

*др Обрад Рачић,
редовни професор Факултета политичких наука у Београду*

НЕКА ПИТАЊА НАУКЕ О МЕЂУНАРОДНИМ ОРГАНИЗАЦИЈАМА

Вероватно се, без бојазни од претеривања, може тврдити да наука доста несистематски прилази изучавању међународних организација. Док је литература о Уједињеним нацијама веома обимна, проучавање специјализованих установа УН и регионалних међународних организација већ пати од озбиљних недостатака. Проучавању субрегионалних и међународних организација посебно заинтересованих држава, пак, прилази се повремено, парцијално и недовољно осмишљено: штавише, не постоји ни систематско прикупљање основног документационог материјала. У сваком случају, број и (барем потенцијална) улога међународних организација у несразмери су са пажњом која се њиховом изучавању посвећује. Ако је за утеху, може се рећи да ни у литератури развијенијих земаља овом феномену није поклоњена ни довољна ни систематска пажња.

Полазећи од таквог стања, овај прилог има за циљ да — без претензија да укаже на све значајне проблеме — најпре, да квантитативни опис међународних организација, укаже на ширину учешћа држава као и на њихове надлежности (широке) и овлашћења (ограничена) и, затим, да скрене пажњу на два питања која заслужују озбиљну пажњу: (а) обим међународноправних обавеза које државе стичу по основу чланства у међународним организацијама којима припадају и (б) узајамни однос и координацију њихове делатности.

1. Процес међународног организовања, у најгрубљим цртама, одвијао се на следећи начин: повремени билатерални контакти између парова држава; стални билатерални односи између парова држава; повремене вишестрани контакти међу државама (међународни конгреси и конференције); и стални вишестрани односи између држава (међународне организације). Данас, у фази релативно развијеног степена међународног организовања, државе одржавају сва четири начина међусобне сарадње.

Међународне организације, као трајан облик одржавања вишестраних односа, стварају се након искустава стечених у повременим облицима вишестраних контаката. Међународним организацијама, наиме, претходили су конгреси и конференције — пре свега европских др-

жава — који су, најпре, одржавани ради закључивања мира између зараћених страна у бројним ратовима на овом континенту да би, затим, били одржавани и у време мира у циљу решавања многих, пре свега политичких проблема. Не треба посебно истицати да се радило о политичким проблемима које су желеле да решавају тадашње велике силе и да је резултат решавања тих проблема морао бити у складу са интересима тренутно најснажније коалиције тадашњих европских сила. Међутим — а то је за процес међународног организовања значајно — ти конгреси и конференције су, постепено, усвајали и решења значајна за „технологију“ мултилатералног преговарања, истина парцијална, која ће, касније, у знатној мери прихватити и усавршити доцније створене међународне организације.

а) Повећање броја одржаних међународних конгреса и конференција од средине XIX века — иако само део укупне слике — заиста је импресивно:

Период	Број конгреса и конференција
1840 — 1849.	9
1850 — 1859.	22
1860 — 1869.	75
1870 — 1879.	149
1880 — 1889.	284
1890 — 1899.	469
1900 — 1909.	1082
1910 — 1919.	974
1920 — 1929.	2913
1930 — 1939.	3655

Чак и ако се узму у обзир могуће грешке педантног статистичара,⁽¹⁾ као и могућност различитог дефинисања појма „конгрес“ односно „конференција“, подаци су упечатљиви. Тенденција је — разумљиво, изузев периода у којем је дошло до првог светског рата — нагло узлазна. Грубо посматрано, у првом наведеном периоду одржана је по једна конференција или конгрес годишње, док је у последњем одржавано по десет међународних конгреса или конференција дневно.

Пораст броја међународних организација такође је илустративан. При томе, ваља подвући да је — пошто овде полазимо од дефиниције по којој су „међународне организације ... вишестраним уговорима основани трајни облици институционалног општења три или више држава, с посебним статусом и сталним органима, у оквиру којих се, на начин предвиђен статутима и другим основним документима организација одвијају процеси мултилатералног преговарања и заједничког одлучи-

(1) James A. Joyce, *World in the Making*, цитирано према Cheever—Haviland, *Organizing for Peace*, Cambridge, Mass 1954, p. 32.

вања држава-чланица у одговарајућим областима међународне сарадње“ (2) — овде реч о међународним *владиным* организацијама.

Међу аналитичарима који су настојали да утврде ширење међународних организација, пажњу заслужују двојица — без обзира на то што не делимо њихово мишљење по којем се под појмом „међународна организација“ подразумевају и институционализовани облици сарадње две државе. Њихов налаз ваља изложити већ због тога што за ове сврхе није толико важан тачан број, колико општа тенденција. По налазу ових аутора (3) пораст броја међународних организација изгледа овако:

Година	Број држава	Број међународних организација
1815.	23	1
1850.	38	2
1905.	44	43
1920.	61	83
1945.	64	120
1960.	107	192

Уколико се пође од статистичког метода, од стварања прве међународне организације (Комисија за пловидбу Рајном) до првог светског рата стварано је око 0,5 међународних организација годишње; између првог и другог светског рата стварано је неких 2,5 међународних организација годишње; од завршетка другог светског рата до 1960. године (последња година коју обухвата истраживање наведених аутора) стварано је по 6,2 међународне организације годишње.

Интересантан је и један други податак до кога долазе наведени аутори. Реч је о томе у колико су међународних организација, у наведено време, учлањене поједине државе. Ваља издвојити следеће податке:

Година	СССР					
	САД	(Русија)	Италија	Индија	Египат	Југославија
1875.	4	7	6	—	—	3
1910.	26	28	34	—	—	15
1939.	53	22	35	—	16	33
1960.	71	39	80	56	50	57

Подаци Годишњака међународних организација (4) дају нешто другачије бројке — с обзиром на то да се у Годишњаку сматра, што чини и

(2) Рачић—Димитријевић, *Међународне организације*, III издање, „Савремена администрација“, Београд 1980, стр. 17.

(3) Wallace—Spinger, *Intergovernmental Organization in the Global System, 1815—1964: A Quantitative Description*, International Organization 2/1970, pp. 239—287.

(4) Yearbook of International Organizations, Union of International Associations, Brussels 1978.

овај аутор, да је један од елемената појма „међународна организација“ чланство три или више држава — али се указује на исту општу тенденцију: 1909. године постојало је 37 међународних организација; 1951. њих 123; 1960. године постојало је 154 међународних организација; 1970. њих 242, док је 1977. године постојало 278 међународних организација.

Можда је још интересантнија пројекција даљег пораста броја међународних организација коју — полазећи од различитих могућих процената повећања њиховог броја — даје овај Годишњак. Уколико би, наиме, број новостворених међународних организација растао по стопи од 3,5% годишње (што се сматра минимумом, онда би 2.000. године било њих 635. Уколико би стопа раста била 5,5% годишње (што се, ипак, не сматра вероватним), онда би број међународних организација 2.000. године био свих 1215. Одбацујући сваку могућу спекулацију, разумно је претпоставити да ће број међународних организација расти и даље, док ће број држава стагнирати — имајући у виду чињеницу да је површина Земље практички већ подељена на данашње суверене државе. Сагласно томе, вероватно ће у блиској будућности министарства иностраних послова одржавати редовне односе са више међународних организација него држава.

Квантитативни показатељи наравно, не дају уквпну слику; ваља размотрити и остале елементе.

б) Ширење међународних организација „у хоризонталном смислу“ значајан је елемент за сагледавање уквпне проблематике међународних организација — укључујући и питање могућности стварања „система“ међународних организација. Прва међународна организација — Комисија за пловидбу Рајном — окупљала је заинтересоване државе европског подручја као, уосталом, и доцнија (и данашња) Дунавска комисија. Техничке уније — данашња Међународна унија за телекомуникације и Светски поштански савез — и поред неких изузетака, биле су организације европских држава. Чак и Друштво народа — иако донекле универзално по циљевима — представљало је организацију европских држава и, уз неке друге, земаља америчког континента. Уосталом, с обзиром на тадашњи обим колонијалног система, то је било и реално.

Ширење међународних организација „у хоризонталном смислу“ — што је карактеристика периода након другог светског рата — резултат је два чиниоца. С једне стране, схватања да бројни проблеми света не могу бити решени без сарадње (кроз суочавање различитих интереса) и, с друге, чињенице да је процесом деколонизације број суверених држава света увелике порастао и да су оне, од постизања независности, биле одлучне да учествују у решавању основних проблема света.

Једна од последица овог развоја огледа се и у чињеници да је данас порастао број међународних организација у чијем се чланству налазе готово све државе света (пре свега, мада не и искључиво, Уједињене нације и њихове специјализоване установе) и, истовремено, да је порастао број регионалних међународних организација (при чему не треба мислити само на најпознатије од њих — Организацију афричког јединства, Организацију америчких држава, Арапску лигу, него и многе друге) које окупљају државе које, с обзиром на ранији колонијални статус, нису биле ни позване да у овим облицима мултилатералне међународне сарадње активно учествују.

У овом контексту, развој субрегионалних и организација посебно заинтересованих држава је, можда, најимпресивнији и, свакако, најмање познат.

Без претензија да се овде прикаже укупно стање ствари, ваља се задржати на најинтересантнијим и, истовремено, недовољно проучаваним, међународним организацијама овог типа у које су, узгред речено, у највећем броју учлањене разне групе несврстаних и земаља у развоју. Овде налазимо типичне међународне организације, организације са тежњом ка интеграцији, те банке и фондове.

Типичне међународне организације основане ради развијања међусобне економске сарадње чланица обухватају, између осталих: *Латиноамерички економски систем* (основан 1975, учлањено 35 држава тог подручја); *Коломбо план* (основан 1950, учлањено 26 држава Азије и Пацифика); *Јужноафричку комисију* (основану 1947, учлањене уз државе и неке зависне територије и бивше колонијалне силе); *Савет савеза* (основан 1959, учлањено 5 афричких држава); *Афричку и малгашку организацију* (основана 1965, учлањено 9 афричких држава); *Јужноафричку конференцију за координацију развоја* (основана 1979, учлањено 9 афричких држава).

Међу међународним организацијама са, барем прокламованом, тежњом ка интеграцији ваља навести: *Латиноамеричко удружење за интеграцију* (основано 1980, учлањено 11 држава тог подручја); *Централноамеричко заједничко тржиште* (основано 1969, учлањено 5 држава тог подручја); *Карипску заједницу и заједничко тржиште* (основана 1973, учлањено 12 малих карипских земаља); *Економску заједницу западне Африке* (основана 1974, учлањено 6 држава тог подручја); *Економску заједницу западноафричких држава* (основана 1975, учлањено 16 држава тог подручја); *Савет арапског економског јединства* (основан 1964, учлањено 12 арапских држава); *Савет за сарадњу арапских држава Залива* (основан 1981, учлањено 11 држава тог подручја).

Банке и фондови: *Латиноамеричка банка за развој* (основана 1959, учлањене 42 државе како из региона тако и ван њега); *Афричка банка за развој* (основана 1963, учлањено 50 држава тог региона); *Арапски фонд за економски и социјални развој* (основан 1968, учлањена 21 држава); *Арапска банка за економски развој Африке* (основана 1973, учлањена већина чланица Арапске лиге); *Исламска банка за развој* (основана 1975, учлањене 42 исламске државе); *Арапски монетарни фонд* (основан 1976, учлањено 20 арапских земаља); *ОПЕК Фонд* (основан 1976, учлањене државе — чланице ОПЕК).

Овај селективни приказ међународних регионалних и субрегионалних организација(5) треба схватити само као пример „хоризонталног“ ширења међународних организација. Ако би се желео дати потпун приказ овоме би требало додати све „робне савете“, међународне организације у области транспорта и комуникација, оне у области пољопривреде и исхране, културе и образовања — укратко око 300 постојећих међународних организација.

(5) Подаци на основу: Sohn, Louis B: *Basic Documents of African Regional Organizations*, Oceana Publications, Dobbs Ferry, N. Y., T. I—IV, 1971—1972; Haas Michael, *Basic Documents of Asian Regional Organizations*, Oceana Publications, Dobbs Ferry, N. Y., T. I—VIII, 1974—1980; „*Europa Yearbook 1982*“ Europa Publications Limited, London 1983.

Укратко, ширење међународних организација у „хоризонталном“ смислу довело је, с једне стране, до тога да међународне организације са тенденцијом универзалности чланства заиста окупљају све суверене државе света а, с друге, до тога да подручја која су некада из овог облика мултилатералне сарадње била искључена, оснивају бројне „сопствене“ међународне организације.

в) Ширење међународних организација у „вертикалном“ смислу такође је значајан чинилац за сагледавање њихове улоге у савременом свету, као и за стварање укупне слике о сложености ове проблематике.

Прве међународне организације — речне комисије и административне уније — биле су окренуте проблемима транспорта и комуникација. Друштво народа — које означава квалитативан скок у међународном организовању, било је усредсређено на очување мира, мирно решавање спорова и, уопште, на старање да се субјекти међународног права понашају у складу с тим правом. У сваком случају, све те међународне организације биле су усредсређене на односе између суверених држава — субјеката међународног права.

И данашње су међународне организације, по дефиницији, удружења суверених држава које, наравно, треба да регулишу односе између тих држава — не дирајући у питања која се, по традицији, налазе у њиховој унутрашњој надлежности.

Међутим, и поред прокламација о немешању у унутрашње ствари држава (у чему је став 7. члана 2. Повеље УН веома илустративан), долази до појаве која се у теорији назива ширењем међународних организација у „вертикалном“ смислу — тј. у смислу тенденције ширења надлежности на питања која су, раније, сматрана за она која спадају у искључиву унутрашњу надлежност држава.

Међународне организације баве се, све више, оним што се са много устрчавања назива „међународном легислацијом“. Наравно, ако се ради о прогресивном развоју и кодификацији правила која регулишу односе између суверених држава, налазимо се на терену „традиционалног“ схватања. Међутим, прогресивни развој и кодификација досежу и знатно даље. Чак и када се узме у обзир чињеница да се резултати прогресивног развоја и кодификације међународног права, као и њихова примена на унутрашњи план, везује за суверену вољу држава — која се испољава како у процесу преговарања тако и чином ратификације — очигледно је да се данас на државе врши притисак да те резултате унесе у домен који је, раније, представљао област искључиве унутрашње надлежности држава. Комплекс заштите и унапређивања права човека можда је најпогоднији пример у општем смислу. Резултати Међународне организације рада на стварању кодекса радног законодавства даљи су доказ и то у веома конкретном смислу.

На знатно суптилнији начин — „посредном регулативом“ — међународне организације продиру у домен искључиве унутрашње надлежности држава. Реч је о међународним стандардима — феномену који, пре свега због тога што преовлађује у „не-политичким“ областима, обично измиче пажњи. Стандарди за међународни ваздушни саобраћај, тако, бивају прихватани и у унутрашњем; стандарди за међународну поморску пловидбу бивају, наравно, прихватани и у унутрашњој; правила о борби против заразних болести на међународном плану прихватају се

и на унутрашњем. Примера је много — а резултат исти. Међународни стандарди, као оптимална технолошка правила у одређеним областима, прихватају се, као „функционална норма“ и на унутрашњем плану држава. И овде је, наравно, могуће тврдити да квантитет скоковито прелази у квалитет — и, у укупности, води сужавању унутрашње надлежности држава.

Исто тако, утицаји научне и технолошке револуције (који, наравно, имају пресудну улогу и у домену „посредне регулативе“) дају нову димензију „вертикалном“ ширењу надлежности међународних организација.

Научна и технолошка револуција довела је до могућности истраживања и коришћења широких области које су, не тако давно, биле ван домаћаја човека. То су Антарктик, морско дно и космос. С обзиром на постојећу равнотежу снага у међународним односима као и због природе односних области, дошла је до изражаја једна сасвим нова тенденција: супротно времену када су делови Земље, укључујући њен ваздушни омотач, били дељени између суверених држава, овде су усвојена решења заснована на привременом или трајном одрицању од суверенитета. Уговором о Антарктику прокламује се суспензија захтева за сувереношћу на одређено време и утврђују облици међународне сарадње на истраживању овог негостољубивог простора. Уговор о начелима која регулишу делатност држава на истраживању и коришћењу, космоса, укључујући Месец и друга небеска тела(6) иде корак даље тиме што одрицање од захтева за сувереношћу чини трајном: „Космос и небеска тела не подлежу националном присвајању путем захтева за сувереношћу, окупацијом или на било који други начин.“ Недавно усвојена Конвенција о праву мора(7) такође, оставља велика пространства морског дна и подморја ван националне јурисдикције држава и то као „заједничку баштину човечанства“.

Оно што је, са становишта нових тенденција у области међународних организација, можда, најинтересантније, јесте то да се у циљу управљања експлоатацијом морског дна и подморја ван јурисдикције држава оснива посебна међународна организација — Власт за морско дно — са далекосежним овлашћењима. У погледу експлоатације небеских тела — што је, свакако, ствар нешто даље будућности — Споразум о Месецу(8) предвиђа да се, у догледно време, установи посебан правни режим који ће, извесно, морати да предвиди и стварање нове међународне организације ради управљања том, официјелно прокламованом, „заједничком баштином човечанства“.

Остављајући по страни визије ближе или даље будућности — као и малобројне али изузетно интересантне организације с елементима наддржавности — и окрећући се ка делиберативном типу међународних организација који данас преовлађује, ваља истаћи да, како повећање броја међународних организација тако и њихово „хоризонтално“ и „вертикално“ ширење треба посматрати у светлости могућности и ограниченог мандата међународних организација на данашњем степену развоја међународних односа.

(6) United Nations Treaty Series, T. 672, p. 119.

(7) Приноси за поређено проучавање права и међународно право, Год. XV, број 17 „Ново право мора“ (приредио Б. Вукас), Правни факултет Свеучилишта у Загребу и Институт за међународно право и међународне односе, Загреб 1982.

(8) United Nations General Assembly Resolution 34/68.

г) Данас, када постоји и делује велики број међународних организација, развој међународних односа достигао је фазу када овај облик организовања постаје један од неопходних елемената тих односа. Но, и поред чињенице да су међународне организације дефинитивно постале саставни део система међународних односа, треба водити рачуна о томе да на њихову делатност — па и овлашћења која добијају — утиче, посредно или непосредно, низ фактора. Једна група тих фактора делује у правцу окупљања држава чланица, а друга у супротном смислу. Наравно, само сагледавања како центрифугалних тако и центрипеталних тенденција може осветлити услове у којима данас делују међународне организације и, уједно, могућности њиховог утицања на укупност међународних односа.

Најважнији фактор који делује у правцу развијања међународне сарадње и, с тим у вези, позитивно делује на институционализовање те сарадње, свакако је све интензивнији процес економског повезивања држава који, се нарочито, манифестује у развоју светског тржишта које је, већ данас, превазишло фазу обичне трговинске размене и укључује тржиште капитала, радне снаге и техничких знања; долази и до подела рада, остварују се разни облици кооперације и интеграције.

Но, светско тржиште није само зближило и повезало у једну целину све елементе и подручја чијим је повезивањем настало, него је, истовремено, разоткрило и разлике и конфронтирало супротности које у свету постоје. Основна противречја, која су се раније манифестовала у националним или регионалним размерама, прелила су се у извесном смислу на опште светску сцену. Свет је постао целина уједињена не само безбројним нитима разноврсних односа међу државама, него и деловањем основних друштвених противречности.⁽⁹⁾ Први и други светски рат само су на најгрубљи начин демонстрирали достигнути степен повезаности света. Опасности од најсавременијих оружја — не само термонуклеарних — као и озбиљности поремећаја природне човекове средине изазване „позитивним“ коришћењем савремене науке и технологије, пак, трајни су знак ове повезаности.

Када је реч о интензивирању економског повезивања, наравно, треба узети у обзир и снажан развој свих оних елемената који то омогућавају — као што су сувоземни, поморски и ваздушни саобраћај, поштанске, телеграфске, радио и ТВ комуникације и, тесно везано с тим, учествовање у стварању и деоби (на жалост, неравноправној) научних и техничких сазнања. Као пропратна појава, долази до развоја културних, научних и хуманитарних односа и, нарочито, до снажења политичких веза.

Међутим, и поред интензивирања повезивања држава у свим наведеним областима, треба рећи да степен нужности институционализоване међународне сарадње није у свим тим областима исти. Степен нужности институционализоване међународне сарадње веома је изражен у појединим техничким областима (где су, уједно, и политичке супротности најмање изражене) међународне сарадње — од Светског поштанског савеза и Међународне уније за телекомуникације, где се готово и не може замислити постојање савремене државе ван учешћа у де-

⁽⁹⁾ Матес, А.: *О улози Уједињених нација и неким проблемима њиховог деловања*, „Међународни проблеми“ 3/1965.

латностима тих међународних организација, па до универзалних организација у области међународног транспорта и до ужих, регионалних и субрегионалних удружења за речни, железнички и друмски транспорт. У другим организацијама, пак, степен нужности сарадње није тако јасно изражен; оне као, на пример, Међународна банка или Међународни монетарни фонд, пружају само одређене погодности које данашње државе у већини желе да имају на располагању.

У сваком случају, фактори који делују у прилог повезивања држава у оквирима међународних организација данас су несумњиво веома изражени а, с друге стране, државе су свесне потребе да међународну сарадњу институционалишу. Убрзано повећање броја међународних организација и, самим тим, значајно ширење области од међународног интереса, само су доказ тезе о јачању базе за деловање међународних организација.

Па ипак, уз постојање фактора који делују у прилог развијања међународних организација, данашње међународне односе карактерише и постојање елемената који ту сарадњу отежавају или, барем, квалификују. Већ је речено да се, развојем међузависности држава света, на општесветску сцену истовремено преливају и постојеће противречности. Самим тим, свет постаје једна целина, уједињен не само бројним нитима разноврсних односа међу државама него и деловањем друштвених противречности у светским размерама. Због тога сарадња држава у оквирима међународних организација — која се, наравно, не може посматрати одвојено од стања међународних односа — није лишена борбе различитих па и супротних националних интереса.

Државе су главни чиниоци не само у међународним односима него и у међународним организацијама. Постојеће супротности не произлазе само из посебних интереса правно једнаких и суверених држава — мада ни тај елемент не треба занемарити. Државе, иако правно једнаке, нису једнаке ни по величини територије, броју становника, природном богатству, техничкој развијености, војној моћи — него и по основу друштвено-економских односа који у њима преовлађују и, на тој основи, одређених политичких система.

Супротности у којима делују данашње међународне организације, нарочито оне које су универзалне по чланству, још су сложеније: оне не произлазе само из постојања суверених држава које желе да очувају и унапреде свој национални интерес, него и из различитих друштвено-економских система, из комплекса односа између развијених и маља у развоју и, најзад, из односа између малих, средњих и великих сила. У склопу наведених чинилаца ваља посматрати место и улогу међународних организација у данашњем свету.

2. Развој међународних организација пратила је, како у свету тако и у нас,⁽¹⁰⁾ све обимнија научна литература коју је могуће, уз све опасности које овакво уопштавање имплицира, приказати на следећи начин: литература пре првог светског рата која се у мањој мери бавила проблематиком, па чак и описом, тадашњих, истина малобројних међународних организација, а више се окретала ка утврђивању потреба стварања међународних организација и размишљањима о њиховој могућој структури и овлашћењима. Период између првог и другог светског

(10) Видети у: Рачић—Димитријевић, цит. дело, стр. 305—322.

рата сведочи о значајном подстреку развоју науке о међународним организацијама, с тим да је највећа пажња, наравно, посвећена тадашњем Друштву народа; ипак, долази и до изучавања појединих општијих аспеката међународног организовања. Након што је, у току другог светског рата, дошло до озбиљнијег преиспитивања достигнућа и неуспеха Друштва народа, послератни период доводи до процвата литературе о међународним организацијама. Пре свега, објављује се велики број књига, чланака и документационих збирки о појединим међународним организацијама — пре свега о Уједињеним нацијама, специјализованим установама и неким регионалним међународним организацијама. Друго, долази до радова посвећених појединим групама међународних организација — било да је реч о оним које везује иста проблематика (нпр. економска) или, пак посебни споразуми о односима (Уједињене нације и специјализоване установе). Треће, јављају се дела окренута ка компаративном проучавању постојећих значајнијих међународних организација. Четврто, развија се струја управљена на проучавање права међународних организација. Пето, долази до изучавања политичких процеса који се одвијају у оквирима међународних организација — пре свега процеса мултилатералног преговарања и одлучивања.

И поред тога што постоје многа дела о појединим међународним организацијама или групама међународних организација, мало је писаца који су покушали да дају аналитичан, систематски преглед рада међународних организација по основним правним и политичким проблемима њиховог деловања. „Потребно је да се пође даље од традиционалног уопштавања заснованог на проучавању статута неколико међународних организација. Не постоји никаква замена за огроман посао истраживања стварне праксе међународних организација на примени тих статута ни мукотрпан посао на прелиставању хиљада томова службених докумената великог броја разноврсних међународних организација.“⁽¹¹⁾

Овом послу, наравно, може се прићи само удруженим снагама правника, политиколога и других стручњака заинтересованих за проблематику појединих међународних организација.

а) Полazeћи од броја и разноврсности постојећих међународних организација, као и стања у коме се налази наука о међународним организацијама, у први план, неизбежно, избијају два питања. Прво, како се усклађују права и обавезе држава на основу чланства у многим међународним организацијама и, друго, у којој је мери могуће усклађено деловање разноврсних међународних организација. Оба питања не произлазе само из логичног размишљања, него их намећу сасвим конкретни проблеми данашње међународне сарадње.

Не желећи, из познатих разлога, да стварају сопствену међународну организацију, несврстане земље су, ипак, пришле стварању одговарајућих облика институционализовања — што је, између осталог, последица и чињенице да процеси мултилатералног преговарања захтевају извесне поступке и правила понашања.

Резултати те институционализације се, веома сумарно, могу приказати овако: 1. периодичне конференције шефова држава или влада

(11) Sohn, Louis B.: *The Growth of the Science of International Organizations*, у збирци „The Relevance of International Law“ (ed. by Karl Deutsch and Stanley Hoffmann), Doubleday and Company, Garden City, New York 1971, pp. 350—351.

(које, између осталог, усвајају програмска документа у виду декларација општег карактера и резолуција посвећених појединим питањима); 2. припремни састанци за конференције шефова држава или влада (утврђивање времена и места следеће конференције, предлагање дневног реда, предлози докумената, организација рада конференције); 3. конференције министара иностраних послова (одржавају се редовно између састанака на врху, а главни им је задатак да обезбеде континуитет активности између два састанка на врху); 4. министарски састанци у седишту Уједињених нација (редовна септембарска састајања ради координације иступања у овој међународној организацији); 5. координациони биро (усаглашавање активности несврстаних земаља на линији спровођења усвојених одлука и програма). Овоме, даље, ваља додати и облике организованог деловања у појединим областима сарадње несврстаних земаља, укључујући: састанке земаља координатора (до сада је остварена координација у следећим секторима: сировине, трговина, транспорт, индустрија, финансијска и монетарна сарадња, наука и технологија, техничка сарадња, храна и пољопривреда, рибарство, телекомуникације, осигурање, здравство, запошљавање и развој људских ресурса, туризам, транснационалне корпорације, спорт, сарадња за економски развој, фонд солидарности за економски и социјални развој, мирољубиво коришћење нуклеарне енергије, управљање предузећима у јавној својини); 6. конференције несврстаних земаља о сарадњи у појединим областима; и 7. координациона тела у посебним областима међусобне сарадње несврстаних земаља (новинске агенције, информације, телекомуникације, радиодифузија).

Већ само ово набрајање — остављајући по страни питање колико је достигнути степен институционализације у оквиру несврстаних земаља плод смишљене акције а колико израз потреба које су се у разним периодима јављале — показује да су створени одговарајући механизми у многим областима у којима постоје и делују како познатије међународне организације (пре свега Уједињене нације и специјализоване установе), тако и оне мање познате (нарочито субрегионалне) које су у овом тексту, раније, већ, примера ради, наведене.

У тој светлости посматрано, наша два „логична“ питања добијају веома актуелну садржину.

С једне стране, како довести у везу тежњу несврстаних земаља за одговарајућим повезивањем на универзалном плану са обавезама које су многе групе тих земаља преузеле у разним регионалним и субрегионалним међународним организацијама као и у организацијама посебно заинтересованих држава — и, посебно, у којој се мери политика ослањања на сопствене снаге региона или субрегиона уклапа у прокламовано опредељење несврстаних земаља у целини на сопствене снаге — без обзира на то да ли у односним међународним организацијама учествују само земље региона или субрегиона или, пак, и неке развијене земље са стране.

С друге стране, како обезбедити усклађено деловање многих међународних организација — универзалних, регионалних, субрегионалних и организација посебно заинтересованих држава — да би поступале у окладу са опредељењима заузетим на светском плану (пре свега у оквиру Уједињених нација) и, самим тим, ублажиле могуће последице

чињенице да су разни кругови држава, припадношћу различитим међународним организацијама обавезани на одговарајућа понашања, понашања која могу, али не морају, бити у складу са универзално прихваћеним начелима и нормама.⁽¹²⁾

Наравно, претходни редови служе само као доказ да постављена питања нису само академске природе, већ да имају и одговарајућу „тежину“. Одговоре на њих, наравно, треба тражити на општем плану — а управо због ситуације коју, можда, можемо окарактерисати као „преорганизованост“ која на међународном плану постоји.

б) Када је реч о утврђивању обима правних обавеза држава-чланица међународних организација, ваља поћи од устаљеног схватања да су међународне организације онај инструмент који, по дефиницији, унапређује међународну сарадњу. Ово схватање, наравно, не треба стављати под знак питања — али га треба квалификовати. Глобалну међународну сарадњу унапређују међународне организације универзалног чланства. Међународне организације ужег чланства (регионалне, субрегионалне, организације посебно заинтересованих држава) развијају сарадњу одређеног — мањег или већег — броја држава. Уколико се ради о затвореној економско-интеграционој организацији (посебно оној с елементима над-државности), па чак и о организацији мањег броја држава истог економског или неког другог интереса (базираној на, мање-више, традиционалним принципима међународног организовања) може се тврдити и следеће: она, пре свега, води рачуна о интересима ограниченог броја држава-чланица, па тек онда (уколико уопште) о интересима глобалне међународне сарадње.

Међународне организације основане су посебним мултилатералним уговорима који дају одговарајућа преимућства али постављају и одређене правне обавезе за своје државе-чланице, док документи у њиховим оквирима усвојени утичу на одговарајуће понашање датог круга држава-чланица. Због тога, а полазећи од чињенице да је свака држава учлањена у велики број међународних организација различитог карактера — што значи да је преузела низ међународноправних обавеза у односу на друге чланице тих организација, може се тврдити да је њено понашање како у другим међународним организацијама тако и у међународним односима уопште, условљено.

Ситуација је познатија у односу на међународне организације универзалног чланства (које, практично обухватају све данашње државе) — у којима је чланство, углавном, идентично, и где је исти круг држава преузео скуп истоветних обавеза — где су све оне усмерене на одговарајуће понашање. Стање је мање познато у погледу регионалних и субрегионалних, као и оних организација где државе нису окупљене по основу географске припадности него ради унапређења неких својих посебних интереса. У оквирима ових међународних организација различите групе држава прихватиле су, статутима и другим међународноправним инструментима односних организација, низ конкретних оба-

⁽¹²⁾ Уосталом, Акциони програм Конференције несврстаних земаља одржане 1983. у Њу Делхију указује да се јавља спознаја о овом проблему. Овај документ, наиме, садржи и позиве појединим специјализованим установама (Међународна банка, Међународни монетарни фонд, Међународно удружење за развој, Међународна организација рада, Организација УН за исхрану и пољопривреду, Међународна агенција за атомску енергију UNESCO (али и неким организацијама ужег чланства, OPEC, OPEC Fund, CARICON).

веза које могу да их ставе у различите позиције у односу на остале државе и на глобалну међународну сарадњу уопште.

У тој светлости посматрано, може се тврдити да је утврђивање обима правних обавеза држава-чланица међународних организација предуслов за даље анализе везане за степен међународног организовања данас, за оцену могућности обезбеђивања усаглашенијег деловања постојећих међународних организација, као и за предвиђања о могућностима и ограничењима међународних организација уопште. У идеалном смислу — имајући у виду све тешкоће оваквог подухвата — дошло би се до резултата који би утврдио степен обавезности свих држава на истоветно понашање на универзалном плану (по основу чланства у међународним организацијама универзалног карактера); степен обавезности појединих групација држава на одређено понашање у међусобним односима ужег круга држава (по основу чланства у регионалним, субрегионалним и организацијама посебно заинтересованих држава); и степен обавезности сваке поједине државе на одговарајуће понашање (по основу обавеза стечених у свим међународним организацијама у које је учлањена). Наравно, на основу оваквог проучавања могло би се доћи и до поузданијих закључака у односу на релативност суверености савремених држава.

Овакво проучавање заснивало би се на анализи статута свих међународних организација; осталих инструмената статутарног карактера; важнијих одлука, правилника и стандарда усвојених у оквирима међународних организација; уговора између међународних организација и других међународних организација; и, најзад, уговора закључених између међународних организација и држава.

в) Велики број међународних организација — у којима различити кругови држава поседују одговарајуће погодности, права и обавезе и, на различите начине, учествују у процесима мултилатералног преговарања и одлучивања — ставља на дневни ред и питање могућности усаглашеног деловања међународних организација подразумевајући, при томе, да би најзначајнија од њих добила одговарајућу улогу у усмеравању политике и делатности осталих.

Први покушај у том смислу, веома амбициозан, учињен је у време Друштва народа. Сагласно одредбама члана 24. Пакта, наиме, требало је, под условом да се њихове државе-чланице с тим сагласе, све постојеће међународне организације ставити под контролу Друштва народа. Све оне накнадно створене, пак, биле би, у сваком случају, стављене под контролу Друштва народа. Резултат првог покушаја стварања „система“ међународних организација био је више него скроман: од тадашњег невеликог броја међународних организација само је мали број, и то не оних најзначајнијих, био стављен под контролу Друштва народа. Овај, први покушај, указао је на неке од проблема који ће и убудуће пратити овакве и сличне подухвате а који се сведе на: (1) односе преваходно политичке организације и оних које су претежно неполитичке; (2) неподударност чланства односних међународних организација; и (3) сијасет организационих, административних, финансијских, и других питања која се постављају када су у питању самосталне међународне организације (засноване на сопственим статутима, посебним кругом држава-чланица и одвојеним финансирањем).

Данашње настојање у правцу повезивања међународних организација — у време пунијег сагледавања проблема који произлазе како из великог броја тако и широкe и испреплетане надлежности бројних међународних организација — везује се за делатност Уједињених нација. Ова настојања, пак, иду у два правца: (а) окупљање организација универзалног чланства а специјализоване надлежности(13) и (б) окупљања најзначајнијих регионалних међународних организација.(14)

Полазећи од чланова 57. и 63. Повеље, Уједињене нације закључиле су посебне двостране међународне споразуме о односима са низом међународних организација — такође универзалних по чланству али са специјализованим областима деловања (по терминологији Уједињених нација то су „специјализоване установе“) у тежњи да обезбеде одређени степен координације и, колико је то могуће, утицања на политику и делатност тих међународних организација.

Споразуми које су Уједињене нације закључиле са сваком од специјализованих усанова — самосталним међународним организацијама које постоје и делују на основу посебних статута и на бази самосталног финансирања — нису отишли много даље од административно-техничке координације, док су могућности утицања Уједињених нација на политику и делатност тих организација скромне: Уједињене нације, наиме, могу специјализованим установама да упућују препоруке које су ове дужне да ставе на дневни ред свог надлежног органа, поведу о њима расправу, али без обавезе да поступи по захтевима који у тим препорукама могу да буду садржани.

Апстрактно посматрано — имајући у виду подударност чланства Уједињених нација и специјализованих усанова (свака од њих окупља готово све државе света) — могло би се тврдити да је у њима веома једноставно доносити истоветне или, барем, подударне одлуке. У пракси се, међутим, томе супротстављају неке реалности. У историји односа између Уједињених нација и специјализованих усанова примећено је, не тако ретко, да државе не заузимају идентичне ставове у свим међународним организацијама којима припадају, било због „недостатка координације на унутрашњем плану“ (између органа држава који су задужени за односе са појединим од тих међународних организација) или, пак, зато што неке државе свесно сматрају за потребно да једним језиком говоре у политизованој атмосфери Уједињених нација а другим у „техничкој“ заветрини многих специјализованих усанова — где се, међутим, многи општи и начелни ставови „преводе“ у конкретне мере.

Уз наведене разлоге — а, понекад, и формално позивање појединих специјализованих усанова на своју „сувереност“ (нарочито онда када се поведе разговор о могућој ревизији споразума о односима) — у правцу отежавања усклађенијег деловања Уједињених нација и специјализованих усанова делују још неки фактори. У случају специјализованих усанова које примењују пондерисани систем гласања (као што су Међународна банка и Међународни монетарни фонд) могуће је,

(13) Димитријевић—Пелеш—Рачић (уредници): *Југославија и специјализоване установе Уједињених нација*, Београд 1978; Рачић, О., *Односи између Уједињених нација и специјализованих усанова*, изд. Института за међународну политику и привреду, Београд 1966.

(14) Видети, нпр., Пиндиф, А., *Регионалне организације засноване на Повељи Уједињених нација*, Изд. Института за међународну политику и привреду, Београд 1978.

и теоријски и практично, замислити доношење другачијих одлука од оних у Уједињеним нацијама где се примењује систем једна држава — један глас — и поред значајне подударности чланства.⁽¹⁵⁾ Трипартитни карактер Међународне организације рада, такође, омогућава различите исходе гласања од оних у Уједињеним нацијама — већ због тога што у доношењу одлука учествују и послодавачки и раднички делегати који, наравно, не морају гласати идентично са представницима својих влада.

У осталим случајевима, на могућност за различито одлучивање утиче то што „посебно заинтересоване државе“ имају повлашћен положај у процесу преговарања. Док у Уједињеним нацијама посебно место има пет познатих великих сила, у неким специјализованим установама то су понешто различите групе држава — у зависности од области деловања — тако да су те различите групе држава у позицији да одлучније утичу на садржину одлука које ће ту бити усвојене. И, најзад, ваља водити рачуна и о утицају административних апарата специјализованих установа који, често у спречи са „посебно заинтересованим државама“, бране посебност своје међународне организације којој дугују лојалност (што је логична последица међународног карактера тог апарата) — мада не треба занемарити ни елементе престижа, финансијске обезбеђености и службеничке каријере.

Други правац окупљања — Уједињених нација и регионалних међународних организација — поставља још сложеније проблеме, који, највећим делом, произлазе из различитости чланства: универзално — регионално).

Повељом Уједињених нација, такође, предвиђено је и одржавање односа са регионалним међународним организацијама — оним које делују у области одржања међународног мира и безбедности. Повеља, наравно, не искључује могућност постојања регионалних „агенција“ које се баве питањима одржања међународног мира и безбедности а која су погодна за „регионалну акцију“ (члан 52). Штавише, Савет безбедности може, онда где је то погодно, да користи те организације за принудну акцију на коју је овлашћен — док оне, изузев у односу на бивше непријатељске државе, немају право на предузимање такве акције без одобрења Савета безбедности (члан 53). Најзад, те организације треба да информишу Савет безбедности о свим акцијама које предузимају или намеравају да предузму (члан 55).

Међутим, овај, иначе доста идеалистички замишљен систем — по коме би регионалне организације за одржање међународног мира и безбедности биле под сталним руководством Савета безбедности — нарушен је већ самом Повељом која признаје „инхерентно право на индивидуалну или колективну самоодбрану“ (члан 51) — одредбу на коју се, иначе, и формално позивају статуту војно-блоковских организација. У сваком случају, искуства Уједињених нација показала су да је, у постојећим условима, веома тешко замислити централизован систем

(15) Почван је, у том контексту, следећи пример: Генерална скупштина УН је на свом XXXVII заседању усвојила резолуцију којом — подсећајући Међународни монетарни фонд на бројне резолуције у односу на политику апартхеида — позива ту специјализовану установу да се уздржи од давања кредита или друге помоћи Јужноафричкој Републици. Имајући, међутим, у виду управо пондерисани систем гласања у Међународном монетарном фонду, као и одребе споразума о односима ове специјализоване установе и Уједињених нација, могуће је замислити да овај позив остане неуслишен.

одржања међународног мира и безбедности који би био ефикасан — из разлога који су исувише добро познати.

У економској и социјалној области — која је, свакако, једна од најживљих и, можда, најперспективнијих — долази, са много поступности, до окретања Уједињених нација ка регионалним проблемима, у процесу који се најрељефније огледа у стварању регионалних економских комисија или и стварању регионалних уреда. У исто време, и низ специјализованих установа Уједињених нација, на различите начине, почиње да „регионализује“ своју делатност: регионалне уреде, мада различите по форми и садржини, имају, између осталих, Организација УН за исхрану и пољопривреду, UNESCO, Међународна организација за цивилно ваздухопловство, Светска здравствена организација и Светска метеоролошка организација.

Док је у литератури доста пажње посвећено односима Уједињених нација и регионалних организација у области одржања међународног мира и безбедности, ван ширег интересовања, потпуно незаслужено, остали су проблеми односа и сарадње међународних организација универзалног чланства (пре свега Уједињених нација и специјализованих установа) и бројних регионалних и, нарочито, субрегионалних међународних организација које делују у различитим областима сарадње.

Проблем сврсисходнијег деловања међународних организација озбиљније се разматра на теоријском и на међувладином плану само у једном делу — у погледу односа између Уједињених нација и специјализованих установа. О односима Уједињених нација и регионалних међународних организација расправља се пре свега, на теоријском плану. Када је, пак, реч о односима међународне организације универзалног чланства — регионалне организације — субрегионалне организације — организације посебно заинтересованих држава, налазимо се, готово, у потпуном мраку.⁽¹⁶⁾

3. Остајући, овом приликом, на међународноправним аспектима науке о међународним организацијама — и не улазећи у материју политичких процеса који се у оквирима међународних организација одвијају (која је, барем у исто толикој мери значајна за изучавање ове проблематике) — ове редове треба, пре свега, схватити као апел за систематичнији приступ проучавању међународних организација. Извесно је да постоје важније и мање важне међународне организације. Па ипак, укупност постојећих међународних организација далеко је значајнија и од најважније међу њима. Исто тако, опште знање о укупности међународних организација неопходна су за сагледавање могућности и ограничења и оних најзначајнијих.

⁽¹⁶⁾ Ипак, у најновије време, интерес науке окреће се и ка овој проблематици. Видети, нпр.: *Нови међународни економски поредак, II Фаза пројекта*, Институт за међународну политику и привреду, Београд 1984.

Dr. Obrad Račić,
Professor of the Faculty of Political Sciences in Belgrade

SOME PROBLEMS OF THE SCIENCE OF INTERNATIONAL ORGANISATIONS: THE INTERNATIONAL ASPECT

Summary

Quantitative data point out at a stubborn trend of the increase in number of international organisations, while diligent assumptions witness to the forecast that this number shall only be increased. On the other hand, due to the rising inter-dependence of states (economic, financial, in the area of security, technological, and the like) and in spite of factors acting in the opposite direction (sovereignty, national interest conceived in its narrow sense, differences between the states regarding their socio-economic order, etc.), the competences of international organisations are constantly expanded (although, not so intensively, also the powers they are vested with).

In spite of the rise in importance of the entirety of the international organisations, the literature on international organisations is still not sufficiently rationalized: while the one concerning the United Nations is rather numerous, the study of specialized institutions of the UN and of the regional international organisations already suffers from serious shortcomings; the study of subregional and international organisations and particularly of the interested states is, on the other hand, approached only from time to time, partially and with the lack of system.

While beginning from the number and heterogeneousness of the existing international organisations, as well as from the state of affairs of the science of international organisations, the author primarily elaborates two questions which are considered as basic from the standpoint of international law: firstly, what is the way of coordination of rights and duties of states in many international organisations they participate in, and, secondly, what is the degree of the possibility for a coordinated action of the existing international organisations.

While staying this time in the limits of international law aspects of the science of international organisations — and not entering into the subject matter of political processes developing inside them — the author makes an appeal for a more balanced approach in the study of international organisations. Namely, although it is correct that there are more significant and less significant international organisations, one should also emphasize that the entirety of international organisations is much more important even from the most significant one of them, as well as that the general knowledge on the entirety of international organisations is necessary in order to envisage the possibilities and limitations even of those which are considered as the most significant.

Dr Obrad Račić,
professeur à la Faculté des sciences politiques à Belgrade

QUELQUES PROBLEMES DE LA THEORIE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES VUS SOUS L'ASPECT DU DROIT INTERNATIONAL

Résumé

Les données quantitatives démontrent la tendance constante de l'accroissement du nombre des organisations internationales, de même que les hypothèses logiques prévoient la poursuite de cet accroissement. En outre, en raison de l'interdépendance croissante entre les états (dans le domaine de l'économie, des finances, de la sécurité, de la technologie, etc.)

et en dépit des facteurs qui agissent en sens inverse (la souveraineté des états, l'intérêt national pris dans son sens restrictif, les différences entre les systèmes socio-économiques des états, etc.) les compétences des organisations internationales s'élargissent, tout aussi bien que les moyens d'actions dont ils disposent, quoique dans une mesure plus restreinte. nisations internationales, la bibliographie concernant les problèmes des

En dépit de l'accroissement de l'importance de la totalité des organisations internationales, la bibliographie concernant les problèmes des organisations internationales n'est pas suffisamment complète: même si les ouvrages sur l'ONU sont très nombreux, les études faites sur les agences spécialisées de l'ONU et les organisations régionales ont déjà de considérables lacunes. Quant aux études portant sur les organisations sub-régionales et les organisations des états particulièrement intéressés, elles sont marquées par une approche périodique, partielle et pas assez systématique.

Ayant en vue le nombre et la diversité des organisations internationales existantes, ainsi que l'état de développement dans lequel se trouve la théorie des organisations internationales, l'auteur souligne deux questions qu'il considère du point de vue du droit international, comme fondamentales, à savoir: premièrement, comment articuler les droits et les obligations que les états observent dans les différentes organisations internationales, au sein desquelles ils coopèrent et deuxièmement, comment articuler les activités des organisations internationales existantes.

Se limitant cette fois-ci aux aspects du droit international de la théorie des organisations internationales, et n'entrant pas dans les processus politiques qui s'y effectuent, l'auteur fait appel à une approche plus équilibrée dans l'étude des organisations internationales. Bien qu'il existe des organisations internationales qui ont plus d'importance et d'autres qui en ont moins, il y a lieu de souligner que l'importance de la totalité des organisations internationales existantes dépasse celle de chacune de ces organisations prise isolément, et que les connaissances générales sur cette totalité des organisations sont nécessaires pour la détermination tant des pouvoirs que des limitations de toute organisation internationale, même de celle à laquelle on attribue la plus grande importance.