To je razumljivo. Ne može se poreći da se nauka o međunarodnim odnosima bavi *odnosima* između nekih jedinica (subjekata međunarodnih odnosa, država, grupe) i da, prema tome, sve te jedinice *zajedno* čine jedan skup. Ovdje tu riječ *skup* upotrebljavamo namjerno, kao vrlo neodredenu. No pitanje uopće nije u tome da li taj *skup* postoji ili ne — jer je jasno da postoji — nego se radi o njegovom karakteru, a naročito o pitanju smije li se on nazvati *zajednicom*. (Ne radi li se, možda, o skupu jedinica kojima je zajedničko samo to da se uzajamno nastoje uništiti. U tom slučaju bilo bi čudno takav skup nazvati »*zajednicom*«. Bila bi to zajednica za međusobno uništavanje). Odgovor, dakako, ovisi o tome kakav se sadržaj daje pojmu *zajednica*, i o tom se pitanju vodi još nedovršena polemika. Jer jedan skup (zbroj) jedinica još ne mora nužno tvoriti neku zajednicu. Možda te jedinice baš ništa ne povezuje, možda im ništa nije *zajedničko*. Ili je obratno istina? Svakako smatramo da pronalaženje odgovora na to pitanje zavreduje ozbiljan studij, i da se zaista radi o centralnom pitanju međunarodnih odnosa. Huber tvrdi da ekomska i kulturna interpendancija država stvara solidarnost, ali da ona nije takva da bi mogla predstavljati siguran temelj međudržavne zajednice.³ Ovo djeluje uvjerljivo ako ne ispustimo izvida da međunarodnu zajednicu sačinjavaju države koje se međusobno ekstremno razlikuju⁴ gledano statički, a promatrano u razvoju i u neprestanim promjenama, one nipošto ne gube na ogromnim razlikama koje ih dijele i suprotstavljaju u mnogom pogledu. Ta silna raznolikost u gotovo svim njihovim svojstvima mora ostavljati granice njihovoj eventualnoj solidarnosti. Međutim, treba se upustiti u traženje svega što jedinice toga skupa približava i što, možda, dovodi do toga da one ipak čine neku *zajednicu*, koja je više nego samo običan zbroj jedinica.

Tražeći spomenute dokaze postojanja međunarodne zajednice može se poći s različitih polaznih tačaka.

³ »Solidarnost uzrokovanu ekonomskom i kulturnom interdependencijom država ne može sama po sebi stvoriti siguran temelj zajednice država.«

»Die durch die wirtschaftliche und kulturelle Interdependenz der Staaten bewirkte Solidarität allein vermag u. E. ein sicheres Fundament der Staatengesellschaft nicht zu bilden.« (Huber, Die soziologischen Grundlagen des Völkerrechts, Berlin 1928, str. 98).

* Države su velike i male, bogate i siromašne, napućene stotinama milijuna stanovnika i jedva kojom tisućom stanovnika, one su stare ili tek formirane, s uravnoteženom vrlo raznovrsnom proizvodnjom (industrijskom i poljoprivrednom) ili svoj nesigurni opstanak zasnivaju na monokulturama, one su vjerovani ili dužnici — i konačno, ako se sve to grubo sumira, države su jakе i krajnje slabe. Različiti vladavinski sistemi, nejednake tradicije, različiti vladajući slojevi i još mnogo toga drugoga — blago rečeno otčjeva njihovu međusobnu solidarnost. Pod kojim uvjetima i na koji način one mogu suradivati u svojoj »zajednici« odsudno je pitanje. Formalna pravna jednakost (temeljno pravo država) između svih država se, zaista, na neki način ostvaruje u njihovim međusobnim odnosima, ali je svima jasno da su okvirni te jednakosti vrlo tjesni i da se većina najvažnijih odnosa između u tolikoj mjeri nejednakih država ne zasniva, ne traje i ne odvija uz poštovanje njihove potpune pravne jednakosti.

*Interes*⁵ može biti jedna polazna tačka. Pita se da li postoje interesi jedinica (grupa, država) koji bi zahtijevali postojanje jedne međunarodne zajednice. Da li normalno većina država — svaka za sebe — osjeća, svjesno ili nesvjesno, potrebu da bude dio jedne zajednice? I dalje, da li u toj zajednici svaka jedinica nalazi veću vjerojatnost i sigurnost, eventualno u nekim slučajevima i izvjesnost da će ostvariti i zaštititi svoje vlastite interese? Ako nalazi, tada postoje *kolektivni interesi* članova te zajednice, neovisno o tome kako je mi nazivali (svjetska zajednica, međunarodno društvo). U tom slučaju postoji *interes* jedinica na postojanju zajednice, na njenom daljem trajanju i na njenoj obrani.

Ispitujući da li navedeni interesi postoje ili ne postoje, danas se sve više na to pitanje potvrđno odgovara i rašireno je osvjedočenje da se broj i intenzitet tih interesa nalazi u neprekidnom, iako ne i ujednačenom tempu porasta. Posebno je taj proces, koji je neprestano u toku, upravo posljednjih decenija i godina znatno ubrzan. Dva su tome razloga.

Najprije je porast snage i dosega sredstava za razaranje i uništavanje apsolutno svaku jedinicu — bez ijedne iznimke — stavio u položaj ne-sigurnosti. Njezina obrana i njezino dalje postojanje nije više samo u njenim rukama. Ne zavisi samo o njenoj snazi hoće li preživjeti. O kome to zavisi? Može se reći, i danas to uvjerenje sve više prevladava, da to u posljednjoj konsekvenci ovisi o odnosima u međunarodnoj zajednici. Samo opće prilike unutar zajednice interesa, samo zajednička sredstva i napori većeg i važnijeg dijela zajednice mogli bi spriječiti katastrofu. A ta katastrofa — i time se zatvara krug — ne pogoda i ne može više pogoditi samo jednu ili samo neke jedinice. Na pitanje koga bi ona pogodila, odgovor ostavlja sve manje sumnji. Sve bi jedinice bile pogodene, sve one zajedno, dakle čitava međunarodna zajednica.

Eto što bi taj *skup činilo zajednicom*: mogućnost ili nemogućnost da-ljeg postojanja svake od jedinica je ono što je svima njima zaista zajedničko. I to ih, dosljedno, čini zajednicom.

Razumije se da se ovakvo rasuđivanje sastoji kako od elemenata utvrđivanja postojećih činjenica (dijagnoza), tako i od predviđanja bu-

⁵ Što se interesa tiče, taj je pojam manje-više neprekidno prisutan u realnosti međunarodnih odnosa i u disciplini koja se tim odnosima bavi. Taj se pojam mnogo pojavljuje i u argumentima vanjske politike država. Teškoča je u tome što nije lako utvrditi i provjeriti da li neki interes zaista postoji. Susrećemo se, unutar iste države, sa suprotnim nazorima raznih grupa koje utječu na vanjsku politiku o interesima svoje države. Interesi mogu biti samo prividni, a naravno da postoje i pravi istinski interesi; oni mogu biti opravdani, ali i neopravdani. Još se više zapliće pitanje interesa kad se analiziraju ciljevi same međunarodne zajednice. Što je u interesu međunarodne zajednice ako države imaju protuslovne i nepomirljive interese? Ono što je protivno interesima velikih sila, u realnosti je teško pomiriti s interesima međunarodne zajednice. Međunarodna zajednica nikako ili nezadovoljavajući funkcioniра kad usvaja i nastoji zaštititi interes protivne interesima velikih sila, pa i samo jednoj od njih u vrijeme postojanja super-sila. A ako usvoji kao svoje interese samo interese velikih sila koji su protivni interesima ostalih, tada će također naići na poteškoće u svom djelovanju. Osim toga će stapanje interesa velikih sila i politike koju vodi međunarodna zajednica u pretpostavci da postoje podobno da vode svoju vlastitu politiku — jedva dozvoliti da razvoj međunarodne zajednice bude progresivan. Ali ako države — i to bi predstavljalo perspektivu progresivnog razvoja — spoznaju da je u interesu svake od njih ono što je u interesu međunarodne zajednice, moglo bi, možda, zatomiti svoje neposredne interese, naročito one koji nisu odsudni za njihovo dalje postojanje.

Iz ovih nekoliko riječi može se naslutiti u koliko bi se mnogo pravaca morala proučavati međunarodna zajednica, naročito interesi jedinica u odnosu na interese međunarodne zajednice.

dućih događaja i razvoja (prognoza), pa stoga za ispravnost tvrdnje o postojanju međunarodne zajednice nije moguće pružiti iskustvene dokaze u najstrožem smislu riječi. Ima i obratnih dijagnoza, i, naravno, prognoza, i vjerovanja u mogućnost svjetskog gospodstva jedne jedinice. Ipak, u svijetu razbora hegemonistička organizacija svijeta, kao stanje koje može potrajati, sve se manje smatra mogućom.

Drugi razlog ubrzavanju spomenutog procesa koji djeluje na jačanje svijesti o povezanosti posebnih interesa jedinica s interesima zajednice nalazi se u revoluciji u uvjetima prometa osobama, vijestima i robom. Da brzina smanjuje prostor toliko je puta na razne načine konstatirano, da to ne želimo prepričavati. No prodror u Svetmir je pogotovo doveo do »smanjivanja« zemaljskih prostora. U pravom i u prenesenom smislu riječi pogled na Zemlju iz Svetmira čini Zemlju manjom i njene dijelove sudbinski povezanimima. Jedinice koje na zemlji postoje moraju od sada još više voditi računa o tome da je sve manje vjerojatno da bi mogle dalje postojati izvan jedne zajednice interesa čija će organiziranost morati predvidivo postepeno rasti.

Toliko polazeći od interesa.

Tražeći dalje dokaze o postojanju međunarodne zajednice može se poći od pitanja da li ta zajednica, čije postojanje treba dokazati, ima svoje vlastite ciljeve.

Izgledalo bi da je međunarodnoj zajednici cilj — u skladu s već rečenim — spriječiti samouništenje njenih članica, subjekata međunarodnih odnosa, tj. država u prvom redu. No ako je tako, ako je to cilj međunarodne zajednice, tada je jasno da su države one koje takav cilj uopće mogu međunarodnoj zajednici postaviti. Nema i nije bilo međunarodne zajednice koja bi sama sebi postavljala ciljeve i koja bi kao takva — bez tudi utjecaja (utjecaja država i drugih jedinica u međunarodnim odnosima) — sebe samu organizirala, sobom upravljala i živjela životom koji bi u znatnijoj mjeri bio odvojen od života pojedinih jedinica i samostalan.

Ova konstatacija ne sadrži nužno negativan odgovor na pitanje da li međunarodna zajednica postoji, ali ona svakako ukazuje na to da međunarodna zajednica, ako se njeno postojanje i utvrdi, još nije zajednica s vlastitom voljom, vlastitim sredstvima akcije i sl. Prema tome, ukoliko se može, a možda i mora, operirati s pojmom međunarodne zajednice, treba studirati strukturu te zajednice. Jer upravo spomenuta svojstva te zajednice (odsustvo vlastitih ciljeva, npr.) dio su njene strukture.

Već na prvi pogled otkriva se da je struktura međunarodne zajednice bitno drugačija od strukture (političko-pravne organiziranosti i ukupnosti svih relevantnih svojstava) jedinica međunarodnih odnosa, država u prvom redu. Otuda proizlazi opravdanost najstrožeg zahtjeva da se između poredaka jedinica (država) i poretka koji vlada u međunarodnoj zajednici ne povlače neprovjerene analogije. Država je po svojem najbitnijem pojmovnom svojstvu rezultat jedne dovršene integracije. Ona — i to nam se čini redovnim i normalnim — ima organizaciju i silu koje joj omogućuju da sukobe do kojih dolazi unutar nje rješava u vlastitoj nadležnosti i vlastitim snagama. Naprotiv je međunarodna zajednica

u svom postojanju — a pogotovo u svom zadovoljavajućem funkcioniranju — neprekidno ugrožena, i to od razračunavanja između njenih članica — država. Ona ne raspolaže ni faktičnom ni pravnom mogućnošću da brani i održava poredak kojim se uređuju svi odnosi i sve moguće situacije i konflikti između članica zajednice. Otuda upravo i potječe sumnje s obzirom na postojanje te zajednice, ili bar niske ocjene njenih mogućnosti i njene kohezije. Države-članice, autonomne jedinice unutar te zajednice, nisu u toj zajednici integrirane u jednu kategoriju višeg stupnja nego što je država sama. Veza koju međunarodna zajednica stvara i održava između jedinica razmjerno je vrlo slaba i svakako je nedostatna za osiguranje mirnog i kontroliranog razvojnog toka njihovih odnosa. Veze koje postoje u toj zajednici neprekidno su izvrnute kidanju. A disciplina koja treba da postoji u zajednici neprestano je izvrnuta povredama. Zato se i govori o anarhičnom karakteru međunarodne zajednice⁸, koja je prvenstveno samo jedan neintegrirani skup nezavisnih (bar o zajednici nezavisnih, a o ostalim jedinicama uzajamno zavisnim) političkih jedinica.

Iz dosada spomenutog lako se može naslutiti koliko je velik broj pitanja kojima bi se znanost o međunarodnim odnosima morala baviti u vezi s pojmom međunarodne zajednice, te na njih naći odgovore. Kao jedno od osnovnih pitanja postavlja se ono o odnosu između međunarodne zajednice i pojma nezavisnosti (suverenosti) jedinica. Kako pomiriti, odnosno uskladiti i dozirati suprotne zahtjeve međunarodne zajednice na neku mjeru integriranosti, s jedne strane, a jedinica na od-sutnost više vlasti nad njima, s druge strane? Znanosti o međunarodnim odnosima nije zadatak da pronađe recept za to uskladenje, nego da opiše, utvrdi, provjeri i uopći podatke dosada postojećih stanja i da otkrije zakonitosti koje u tom odnosu vladaju. A ako postoji trendovi u razvojnom procesu — a oni moraju postojati jer je potpuna stagnacija ili puko ponavljanje nezamislivo — znanost o međunarodnim odnosima trebala bi da ih otkrije i na njih ukaže.

Da li je suverenost smetnja za formiranje međunarodne zajednice, nije, naravno, jedino pitanje od osnovnog interesa. Ono se, zapravo, s nekim izgledom na dobivanje odgovora može postaviti tek nakon što su poznate činjenice iz prošlosti.

Jedno daljnje pitanje, u tijesnoj vezi s prethodnim, moglo bi se formulirati kao pitanje o solidarnosti unutar međunarodne zajednice i o hegemonizmu u međunarodnoj zajednici.

Složenost i zapletenost meduljudskih odnosa, pa zato i međunarodnih odnosa, upravo je u tome, što suprotnosti, npr. solidarnost i hegemonizam, usprkos tome što se medusobno isključuju i žele se uništiti, ipak u realnosti istodobno postoje. Jedno i drugo, solidarnost i hegemonija,

⁸ »Takva će stanja stvari po svoj prilici trajati najmanje tako dugo, dok će međunarodno društvo zadržati svoju anarhičnu narav.«

— And this state of affairs is likely to remain at least as long as the international society retains its anarchical character» (Methisen, Methodology in the Study of International Relations, Oslo 1959, str. 19).

tolerantnost i netolerantnost, suradnja i borba, centrifugalne i centripetalne snage u međunarodnoj zajednici postoje i djeluju istodobno.⁷

Među osnovnim pitanjima nalazi se i pitanje o organima međunarodne zajednice. Trebalo bi da se oni nabroje i opišu. Jer očigledno je da međunarodna zajednica, ako postoji kao organizirana zajednica, mora djelovati posredstvom organa. Država djeluje preko svojih organa. Skup koji nema organa teško je smatrati zajednicom. A kako u tom pogledu stoji s međunarodnom zajednicom? Ona kroz dugo vrijeme, zapravo kroz gotovo sve vrijeme svog trajanja, ili nema nikakvih, ili nema svojih vlastitih organa. No razvojni put kako ga danas vidimo, karakteriziran je porastom organiziranosti i jačanjem i množenjem organa. Liga naroda i Ujedinjeni narodi, najvjerojatnije ukazuju na put kojim ide skup jedinica. Od posve nepovezanog skupa jedinica vodi put sve više — kako se čini — sve većoj i gušćoj povezanosti jedinica, koju povezanost prati namjeravana i planirana organiziranost. Iako tijela koja sada možemo smatrati organima međunarodne zajednice nastaju i traju u ovisnosti od volje jedinica, ona ipak postaje i ona čak, po biološkim zakonima nagona za održanjem, nastoje živjeti i djelovati vlastitim životom i pokazuju početke vlastite volje. Sve to, naravno, samo do izvjesne, dosta ograničene mjere. Tako se bar čini nekim promatračima međunarodne zajednice. No u svakom slučaju, neovisno o ocjeni koja se može dati tim organima međunarodne zajednice (u prvom redu Ujedinjenim narodima, zatim nizu drugih oficijelnih međunarodnih organizacija, u prvom redu specijaliziranim međunarodnim organizacijama, te ostalim oficijelnim i neoficijelnim međunarodnim organizacijama) posebno s obzirom na njihovu trajnost, stalnost, snagu i ovisnost o jedinicama, naše vrijeme bilježi porast organiziranosti međunarodne zajednice, barem na polju drugorazrednih (važnih, ali ne životnih) pitanja te zajednice. Osnovno pitanje sigurnosti još nije podvrgnuto efikasnoj organiziranosti dovoljno snažnog organa međunarodne zajednice. Jer Vijeće sigur-

⁷ »Iako se formalno odnos država tokom posljednjih stoljeća nije uopće ili se tek neznatno izmjenio, a suverenost pojedine države je uviјek bila središnja tačka međunarodnih odnosa, a i sad je još tako, to je ipak potrebno istraživati faktore koji mogu uzrokovati razvitak preko i dalje od države, ili bar na ultraz absolutne autonomije države. Takav razvitak može biti bilo prostorno ograničen, tj. zahvatiti samo pojedine države, bilo univerzalan, tj. pokazivati tendencije usmjerene na ukupnost država današnje međunarodnopravne zajednice, dakle na cijelo kulturno čovječanstvo. U jednom kao i u drugom slučaju može razvitak koji ide dalje od prostog uporednog postojanja jednakopravnih država počivati bilo na prevlasti jedne, odnosno malog broja država, bilo na solidarnosti svih, odnosno većine, država. Međutim se solidarnost i hegemonija ne isključuju. Primjeri za to su ujedinjenje Italije po Sardiniji, Njemačke pod vodstvom Pruske, amerikanizam s Monroeovom doktrinom.«

«Wenn sich auch formell das Verhältnis der Staaten zueinander in Laufe der letzten Jahrhunderte nicht oder doch nur wenig geändert hat und die Souveränität des einzelnen States immer den Angelpunkt der internationalen Beziehungen gebildet hat und noch bildet, so ist es doch notwendig, die Faktoren zu erforschen, welche eine Entwicklung über den einzelnen Staat hinaus oder wenigstens auf Kosten der absoluten Autonomie der Staaten hervorrufen können. Eine solche Entwicklung kann entweder örtlich sein, d. h. nur einzelne Staaten erfassen, oder aber eine universelle, auf die Gesamtheit der Staaten der heutigen Völkerrechtsgenossenschaft, d. h. auf die ganze Kulturmenschheit gerichtete Tendenzen zeigen. In einem wie im andern Falle kann die Entwicklung über das blosse Nebeneinander gleichberechtigter Staaten auf der Präponderanz eines bzw. weniger Staaten oder aber auf der Solidarität aller bzw. der Mehrheit beruhen. Solidarität und Hegemonie schliessen sich indessen nicht aus. Die Einigung Italiens durch Sardinien, diejenige Deutschlands unter der Führung Preussens, der Amerikanismus mit der Monroe-doktrin sind Beispiele hierfür.» (Huber, op. cit. str. 61.).

nosti dosada nije uspjelo dokazati da bi ono smjelo biti smatrano organom međunarodne zajednice čija organiziranost i vlastita snaga zajamčuju da će ono posve ispuniti zadatak koji mu je povjeren. Naprotiv, na žalost stvarnost pokazuje da taj organ međunarodne zajednice ne može stvoriti i provesti neku vlastitu volju. Jer takva i ne postoji. On zasada odražava više neslaganja nego slaganja najvećih i najjačih jedinica unutar skupa država. Vijeće sigurnosti, po tome kako su zamišljene njegove funkcije, svjedoči o želji i potrebi za organiziranošću međunarodne zajednice, a po svojim rezultatima pokazuje kako je težak prelazak iz skupa u zajednicu.

Ipak, i pored opravdanog opreza, čini se da je današnja organiziranost medunarodne zajednice dovoljna da se smije smatrati zajednicom, iako bitno drugačijom od one koju čini svaka država za sebe.*

* Odlomak iz uvodne studije za knjigu Hrestomatije političke znanosti koji izdaje „Naprijed“ u Zagrebu.