

Institucionalizacija mednarodne skupnosti od sedemnajstega stoletja do druge svetovne vojne

Uvod

Institucionalizacijo mednarodne skupnosti lahko razumemo kot proces, v katerem subjekti mednarodnih odnosov v danem času in prostoru sodelujejo pri ustvarjanju pravil, norm in drugih oblik, ki omogočajo sodelovanje med omenjenimi subjekti. Te oblike bomo imenovali institucije, ki jih lahko opredelimo kot niz pravil (formalnih in neformalnih), ki določajo ravnanje, omejujejo aktivnost in oblikujejo pričakovanja subjektov mednarodnih odnosov (Keohane, 1989: 3; Young, 1983: 94). V pričujoči analizi bo pretežni del pozornosti posvečen predvsem eni obliki institucionalizacije mednarodne skupnosti, in sicer mednarodnim vladnim organizacijam. Slednje – v nadaljevanju jih bomo skrajšano imenovali kar mednarodne organizacije – bomo razumeli kot mednarodne institucije, ki jih ustanavljajo najmanj tri države¹ po skupnem dogovoru v mednarodni pogodbi. Slednja opredeljuje osnovne značilnosti mednarodne organizacije, kot so status, članstvo, organi in področje delovanja.² Mednarodne organizacije označujejo stalnost delovanja, oblikovanje lastne volje in subjektivnost po mednarodnem pravu (Petrič, 1980: 1123). Poseben pomen jim pripisujemo zato, ker so pomembna oblika organiziranja držav – političnih entitet torej, ki imajo središnji pomen v sodobni mednarodni skupnosti. Obstajajo različne stopnje institucionalizacije mednarodne skupnosti, kot kriterij za določevanje te stopnje lahko služi raznolikost mednarodnih institucij, ki nastajajo in se razvijajo v danem obdobju, in področij, kjer

** Dr. Zlatko Šabič je docent za področje mednarodnih odnosov na Fakulteti za družbene vede ter urednik revije Journal of International Relations and Development. Članek je sestavni del raziskovalnega projekta Majhne države v procesih transformacije mednarodne skupnosti, ki ga financira Ministrstvo za znanost in tehnologijo Republike Slovenije.*

¹ Schermers in Blokker (1995: 25) omenjata belgijsko-luksemburško ekonomsko unijo kot primer, kjer samo dve državi sestavljata mednarodno organizacijo.

² Razpravo o definicijah termina 'mednarodne organizacije' ter vire na to tematiko, na primer v Rittberger (1995: 26–28) in Imber (1992).

³ *Primerjaj komentar Sinclaire v Cox (1996: 11).*

⁴ *Glej še Šabič (1999: 31–59).*

so institucije. Obstoječa stopnja institucionalizacije je dinamične narave, čeprav navidez deluje statično. Mednarodne institucije (v današnjem času na primer mednarodno pravo in mednarodne vladne organizacije) dominantnim silam res služijo za ohranjanje določene ureditve; toda ta ureditev, kot je ugotavljala že marksistična misel, lahko podrejenim silam pomeni nekaj, kar je treba spremeniti ali celo zrušiti in zamenjati z novim. Za dominantne sile je tako pomembno, da pri ohranitvi obstoječe ureditve upoštevajo interese čim večjega števila akterjev, pri tem lahko pozitivno vlogo (ali negativno vlogo – odvisno od perspektive, s katere opazujemo dano mednarodno skupnost, ter od tega, koliko so dominantne sile pripravljene popuščati drugim akterjem) odigrajo tudi obstoječe institucije.³

V tem prispevku si bomo na kratko ogledali razvoj institucionalizacije mednarodne skupnosti od westfalskih kongresov dalje. Ta pregled nam bo pomagal razumeti, 'od kod' smo prišli na raven mednarodne organiziranosti, kot jo poznamo danes. V zgodovinsko analizo bomo vsaj deloma skušali vplesti analizo odnosa med dano stopnjo razvoja institucionalizacije ter okoljem (torej mednarodno skupnostjo), v katerem se institucije razvijajo. Prispevek izhaja iz predpostavke, da spremembe v okolju 'silijo' države kot najpomembnejše subjekte mednarodnih odnosov, da v obstoječi mednarodni skupnosti, ki jo zaznamuje odsotnost vrhovne avtoritete – svetovne vlade, težijo k vse bolj kompleksni institucionalizaciji mednarodnih odnosov. Pri tem bomo skušali vsaj opozoriti na potrebo po razumevanju dejstva, da se mednarodna skupnost razvija še naprej. Vloga in pomen institucij v sodobni mednarodni skupnosti sta namreč neločljivo povezana z okoljem, v katerem te institucije delujejo, to pomeni, da lahko medsebojne interakcije med institucijami in okoljem pripeljejo do sprememb v institucijah samih in tudi do njihovega propada in vnovičnega nastanka, pač glede na potrebe, ki izhajajo iz razmer v določeni mednarodni skupnosti.

V vsakem primeru se zdi, da morajo mednarodne institucije za razvoj in obstoj v danem obdobju zadostiti (v vsaj minimalnem obsegu) štirim pogojem. Prvič, mednarodne institucije morajo biti sposobne zaznavati in oddajati informacije v odnosu do okolja, ki jih obdaja. Drugič, mednarodne institucije morajo biti utemeljene na minimalnih skupnih vrednotah oziroma pozitivnih pričakovanjih glede njihove vloge in nadaljnega razvoja. Tretjič, obstajati mora določena lojalnost akterjev, ki sodelujejo v mednarodnih institucijah. In četrtič, mednarodne institucije ne morejo biti statične. Razvoj okolja, v katerem institucije delujejo, mora siliti mednarodne institucije in akterje, ki v njih sodelujejo, k prilagajanju, ne pa k ohranjanju statusa quo za vsako ceno.⁴ Okolje lahko namreč na dano institucijo (ali institucije) s perspektive tistega, ki želi ohraniti stabilnost, deluje stimulatивно (primer postopnega uvajanja evropskih integracijskih procesov v petdesetih letih tega stoletja,

do katerih je prišlo zaradi določenih gospodarskih in političnih interesov za trajnejšo stabilnost regije), destimulativno (primer Društva narodov med obema vojnama, ki naj bi igralo pomembno vlogo pri naporih za ohranitev mednarodnega miru in varnosti, vendar v tem času nikoli ni bilo postavljeno v središče mednarodnih odnosov), in tudi destruktivno (recimo izolacionizem Združenih držav Amerike med obema vojnama, ki je pripomogel k destabilizaciji weimarske Nemčije, k izbruhu nacizma in kasneje k začetku nove svetovne vojne).

V analizi bo prispevek sledil osnovnim mejnikom, ki so vodili k čedalje višji stopnji institucionalizacije, predvsem k westfalskima kongresoma, dunajskemu kongresu, haaškim konferencam, Društvu narodov in Organizaciji združenih narodov. Analiza bo v okviru omejitev, predvidenih za ta tekst, zajela tudi dejavnike, ki so vplivali na razvoj mednarodne skupnosti (kot na primer industrijska revolucija, notranja demokratizacija držav), kakor tudi tiste teoretične pristope, ki so se v obdobju med sedemnajstim stoletjem in drugo svetovno vojno ukvarjali s preučevanjem dinamike institucionalizacije sodobne mednarodne skupnosti. Ti vsebinski poudarki bodo nekakšna podlaga za sklepni del tega prispevka, v katerem so uvedeni tudi že nekateri elementi drugih analiz, pripravljenih za to številko.

⁵ *Krajšo, vendar pregledno analizo ozadja in samih pogajanj, ki so vodila k obema mirovnima pogodbama, je mogoče najti v Osiander (1994).*

Westfalski mir

Obe westfalski pogodbi z dne 24. oktobra 1648 – v Osnabrücku sta bila najpomembnejša udeleženca pogajanj Sveto rimsko cesarstvo nemške narodnosti (v nadaljevanju: Nemško cesarstvo) ter Švedska, v Münstru pa Nemško cesarstvo in Francija – bi bilo na tem mestu zaradi zapletenega ozadja in napornih pogajanj težko verodostojno prikazati. Zato ju omenjamo zgolj zaradi njunega pomena za razvoj institucionalizacije mednarodne skupnosti.⁵

Državotvorna tradicija v Evropi kot zibelki sodobne mednarodne skupnosti se seveda ni 'uradno' začela leta 1648, ampak je šlo za kontinuiran proces političnega razvoja od razpada rimskega imperija v množico majhnih fevdalnih enot, usihanja moči fevdalcev in postopne krepitve osrednje birokracije, kot na primer v Franciji, Angliji in Španiji (Benko, 1997: 30). Povsem jasne politične enote, ki bi jih lahko imenovali države, so bile v glavnem oblikovane konec petnajstega stoletja. Pri tem je zavest o pomenu 'nacionalnega interesa' postopoma postajala del politične stvarnosti. Postopoma se je, zaradi posledic verskih vojn, začelo uveljavljati načelo "*cuius regio eius religio*" (kdor vlada, naj določa tudi vero), ki je bilo leta 1555 zapisano v Augsburgu in ki je namesto katoliški cerkvi 'priznalo' oblast vsakemu, ki jo je bil sposoben efektivno izvajati na svojem ozemlju. Ideja univerzalnosti, ki jo je skušala uveljavljati katoliška cerkev, je tako praktično izgubila temelje.

⁶ Za obračun s 'klasičnim' razumevanjem westfalskih kongresov kot temeljev sodobne mednarodne skupnosti glej tudi Krasner (1993).

⁷ Westfalskih kongresov se je udeležilo 194 predstavnikov najrazličnejših političnih entitet (*European History and Culture: The emergence of modern Europe, 1500–1648: Politics and Diplomacy: The Thirty Years' War: Making peace, 1645–48*. Britannica Online, <<http://www.eb.com:180/cgi-bin/g?DocF=macro/5002/20/109.html>>).

⁸ Proces ustvarjanja ravnotežja moči lahko opredelimo kot politiko ene države ali koalicije držav, da ustrezno 'izravna' moč neke druge države ali koalicije držav. Tako vzpostavljen status quo med državami je v realistični tradiciji pogoj za stabilnost mednarodne skupnosti (Baylis in Rennger, 1992: 9).

⁹ Več o razvoju 'stare' diplomacije glej Hamilton in Langhorne (1995: 64–85).

Westfalski kongresi so po dolgi vojni, ki jo je sprožil in ohranjal prav "religiozno-ideloški naboj" (Benko, 1997: 61), to načelo utrdili z določitvijo mej med državami. Osnovni cilj obeh kongresov je bil torej predvsem skleniti mir med vojskujočimi se stranmi, opredeliti meje držav evropske celine ter seveda utrditi politično razdrobljenost Nemškega cesarstva in ga tako ohraniti oslabiljenega, kar je bilo v interesu tako Francije kot Švedske (Bahrušin in Skazkin, 1947: 204). Povedano drugače, powestfalska ureditev sama po sebi seveda ni bila niti najmanj vizionarska, ampak predvsem pragmatična. O kakem 'začetku' mednarodne skupnosti takrat torej ni moglo biti govora. Vladarji so bili samozadostni in nezaupljivi do tujcev. Edina kategorija, ki so jo države ali politične entitete poznale v tedanjih mednarodnih odnosih, je bila moč. Če je do sodelovanja med državami sploh prihajalo, je bilo omejeno na sklepanje vojaških zvez in v funkciji krepitve moči. Mogoče se je torej strinjati, da z današnjega vidika v šestnajstem in sedemnajstem stoletju sploh ni šlo za mednarodno sodelovanje v vsebinskem pomenu in da takšna oblika odnosov med državami tudi ni terjala vzpostavitve kompleksnejših mednarodnih institucij (Groom, 1990: 4).⁶

Kljub temu pa westfalski kongres iz vsaj dveh razlogov kaže omeniti kot mejnik v institucionalizaciji mednarodne skupnosti. Prvič, države so razvile prakso mirovnih kongresov kot forumov za reševanje sporov na mednarodni ravni, na katerih lahko (načeloma) sodelujejo vse zainteresirane države.⁷ Takšna oblika dogovarjanja se je obdržala in je ostala pomembna značilnost sodobne mednarodne skupnosti vse tja do dvajsetega stoletja.

Drugič, westfalska pogajanja so izpostavila pomen ohranitve začrtanih meja.⁸ Pogajanja v Münstru in Osnabrücku so bila seveda pogajanja med zmagovalci in poraženci in obstajala je verjetnost, da začrtane meje ne bodo zadovoljile vseh. Toda prav tako lahko rečemo, da je ravno ta dogovor po svoje deloval kot katalizator poznejše mednarodne organiziranosti. Zakaj? V času uveljavitve westfalskega miru pogoji za razvoj mednarodnih institucij niso bili posebej ugodni. Vsaka država je hotela biti gospodar na svojem ozemlju, stiki so bili redki, tisti pa, ki so bili, so bili pospremljeni z velikim nezaupanjem med sogovorniki (predstavniki držav) in z dolgotrajnimi pogajanjmi.⁹ Sredstva za prevlado na nekem območju so bila najprej vojaška, šele nato vsa druga. Zato so bile vojne v Evropi prej pravilo kot izjema. Vendar pa je samo dejstvo, da so se države zavzemale za dogovor o statusu quo in njegovi ohranitvi, nakazovalo težnjo po ohranitvi ureditve, za katero so se države dogovorile. Določeno zavedanje pomena stabilnosti v mednarodnih odnosih je torej vsaj v rudimentarnih oblikah obstajalo v sedemnajstem stoletju, manj pa je bilo jasno, kako stabilnost ohranjovati. Nove odgovore na to vprašanje je ponudilo obdobje, v katerem se je odvijal dunajski kongres.

Proti dunajskemu kongresu

¹⁰ O pisanju liberalnih internacionalistov glej npr. Beales (1931) in Hinsley (1963).

Za mednarodno skupnost v powestfalskem obdobju bi torej lahko rekli, da je bila skupnost suverenih držav, nad katerimi ni bilo nobene vrhovne oblasti, med njimi pa je bilo zelo malo dogovorjenih pravil igre ter nobenih stalnih mehanizmov in forumov, v katerih bi se države redno sestajale in reševale medsebojne razlike in nasprotja. Ne glede na pretežno neorganiziranost takratne mednarodne skupnosti pa se je kontinuiteta mednarodnega dogovarjanja ohranjala, in sicer, kot rečeno, z mirovnimi kongresi, kakršna sta bila westfalski in utrechtski. Slednji se je odvijal leta 1713 in ima še poseben pomen zaradi tega, ker so države tam eksplicitno soglašale o potrebi po ohranitvi ravnotežja moči v mednarodni skupnosti, ki naj bi prispevalo k stabilnosti obstoječe mednarodne ureditve. V imenu načela *ad conservandum in Europa equilibrium* so med drugim sprejeli določilo, da se Francija in Španija ne smeta nikoli več združiti, ker to Evropi ne bi prineslo nikakršne varnosti. Kasneje, kot bomo videli pri dunajskem kongresu, se je zaradi težnje po učinkovitem ohranjanju statusa quo v mednarodni skupnosti in učinka drugih dejavnikov (predvsem industrializacije in z njo povezane kapitalistične proizvodnje) postopoma razvila potreba po institucionalizaciji mednarodnih odnosov tudi v političnem. V času, o katerem govorimo – sedemnajsto in osemnajsto stoletje – pa je bila misel o večji stopnji institucionalizacije mednarodne skupnosti živa med nekaterimi pisci, ki so analizirani takratne politične procese. Njihovo sklepanje o 'ustrezni' mednarodni ureditvi je temeljilo na predpostavki, da je mir, ne pa vojna, tisto, kar bi države morale razumeti kot normalne razmere v mednarodni skupnosti. Tako imenovani liberalni internacionalisti iz obdobja med sedemnajstim in osemnajstim stoletjem, kot sta na primer Crucé in Penn, so poleg klasične diplomacije predlagali tudi vzpostavitev institucij, ki bi bile komplementarne prizadevanjem držav za dosego in ohranjanje miru v Evropi. Tako je Crucé v delu *Nouveau Cynée* (1623/1909) pisal o tem, da naj bi se oblikovalo nekakšno združenje držav, katerega namen bi bil razreševati spore in preprečevati vojne med evropskimi državami. V delu *Essay towards the present and future peace in Europe* (1693–1694/1915) je Penn zagovarjal nekakšen tribunal (ali, kot ga je sam imenoval, parlament), ki bi sprejemal obvezujoče rešitve za države v sporu, ki tega spora ne bi bile sposobne same rešiti. Vendar pa ideje liberalnih institucionalistov niso naleteli na pozitiven odziv v državnih strukturah. Njihovi sicer ambiciozni načrti tako v času njihovega življenja nikoli niso bili preizkušeni v praksi. To po eni strani kaže, da razmere v tedanji mednarodni skupnosti niso omogočile ravni institucionalizacije, o kateri so razmišljali liberalni institucionalisti, po drugi strani pa so slednji vredni omembe zaradi vizionarstva, saj je nadaljnji razvoj mednarodne skupnosti v resnici omogočil nastanek institucij, o katerih sta razmišljala na primer Crucé in Penn.¹⁰

¹¹ Za definicijo tega termina glej Roter v tej številki.

¹² Besedilo določila Pogodbe o zavezništvu med Veliko Britanijo, Avstrijo, Prusijo in Rusijo, ki je bila podpisana v Parizu, 20. novembra 1815, je mogoče najti v Hamilton in Langhorne (1995: 258–259).

¹³ Po smrti Castlereagha je postal zunanji minister Velike Britanije George Canning. Z njegovim imenom je povezan preobrat angleške diplomacije še posebej do tako imenovane Svete zveze. Slednja je nastala 26. septembra 1815, ko so se Avstrija, Rusija in Prusija neformalno zavezale, da si bodo prizadevale ohraniti predrevolucionarno mednarodno ureditev, utemeljeno na krščanstvu. Med velikimi silami se prav Velika Britanija nikoli ni pridružila Sveti zvezi, s prihodom Canninga na čelo angleške zunanje politike pa se je postavila celo proti njej (Efimov in Tarle, 1947: 393–395).

¹⁴ Kot na primer v Parizu (1856), Londonu (1871) in Berlinu (1878).

¹⁵ Tak način organiziranja na področju ohranjanja mednarodnega miru in varnosti se je ohranil vse do danes. Društvo narodov in še posebej Organizacija združenih narodov sta bila utemeljena na načelu soglasja velikih sil kot pogoja za institucionalizirano ohranjanje mednarodnega miru in varnosti, to sta odsevali tudi struktura

Dunajski kongres pomeni nov mejnik v institucionalizaciji sodobne mednarodne skupnosti. Prvič zato, ker dunajski kongres izpostavi potrebo po kontinuiranem sodelovanju med državami v tako imenovan *high politics*¹¹ in tudi na drugih, politično manj obremenjenih področjih, ki spadajo v tako imenovano *low politics*. Sam kongres je potekal od 15. septembra 1814 do 9. junija 1815. Osnovna naloga kongresa je bil dogovor o mejah med državami, potem ko je bila razbita hegemonija Francije v Evropi pod vodstvom Napoleona. Ko je bil med najpomembnejšimi udeleženkami kongresa, Avstrijo, Anglijo, Rusijo in Prusijo, na dunajskem kongresu dogovorjen nov status quo, so v drugi pariški pogodbi iz leta 1815 države vstavile določilo (Hamilton in Langhorn, 1995: 84–85), ki je s stališča razvoja institucionalizacije mednarodne skupnosti dobilo zgodovinski pomen. V tej pogodbi so se omenjene štiri države namreč dogovorile za aktivno vzdrževanje miru v Evropi na rednih medsebojnih srečanjih, na katerih naj bi pretresali pereča politična in druga vprašanja¹² ter tako ohranjali obstoječo ureditev v Evropi, tudi če bi to zahtevalo aktivno posredovanje.

Ta tako imenovani koncert evropskih sil, ki se mu je leta 1818 pridružila še Francija, je do smrti britanskega zunanjega ministra, vikonta Roberta Stuarta Castlereagha, v resnici skušal koordinirati politike, in sicer na štirih rednih kongresih – v Aachnu (1818), Opavi (1820), Ljubljani (1821) in Veroni (1822). Tudi kasneje, čeprav zaradi političnih razlik ne več redno,¹³ so se velike sile sestajale, ko je bilo treba reševati krizna vprašanja.¹⁴ Koncert velikih sil je praktično sto let uspešno vzdrževal relativni mir in stabilnost v mednarodni skupnosti, do začetka prve svetovne vojne. In prav v praksi srečevanja velikih sil na rednih kongresih je mogoče videti premik naprej v institucionalizaciji mednarodnih odnosov. Koncert velikih sil ni bil formalizirana institucija. Prav tako je težko ostal imun za dogajanja v svojem okolju; industrijska revolucija je na primer oddaljila Veliko Britanijo od ostale četvorke velikih sil, to je nenazadnje prispevalo tudi k preprečitvi bolj povezanega delovanja koncerta kot celote. Toda skupen interes – kontinuirana koordinacija politik in ohranjanja statusa quo – je bil vsaj deloma razviden. Koncert velikih sil je torej pomenil sicer še neizoblikovan, a vendarle določen sistem delovanja na področju mednarodnega miru in varnosti, ki je kasneje (seveda v različnih oblikah – na primer stalno članstvo v Varnostnem svetu Organizacije združenih narodov) postal stalnica v sodobnih mednarodnih odnosih.

Drugič, za našo razpravo ni nepomembna izkušnja z dunajskega kongresa, da zaradi posebnega pomena, ki ga nekemu področju sodelovanja pripisujejo velike sile, pride še posebej do izraza problem razlikovanja med vlogami, ki jih na tem področju sodelovanja igrajo velike sile in majhne države. Tako je odgovornost velikih sil na področju ohranjanja mednarodnega miru in varnosti zaradi njihove velike vojaške, ekonomske in posledično politične

moči večja, zato naj bodo ustrezno večje tudi njihove pristojnosti. Uveljavljanje načela de facto neenakosti nasproti načelu suverene enakosti držav, ki ga sicer srečamo že na westfalskih kongresih, je bilo najboljše ponazorjeno prav na dunajskem kongresu, ki se ga je udeležilo več kot dvesto predstavnikov najrazličnejših političnih entitet, da bi tam zastopali svoje interese, vendar so novo evropsko ureditev na Dunaju v glavnem določale velesile (Šabič, 1999: 67–74).¹⁵

Tretjič, obdobje relativne stabilnosti in že omenjena industrijska revolucija sta terjali čedalje več sodelovanja na mednarodni ravni tudi na tehničnem področju, kjer dobimo prve stalne institucije v moderni mednarodni skupnosti. Čeprav je do začetkov industrijske revolucije prišlo že v sredini osemnajstega stoletja, so šele gospodarske razmere v devetnajstem stoletju pripeljale do postopnega uveljavljanja mednarodnih organizacij na tehničnih področjih mednarodnega sodelovanja. Pogoji za večjo institucionalizacijo na teh področjih so nastali šele takrat, ko se je povečalo število transakcij med neodvisnimi gospodarstvi in ko so te transakcije začele izrazito negativno vplivati na ceno produktov in storitev.¹⁶ Če vzamemo za primer rečni promet: carinski in drugi postopki pri vsaki meji na mednarodni reki so pomenili zamudo pri dostavi in višje cene storitev. Zato je po dunajskem kongresu prišlo do uveljavljanja posebnih režimov na mednarodnih rekah. Tako je bila na dunajskem kongresu za reko Ren z dogovorom zagotovljena prosta plovba, za izvajanje dogovorjenega režima pa je bila ustanovljena posebna komisija.¹⁷ Podobno rečno komisijo so leta 1856 oblikovali za reko Donavo, ki je imela celo večje pristojnosti kot renska rečna komisija.¹⁸ Rečne komisije so bile ustanovljene tudi še, recimo, za reko Elbo (1821) in za reko Kongo (1885) (Rittberger, 1995: 42–43).

Na podobne probleme so države naletale recimo na področju pošte in telekomunikacij. Danes se nam, na primer, zdi povsem logično, da za pošiljanje pisma v Novo Zelandijo nalepimo znamko določene vrednosti. Če bi imela vsaka država svoj poštni režim, ta pošiljka najverjetneje nikoli ne bi prispela do naslovnika. Sodobni sistem pošiljanja pošilk ni v 19. stoletju obstajal, izkazalo se je, da to ni bilo v interesu takratnih razvitih držav, ki so si želele hiter, varen in poceni poštni promet. Problem so ob oblikovanju Svetovne poštne unije v letih 1874–1878 rešili tako, da so ozemlja vseh držav članic pričeli obravnavati kot enoten poštni teritorij, pošiljatelj pa je plačal stroške poštne glede na razdalje in način dostave (Rittberger, 1995: 45). S podobnimi problemi – poenotenje in koordinacija nacionalnih sistemov – so se države soočale tudi v Mednarodni telegrafski uniji (ustanovljeni leta 1865), ki se je leta 1934 preimenovala v Mednarodno telekomunikacijsko unijo (Everyone's United Nations, 1985: 420). Omeniti velja še nastanek nekaterih drugih mednarodnih organizacij, na primer Mednarodne železniške unije (ustanovljene leta 1890), Mednarodnega urada za meroslovje (ustanovljen leta

in vloga organov obeh organizacij – Sveta v Društvu narodov in še posebej Varnostnega sveta v OZN, kjer imajo samo velike sile, članice zmagovite protifašistične koalicije, pravico veta.

¹⁶ Pri pojasnjevanju takšne smeri razvoja institucionalizacije mednarodne skupnosti Benko (1987: 70) dodaja, da je šlo za področja, ki so "bila 'osvobojena' in 'razbremenjena' političnih problemov, pravzaprav, kjer je bilo lažje izolirati tehnične probleme od političnih." Poleg tega je industrijsko-tehnološki razvoj sám terjal funkcionalno ureditev posameznih področij mednarodnega sodelovanja, to bomo kasneje ponazorili z nastankom Mednarodne poštne unije.

¹⁷ O renski komisiji in rečnih administracijah nasploh glej še Whiteman (1964: 883–901).

¹⁸ Člen 17 aneksa 16B k sklepnemu aktu dunajskega kongresa je tako določal, da odločitve renske komisije niso bile zavezujoče za države članice. Evropska donavska komisija pa je s predpisi o plovbi dobila pristojnost sprejemati niz odločitev, ki so bile za države članice obvezujoče. Zaradi obsežnih pristojnosti, ki jih je imela Evropska donavska komisija, so ji nekateri rekli kar 'rečna država', 'država v državi' in podobno (Andrassy, 1987: 156).

¹⁹ Države so se na haških konferencah zbrale dvakrat, in sicer od

18. maja do 27. junija
1899 ter od 15. junija do
18. oktobra 1907.

Sklicana je bila tudi tretja
haaška konferenca. Njen
sklic je bil predviden za
leto 1915, vendar pa
konference zaradi začetka
prve svetovne vojne ni bilo.

²⁰ Največji domet prve
haaške konference je bilo
sprejetje Konvencije o
mirnem reševanju sporov.
Drugi dve pomembni
konvenciji pa sta bili
Konvencija o zakonih in
običajih vojskovanja na
kopnem ter Konvencija o
razširitvi pristojnosti
ženevske konvencije iz
22. julija 1864 o zaščiti
žrtev vojne na kopnem
tudi na vojskovanje na
morju.

1875) in Mednarodnega združenja za zaščito industrijske lastnine (1883). Gerbet (1981: 36) ocenjuje, da je v času od devetnajstega stoletja do leta 1914 nastalo približno petdeset mednarodnih organizacij.

Takšna dinamika razvoja mednarodne skupnosti je povzročila, da so mednarodne organizacije začele prevzemati vrsto dejavnosti, ki bi jih morale države sicer urejati na mednarodnih kongresih in konferencah. Kljub že velikemu številu mednarodnih organizacij, ki so nastale do prve svetovne vojne, pa za omenjeno obdobje še ne moremo reči, da je šlo za nekakšen razcvet mednarodnih organizacij. Ob tem velja dodati, da na politično 'obremenjenih' področjih države v tistem času še niso čutile potrebe po večji institucionalizaciji. K temu so pomembno prispevala tudi nacionalistična gibanja proti koncu devetnajstega stoletja, ki so v boj za oblast in prestiž v mednarodni skupnosti vključila nove države, predvsem združeno Nemčijo. Boj za prevlado se je tako spet začel in, kot se je izkazalo kasneje, tudi vojaška sredstva za dosego ciljev pri tem niso bila izključena. Tako je prišlo tudi do prve vojne globalnih razsežnosti v zgodovini mednarodne skupnosti. Toda vrnimo se v obdobje pred prvo svetovno vojno, ko vendarle lahko govorimo tudi o konkretnih poskusih institucionalizacije odnosov med državami na področju mednarodnega miru in varnosti. Tak poskus so pomenile haaške konference in ustanovitev Društva narodov.¹⁹

Haaške konference

Prva haaška konferenca, na kateri je sodelovalo šestindvajset držav, naj bi dosegla zaustavitev oboroževalne tekme – cilj, ki je imel predvsem pragmatično ozadje. V tem času – konec devetnajstega stoletja – je bilo razmerje med velesilami s stališča njihove stopnje razvoja porušeno. Velika Britanija je z industrijsko revolucijo pridobila največ in je postala vodilna vojaška sila. Konec devetnajstega stoletja se ji je začela približevati Nemčija, ki je leta 1900 sprejela ambiciozni mornariški program, s katerim naj bi v petnajstih letih postala enakovredna Angliji, po drugi strani pa je uvajala inovacije v pehotno oborožitev. Takšnemu razvoju je še nekako sledila Francija, zaradi pomanjkanja finančnih sredstev pa je to manj uspevalo Avstroogrski in Rusiji. Del motivacije za sklic prve haaške konference je bil prav gotovo v tem, da bi se oboroževalna tekma, ki ji Avstrija in Rusija nista mogli slediti, ustavila po institucionalni poti (Hvostov, 1947: 151–152). Vendar pa glavnega cilja, omejitve oboroževanja, države udeleženske niso podprle s konkretnimi obvezami.²⁰ Podobno se je zgodilo tudi na drugi haaški konferenci, saj je vprašanje omejitve oboroževalne tekme ostalo odprto tudi tam. Druga haaška konferenca, na kateri je sodelovalo štirinštirideset držav, je sicer sprejela vrsto konvencij – točno trinajst – in mnoge so pomenile

pomemben napredek v kodifikaciji mednarodnega vojnega prava.²¹ Toda že samo dejstvo, da se je konferenca bolj posvečala vprašanju urejanja odnosov med državami v vojni kot pa urejanjem mednarodnih odnosov v miru, lahko služi kot dodaten dokaz, da so se države že takrat v bistvu pripravljale na vojno namesto na utrditev miru.

Vendarle pa lahko rečemo, da haaške konference predstavljajo pomemben mejnik na področju mednarodne organiziranosti, saj so uvedle novosti v odločanju na področju mednarodnega miru in varnosti. V nasprotju z dunajskim kongresom, kjer je bilo odločanje o vojni in miru v izključni domeni velikih sil in je bilo takšno odločanje podprto tudi v teoriji (Lorimer, 1883), so se odločitve na haaških konferencah sprejemale drugače. Vsaka država je imela po en glas. Odločitve v odborih so se lahko sprejemale z večinskim glasovanjem, toda končne odločitve konference so bile sprejete le, če so bile podprte s soglasjem vseh držav udeleženk konference. Uvedba takšnega glasovanja, ki ga v *high politics* do tedaj skorajda niso poznali, je posledica razvoja dogodkov v mednarodni skupnosti. Že omenjena nacionalistična gibanja ter tudi procesi notranje demokratizacije držav (Šabič, 1999: 79–84) so dali novo samozavest starim in novim državam, ki so v mednarodnih odnosih začele odločno zavračati možnost, da bi o tako pomembnih vprašanjih, kot sta vojna in mir, odločala zgolj peščica držav. Sami haaški konferenci v resnici sicer nista potekali v takšnem duhu enakopravnosti. Velike sile so še vedno imele daleč največ vpliva pri sprejemanju odločitev (Dickinson, 1920: 290), toda osnovno vprašanje je s haaškimi konferencami ostalo odprto: ali naj odločanje o miru in varnosti poteka na podlagi podelitve formalno enakega vpliva vsem državam članicam neke meddržavne institucije ne glede na nacionalne značilnosti (velikost, vojaška moč in podobno)? Negativen odgovor na to vprašanje je že pred haaškimi konferencami nakazala praksa Nemške konfederacije.

Konfederacija, ki so jo sestavljale (resda nemške, pa vendarle) suverene države, je s prekinitvijo v revolucionarnem obdobju 1848–49 obstajala od leta 1815 do leta 1866. Dve daleč najmočnejši članici konfederacije – Prusija in Avstrija – pri odločanju v konfederaciji nista imeli ustrezne formalne moči, glede na njuno resnično moč. Prav ta neskladnost med resnično močjo in formalno zagotovljenim vplivom v konfederaciji je bila po mnenju mnogih avtorjev osnovni vzrok za stalne spore med članicami in končno tudi za razpad te konfederacije (Burg, 1984: 89; Grüner, 1990: 255–256). V kontekstu preučevanja institucionalizacije mednarodnih odnosov je bilo raziskovanje prakse Nemške konfederacije morda prav zaradi odsotnosti njenega mednarodnega značaja (šlo je namreč za konfederacijo nemško govorečih držav) nekoliko zanemarejeno. Formalne in praktične vidike delovanja Nemške konfederacije bi namreč lahko razumeli kot nekakšen 'opomin' recimo snovalcem

²¹ *Predstavitev najpomembnejših konvencij za mednarodno vojno pravo ter bibliografski izbor na to temo glej v Roberts in Guelff (1995).*

²² *To se je še posebej jasno pokazalo v praksi delovanja Sveta Društva narodov (Šabič, 1999: 95–115).*

Društva narodov, ko so ti obravnavali pravila o sprejemanju odločitev v tej mednarodni organizaciji. V nadaljevanju bomo – tudi na primeru Društva narodov – skušali nakazati, da ne absolutna enakost ne absolutna neenakost nista pogoj za delovanje institucij, v katerih sodelujejo države. Vendar pa mora v nekaterih primerih resnična neenakost med državami odsevati tudi v strukturah mednarodnih institucij, če naj te opravljajo naloge, za katere so bile vzpostavljene.

Društvo narodov

Z vstopom v vojno se je med velike sile aktivno vključila še ena država, in sicer Združene države Amerike (ZDA). To je pomenilo, da bi se moral morebitni poskus institucionalizacije mednarodnih odnosov na področju mednarodnega miru in varnosti dokončno razširiti tudi izven Evrope. W. Wilson, osemindvajseti predsednik ZDA, je kot del celotnega versajskega paketa, ki naj bi po krvavi vojni zagotovil mir in stabilnost v mednarodni skupnosti, zagovarjal zamisel, utemeljeno na osnovah liberalnega internacionalizma, o ustanovitvi nekega stalnega foruma, kjer bi se države redno dobivale in skušale razrešiti nesoglasja že v zgodnjih fazah, in ne šele takrat, ko bi problemi eskalirali do mere, da jih nobena diplomacija ne bi mogla več razrešiti. Tako je ideja o nastanku Društva narodov postala del pogajalskih tem na versajski mirovni konferenci.

Evropske države so bile na začetku sila skeptične do Wilsonovega predloga, in čeprav se je zamisel predvsem zaradi Wilsonove vztrajnosti kasneje uresničila in postala del versajske pogodbe, je bilo že na samem začetku mogoče ugotoviti, da kraj in čas nastanka organizacije, ki naj bi 'skrbela' za ohranjanje mednarodnega miru in varnosti, nista bila prava. Dejstvo, da ZDA niso nikoli pristopile k Društvu narodov, je porušilo idejo o tem, da bi v organizaciji sodelovale vse velesile. Načini odločanja v glavnih organih Društva narodov (Skupščina in Svet Društva) so bili utemeljeni na modelu haaških konferenc. V praksi se je pokazalo, da je takšna formula v danih pogojih neustrezna. V tako ohromljeni mednarodni organizaciji so bile države, če parafraziramo E. H. Carr (1929), bolj spodbujene k uresničevanju partikularnih interesov kot pa ciljev, ki naj bi jih uresničevala mednarodna organizacija kot celota.²² Društvo narodov je tako večji del svojega obstoja lahko le od strani opazovalo dogodke, ki so vodili k drugi svetovni vojni.

Kljub omenjenim slabostim pa Društvo narodov kaže oceniti kot nov, kvalitativen korak k organiziranju sodobne mednarodne skupnosti. Društvo narodov je bilo v osnovi resda svetovna organizacija, katere pglavitna skrb je bila posvečena miru in varnosti v mednarodni skupnosti. Vendar je Pakt Društva narodov vseboval tudi določila, ki so organizaciji dajala možnost delovanja tudi na drugih

področjih mednarodnih odnosov. Tako se je skladno s 23. členom Pakta Društvo narodov zavzemalo za zagotovitev osnovnih človekovih pravic. Člen 24 Pakta Društva narodov pa je predvideval koordinacijo vseh tistih mednarodnih organizacij, ki se ukvarjajo z zadevami splošnega interesa.²³ Isti člen je Društvu narodov omogočal ustanovitev novih funkcionalnih mednarodnih organizacij. Posebno skrb je Pakt Društva narodov posvečal statusu kolonij. Društvo narodov je v skladu z 22. členom Pakta Društva narodov uvedlo tako imenovani mandatni sistem za kolonialne posesti, ki so jih imele države poraženke prve svetovne vojne. Končno velja omeniti še vlogo Društva narodov pri varstvu manjšin.²⁴ Posebej pomembna je tudi ustanovitev Mednarodne organizacije dela, ki je v skladu s 392. členom versajske pogodbe postala del organizacijske strukture Društva narodov in ki je še najbolj nazorno predstavljala model funkcionalne organizacije, katere delovanje naj bi bilo komplementarno naporom za zagotavljanje mednarodnega miru in varnosti, kakor so si ga zamislili snovalci Društva narodov. Povedano drugače, vzpostavitev nekakšnega 'sistema' Društva narodov je pokazalo, da so se države začele zavedati, da za ohranjanje statusa quo samo zagotavljanje ravnotežja moči ni dovolj. Stabilnost v mednarodnih odnosih je mogoče zagotavljati le, če so pod ustreznim 'nadzorom' tudi druga področja mednarodnega sodelovanja. Da so se države odločile za ustanovitev Mednarodne organizacije dela, seveda ni naključje. Kapitalistične države so skušale pridobiti delavski razred ter omiliti grožnjo, ki jo je pomenila socialistična revolucija v Sovjetski zvezi (Groom, 1990: 6).

Usodo Društva narodov je na teoretični ravni skušala razložiti funkcionalistična šola, katere najvidnejši predstavnik je Mitrany (1943). Glede na značilnosti tedanje mednarodne skupnosti, ki problemov na področju mednarodnega miru in varnosti ni želela 'prepušiti' v reševanje mednarodnim organizacijam, ampak se je raje zatekala h klasičnim oblikam diplomacije, je bila forma – Društvo narodov – prej vsiljena (ali vsaj nekompatibilna) kot logična. Društvo narodov je predpostavljalo obstoj mednarodne skupnosti, ki ima dovolj visoko raven skupnih interesov in kjer bi bilo mogoče pričakovati vsaj določeno lojalnost do takšne organizacije. Ti minimalni pogoji niso bili izpolnjeni, zato Društvo narodov tudi ni moglo ustrezno izvajati nalog, zapisanih v ustanovnem dokumentu. Povsem drugačna je bila v očeh funkcionalistične šole vloga Mednarodne organizacije dela. Države so pokazale interes za sodelovanje na področju delavskih problemov in so bile pripravljene prenesti del lojalnosti na tovrstne organizacije. V zameno so dobili institucijo, specializirano za konkretno področje delovanja; institucijo torej, kjer je bilo skoncentrirano znanje o delavskih problemih in ki je na ta način (z znanjem, uveljavljanjem standardov ...) upravičevala obstoj. Zato je bila v očeh funkcionalistov usoda Mednarodne organizacije dela bistveno manj negotova, kot pa je bila usoda Društva narodov.²⁵

²³ Podobno, kot je to bilo kasneje predvideno v *Ekonomskem in socialnem svetu Organizacije združenih narodov*, v 63. členu *Ustanovne listine*.

²⁴ *Sam Pakt Društva narodov sicer ne omenja posebej varstva manjšin, kajti med prihodnjimi državami članicami ni bilo soglasja o tem, da naj bi bilo varstvo manjšin obvezujoče načelo v sistemu Društva narodov. Je pa Društvo narodov (pravzaprav njegov izvršilni organ, Svet Društva narodov) bdelo nad izvajanjem določil, zapisanih v pogodbah v okviru mirovnih pogajanj po prvi svetovni vojni (npr. saintgermainška iz leta 1919, trianonska iz leta 1920), ter enostranskimi izjavami in številnimi drugimi pogodbami, sklenjenimi pod okriljem Društva narodov. Le s soglasjem Sveta Društva narodov je bilo določila v zvezi z varstvom manjšin sploh mogoče spreminjati.*

²⁵ O funkcionalizmu glej še prispevek Irene Brinar v tej številki. Glej tudi Taylor (1990).

²⁶ O pogajanjih glede nastanka OZN poleg primarnih virov, kot je recimo zbirka *United Nations Conference on International Organisation (UNCIO)*, glej npr. Russell (1958) in Hildebrand (1990).

Organizacija združenih narodov

Neslaven propad Društva narodov ni dajal posebnih obetov za ponovitev "velikega eksperimenta" (Bennet, 1995). Med skeptiki je bil sam ameriški predsednik Roosevelt, ki v začetku ni hotel niti slišati o tem, da bi ZDA ponovno podprle idejo o ustanovitvi nove svetovne mednarodne organizacije. Po temeljiti analizi napak in prednosti Društva narodov pa so ameriški načrtovalci vendarle prepričali Roosevelta, da lahko organizacija podobnega tipa pomembno prispeva k stabilnosti v mednarodni skupnosti in s tem k uresničevanju interesov ZDA kot tedaj že nesporne velesile.

Z razvojem svetovnega trga kot neposredne posledice kapitalistične proizvodnje in z njo povezane industrijske in znanstvene revolucije so se, kot smo že nakazali, pojavili novi problemi, ki so terjali nove oblike organiziranja na mednarodni ravni. Tako je svetovna recesija v tridesetih letih našega stoletja pokazala slabosti svetovnega gospodarskega sistema, ko so se države v obdobjih krize zatele k protekcionizmu (Rittberger, 1995: 71). Da bi se izognili podobnim situacijam, so predvsem ameriški načrtovalci svetovne ureditve s podporo angleških partnerjev po drugi svetovni vojni načrtovali stabilnejšo ureditev svetovnega gospodarstva. To naj bi dosegli z liberalizacijo na eni ter s stabilnostjo in konvertibilnostjo nacionalnih valut na drugi strani; pri tem bi posebej za to ustanovljen splet mednarodnih trgovinskih in finančnih organizacij deloval v funkciji uresničevanja tako zadanih ciljev. Tako so v Bretton Woodsu leta 1944 države udeleženske mednarodne konference predlagale ustanovitev Svetovne banke in Mednarodnega denarnega sklada. Obe organizaciji sta nastali leta 1945. Liberalizacijo gospodarstva naj bi s postopnim odpravljanjem carin dosegel Sporazum o carinah in trgovini, ki je bil podpisan leta 1947, potem ko se je izkazalo, da mednarodna organizacija, predvidena za te namene že v Bretton Woodsu – Mednarodna trgovinska organizacija – zaradi nasprotij v ameriškem senatu ni mogla zaživeti (Graz, 1999).

Vzpostavljanje institucionalne podlage za organiziranje mednarodne skupnosti po drugi svetovni vojni se s tem ni končalo. Izid pogajanj o ustanovitvi Organizacije združenih narodov, ki so potekala v San Franciscu, je številne pogajalce sicer razočaral, saj so velike sile, članice protifašistične koalicije, dobile stalno članstvo v Varnostnem svetu ter pravico veta na vse pomembnejše odločitve novoustanovljene mednarodne organizacije, za katero je bilo sicer predvideno, da odločitve sprejema z večinskim glasovanjem.²⁶ Toda takšna ureditev je bila pogoj, da so vse velesile, še posebej ZDA in Sovjetska zveza, sploh pristale na sodelovanje v novoustanovljeni mednarodni organizaciji. Ne smemo namreč pozabiti, da sta dejstvo, da v Društvo narodov niso bile včlanjene vse velesile (iz skupine slednjih sta bili samo Francija in Velika Britanija vseskozi članici te mednarodne organizacije), in določilo o soglasju kot temeljnem

načinu sprejemanja odločitev to organizacijo dodatno ohromila in jo spremenila v orodje za uveljavljanje nacionalnih politik držav ne glede na njihov resnični vpliv v mednarodnih odnosih.

Ne glede na dejstvo, da je odločanje o mednarodnem miru in varnosti v OZN postalo odvisno od volje držav s posebnim statusom, sta ustanovitev te mednarodne organizacije ter postopoma razvijajoči se sistem Združenih narodov (ki ga poleg OZN in njenih organov sestavljajo tudi tako imenovane specializirane agencije in druge institucije) pokazala, da so pogajanja v San Franciscu pomenila doslej najpomembnejši mejnik v institucionalizaciji sodobne mednarodne skupnosti. OZN je v resnici v marsičem presegla Društvo narodov. Uspela je doseči temeljni cilj – univerzalizem, saj pod streho združuje vse velike sile, odprta pa je tudi vsem drugim državam, ki izpolnjujejo (minimalne) pogoje za članstvo.²⁷ Še bolj je utrdila predpostavko o inherentnosti mednarodnega miru in varnosti ter gospodarskih in socialnih področij sodelovanja v sodobni mednarodni skupnosti, ki je predpogoj za uresničitev politično in gospodarsko stabilne mednarodne skupnosti. Sistem Združenih narodov se je začel širiti na najrazličnejša področja mednarodnih odnosov. Na primer, v problematiko jedrske oborožitve in jedrskih odpadkov so poleg multilateralnih dogovorov vključene tudi mednarodne organizacije. Tako je v členu III Pogodbe o neširjenju jedrske oborožitve (podpisana leta 1968, stopila v veljavo leta 1970) predvideno, da lahko Mednarodna agencija za atomsko energijo nadzoruje in preverja jedrske reaktorje držav podpisnic pogodbe, da le-ti oziroma njihova jedrska goriva ne bi bili v rabi tudi za vojaške namene (Baylis in Rennger, 1992: 180). S problemom varstva okolja se med drugim ukvarjajo v Uradu Združenih narodov za okolje in v Mednarodni pomorski organizaciji. Ekonomska komisija Združenih narodov za Evropo je precej prispevala k vzpostavitvi tako imenovanega režima za odpravo kislega dežja v tem delu sveta (Rittberger, 1995: 63). Med drugimi področji lahko omenimo vsaj še dejavnost specializiranih organizacij v znanosti in kulturi (Organizacija Združenih narodov za izobraževanje, znanost in kulturo), kmetijstvu (Mednarodna organizacija za prehrano in kmetijstvo), socialnih zadevah (Mednarodna organizacija dela) ter zdravstvu (Svetovna zdravstvena organizacija).

Prav ta raznovrstnost sistema Združenih narodov ohranja tisti minimalni konsenz, ki je potreben za nadaljnji razvoj. Tudi v času delitve na socializem in kapitalizem so se države in tudi teoretiki s področja mednarodnih odnosov z obeh strani železne zavese v večini strinjali glede ohranitve tega sistema. Če danes vprašamo, ali bi si lahko sodobni svet predstavljali brez sistema Združenih narodov, bi le malo vprašanih odvrnilo pritrdilno. Pomen sistema Združenih narodov za mednarodne odnose lahko ponazorimo še s perečim problemom (ne)razvitosti. Sistem Združenih narodov seveda ne more in ne sme biti imun na kritiko delovanja, toda njegov

27 Člen 4 Ustanovne listine Združenih narodov določa, da so lahko članice te mednarodne organizacije vse miroljubne države, ki sprejemajo obveznosti iz Ustanovne listine in so jih pripravljene tudi izvajati. Danes ima OZN 188 držav članic.

²⁸ S problemom razvojnih razlik se tako v sistemu Združenih narodov danes ukvarjajo številne institucije (Rittberger, 1995: 54–57):

– institucije v sistemu Združenih narodov, ki posredujejo manj razvitim državam razvojne programe in kredite (sistem Svetovne banke, ki ga poleg Mednarodne banke za obnovo in razvoj sestavljata še Mednarodna finančna korporacija in Mednarodno razvojno združenje);

– politični organi in organizacije, v sistemu Združenih narodov, ki se ukvarjajo z razvojnimi vprašanji (na primer Konferenca Združenih narodov za trgovino in razvoj; ali pa Organizacija Združenih narodov za industrijski razvoj, ki je od leta 1986 specializirana agencija).

²⁹ Če se povrnemo k problematiki razvojnih razlik v mednarodni skupnosti, potem lahko k institucijam v sistemu Združenih narodov prištejemo še politično organiziranost držav v razvoju. Le-te v svojih koordinacijah skušajo bolj učinkovito zastopati svoje interese v pogajanjih z razvitimi državami. Sem bi lahko šteli gibanje neuvrščenih, začeto leta 1955 v Bandungu, utemeljeno pa leta 1961 v Beogradu. Druga takšna pomembna grupacija je Skupina 77, ki jo pogosto imenujejo kar 'Sindikati Tretjega sveta', saj pomeni največjo vplivno skupino znotraj sistema Združenih narodov. Omeniti velja še regionalne mednarodne organizacije dežel v

obstoju je v interesu bogatih in revnih držav. Bogatih zato, ker si s članstvom in prispevki po svoje kupujejo mednarodno stabilnost, nujno za razvoj mednarodne skupnosti in seveda njihov razvoj. Revnih pa zato, ker bi bili brez OZN, njenih specializiranih agencij ter drugih institucij deležni bistveno manjšega deleža podpore za razvoj.²⁸ Skratka, rast števila mednarodnih organizacij in drugih (vladnih in nevladnih) institucij v mednarodni skupnosti, ki seveda ni ostala omejena zgolj na sistem Združenih narodov,²⁹ ustreza povečanemu številu transakcij med državami in čedalje večji stopnji medsebojne odvisnosti. Vedno več je bilo problemov, ki jih države na nacionalni ravni niso mogle uspešno reševati, zato se je njihovo reševanje preselilo na mednarodno raven. Mednarodne organizacije in mednarodne institucije nasploh so ključen del mednarodnih odnosov – so torej pomembne, in, kot je nekoč rekel Claude (1971: vii), zato jih je tudi treba preučevati.

Sklepne misli

Westfalska kongresa in kasneje utrechtški kongres nikakor ne pomenijo 'uradnega začetka' sodobne mednarodne skupnosti. Mogoče pa jih je razumeti kot pomembne mejnike v raziskavah, kjer preučujemo njeno institucionalizacijo. Slednja za svoj razvoj med drugim predpostavlja tudi možnost dogovarjanja med akterji. Prav to pa so države v okviru danih omejitev, ki jih je pomenila mednarodna skupnost v sedemnajstem in začetku osemnajstega stoletja, skušale dosegati z ravnotežjem moči in s tako imenovano kongresno diplomacijo pri reševanju političnih vprašanj. Dunajski kongres je pomenil nov korak k institucionalizaciji mednarodne skupnosti, in sicer tako na političnem kot na gospodarsko-tehničnem področju. V tako imenovani *high politics* so države z rednimi kongresi (v letih 1815–1822) ter kasneje z občasnimi posvetovanji in kongresi ohranjemale dogovorjeni status quo. Potreba po stalnih stikih je bila le korak do večje institucionalizacije mednarodnih odnosov na tem področju, ki pa je tedanje mednarodno okolje še ni omogočalo. Povsem drugače je bilo na 'nepolitičnih' področjih sodelovanja, kjer je prodor kapitalistične proizvodnje terjal od držav, da so sodelovale na mednarodni ravni. Neposredna posledica tega sodelovanja je bil (med drugim tudi) razvoj mednarodnih organizacij. Društvo narodov, ki je nastalo po prvi svetovni vojni, je bilo utelešenje ideala liberalnih internacionalistov, ki so zagovarjali ustanavljanje institucij, ki bi se lahko aktivno vključevale v reševanje mednarodnih političnih problemov, po drugi strani pa je naznanilo zmanjševanje pomena kongresne diplomacije na področju mednarodnega miru in varnosti – vprašanja o slednjem naj bi se odslej pretežno reševala v tej mednarodni organizaciji. Je pa Društvo narodov postalo tarča kritike funkcionalistov, ki so ugotavljali, da ni bilo kompatibilno z naravo

tedanje mednarodne skupnosti oziroma s percepcijo držav o resnični potrebi po takšni mednarodni organizaciji. Zato pa so funkcionalisti z naklonjenostjo gledali na tako imenovane funkcionalne organizacije, kot je bila Mednarodna organizacija dela, ter tudi na razmah podobnih organizacij (recimo v sistemu Združenih narodov) po drugi svetovni vojni. Takrat je bila za mednarodno skupnost že značilna precej visoka stopnja institucionalizacije. Društvo narodov je skupaj s prakso haaških konferenc ponudilo še pomembno zgodovinsko izkušnjo, in sicer o pogojenosti sodelovanja z upoštevanjem neenakosti držav. Če za trenutek odmislimo značilnosti posameznih področij sodelovanja (na primer na področju financ je mogoče predpostaviti, da bodo imele večjo moč odločanja tiste države, ki bodo imele v organizaciji največji finančni delež), potem lahko rečemo, da če ima določeno področje sodelovanja večji vpliv na stabilnost mednarodne skupnosti, je tudi verjetnost, da bo razdelitev moči (in posledično vpliva med državami članicami na proces sprejemanja odločitve) neenaka, ustrezno večja.

Seveda sta razvoj in skokovito povečanje števila mednarodnih organizacij samo del zgodbe o zgodovini institucionalizacije sodobne mednarodne skupnosti. Število drugih institucij, ki so v tem času nastale – mednarodnih nevladnih organizacij, transnacionalnih korporacij, režimov, skupin pritiska in podobno – je težko izmerljivo. Tudi druge institucije so odsev potreb mednarodne skupnosti po intenzivni izmenjavi informacij in koordinaciji politik. Vendarle pa je na vprašanje, ali je mreža institucij odločilen dejavnik miru v našem času, mogoče dati različne odgovore. Institucije omogočajo stike, izmenjavo mnenj, reševanje sporov na različnih ravneh, od regionalne h globalni, in to bi lahko govorilo v prid tezi, da večja institucionalizacija mednarodne skupnosti prispeva k stabilnosti. O tem pričajo tudi empirična dejstva, res stara le pol stoletja, a vendarle. Države, bi komentirali (neo)liberalisti, spoznavajo, da je za stabilnost mednarodne skupnosti pomembna večja (ne pa manjša) intenzivnost sodelovanja. Institucije, ki takšno sodelovanje podpirajo, so pomembne, čeprav je nanje treba gledati dinamično – institucije so namreč koristne toliko časa, dokler so sposobne spodbujati sodelovanje (Axelrod in Keohane, 1993: 112–114). Opazovalec, ki izhaja iz (neo)realistične tradicije preučevanja mednarodnih odnosov, bi morda pripomnil, da sta moč in ravnotežje moči dejavnika, ki določata razvoj mednarodnih institucij – da se v osnovi glede mednarodnega sodelovanja ni nič spremenilo. Države namreč še vedno ostajajo države z nacionalnimi interesi, ki jih skušajo kar najbolje uresničiti (tega sicer ne zanikajo niti (neo)liberalisti). Pri tem pa državam, tako (neo)realistična tradicija, ni v interesu v mednarodnem sodelovanju doseči absolutno največ. Predvsem želijo preprečiti konkurentkam, da bi imele od sodelovanja večje dobičke in se na ta račun relativno okrepile. Če je to doseženo, potem je mednarodno sodelovanje mogoče, sicer pa ne (Grieco, 1993: 127, 132).

razvoju, kot so na primer Organizacija držav izvoznic nafte, Ekonomska skupnost zahodnoafriških držav, Združenje držav jugovzhodne Azije in podobne (Rittberger, 1995: 57–60).

³⁰ *Primerjaj Kratochwil in Ruggie (1994: 5–8).*

K tem pogledom je mogoče dodati, da čedalje več mednarodnih problemov ni več regionalnega značaja (kjer recimo izbruh konflikta ali krize bolj prizadene ene regije, druge pa ne), ampak so globalni (uporaba jedrske energije v mednarodnih konfliktih ali okoljski problemi imajo lahko globalne posledice, torej lahko približno enako prizadenejo vse regije). Narava problemov je torej tista, ki sili države k večji stabilnosti v mednarodni skupnosti – institucije pa so pomemben instrument, ki omogoča doseg tega cilja. Realnost držav kot osrednjih političnih enot v sodobni mednarodni skupnosti je sicer treba priznati. Vendar je treba tudi ugotoviti, da države med seboj prostovoljno sodelujejo in se povezujejo tudi na mednarodni ravni, če narava problema terja takšno mednarodno sodelovanje, in tembolj, če problem, ki ga je treba reševati, ogroža njih same. Večje kot so možne globalne posledice nereševanja določenega problema, manj je maneverskega prostora za tako imenovane 'neo-neo' prepire o tem, ali takšno sodelovanje prinaša absolutne ali relativne dobičke. Na problem ozonske luknje je tako na primer mogoče gledati bolj kot na katalizator sodelovanja z namenom zmanjšati grožnjo, ki jo dani problem predstavlja za naš planet, kot pa na to, komu bo takšno sodelovanje v (največjo) korist. Z iste perspektive je mogoče gledati tudi na nerazvitost, ki je ravno tako problem globalnih razsežnosti. Pri reševanju tega problema ni najpomembnejše, koliko bo to države stalo (in kakšne dobičke bodo od tega imele). Dejstvo namreč ostaja, da bo resnost tega problema rasla obratno sorazmerno s pripravljenostjo (bogatejših) držav za podporo ukrepom za zmanjševanje razlik med Severom in Jugom in s sposobnostjo mednarodnih institucij, da bodo v ta namen zadane cilje učinkovito izvajale.

O sedanji stopnji institucionalizacije mednarodne skupnosti je torej mogoče imeti različna mnenja. V tem prispevku smo se osredotočili predvsem na institucionalizacijo mednarodne skupnosti od westfalskih kongresov do nastanka OZN in smo se takšnih različnih mnenj zgolj dotaknili, pa čeprav so zelo pomembna. Zavedati se je namreč treba, da sam opis (deskripcija) delovanja mednarodnih institucij še ni dovolj, ampak je treba tudi: 1) razumeti procese in odnose znotraj mednarodnih institucij in 2) preučevati vlogo institucij v njihovem zunanjem okolju.³⁰ Šele tak, poglobljen študij, poraja različne poglede na objekt, ki ga preučujemo. Prav naslednji trije prispevki, namenjeni (med drugim tudi) prikazu razmišljanja o tem, kako lahko gledamo na razvoj institucionalizacije mednarodne skupnosti v obdobju po drugi svetovni vojni, bodo lahko služili kot dokaz za to trditev.

LITERATURA

- ANDRASSY, J. (1987): *Mednarodno pravo*. Zagreb, Školska knjiga.
- AXELROD, R., KEOHANE, R. O. (1993): *Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions*. V D. A. Baldwin (ur.): *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, str. 85–116. New York: Columbia University Press.
- BAHRUŠIN, S. V., SKAZKIN, S. D. (1947): *Diplomacija v XVII. stoletju*. V: V. P. Potemkin (ur.): *Zgodovina diplomacije*, 1. zvezek. Ljubljana: Državna založba Slovenije, str. 197–209.
- BAYLIS, J., RENNIGER, N. J. (1992): *Introduction*. V: Baylis, J., N. J. Renninger: *Dilemmas of World Politics: International Issues in a Changing World*. Oxford, Oxford University Press, str. 1–25.
- BEALES, A. C. F. (1931): *A History of Peace. A Short Account of the Organised Movements for International Peace*. London: G. Bell & Sons Ltd.
- BENKO, VLADO (1987): *Mednarodni odnosi*. Maribor: Založba Obzorja.
- BENKO, VLADIMIR (1997): *Zgodovina mednarodnih odnosov*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- BURG, P. (1984): *Der Wiener Kongreß. Der Deutsche Bund im europäischen Staatensystem*. München: Deutschen Taschenbuch Verlag.
- BENNETT, A. L. (1995): *International Organizations: Principles and Issues*. Englewood: Prentice-Hall.
- CARR, E. H. (1978): *The Twenty Years' Crisis 1919–1939: An Introduction to the Study of International Relations*. London: MacMillan Press, Ltd.
- CLAUDE, I. (1971): *Swords into Plowshares. The Problems and Progress of International Organization*. New York: Random House.
- CRUCÉ, É. (1623/1909): *The New Cyneas of Émeric Crucé*. Edited with an Introduction and Translated from the Original French Text of 1623. Philadelphia: Allen, Lane & Scott.
- Department of Public Information (UN) (1986): *Everyone's United Nations* (1986). New York: United Nations.
- DICKINSON, E. D. (1920): *The Equality of States in International Law*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- EFIMOV, A. V., TARLE, E. V. (1947): *Od ustanovitve svete alianse do julijske revolucije (1815–1830)*. V: V. P. Potemkin (ur.): *Zgodovina diplomacije*: prvi zvezek. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
- GERBET, P. (1981): *Rise and Development of International Organization: A Synthesis*. V: Abi Saab, G. (ur.): *The Concept of International Organization*. Paris: UNESCO, str. 27–50.
- GRAZ, J.-C. (1999): *The Political Economy of International Trade*. Journal of International Relations and Development 2/3, str. 288–307.
- GRIECO, J. M. (1993): *Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism*. V D. A. Baldwin (ur.): *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press, str. 116–143.
- GROOM, A. J. R. (1990): *The Setting in World Society*. V: A. J. R. Groom, P. Taylor (ur.): *Frameworks for International Co-operation*. London: Pinter Publishers, str. 3–11.
- GRÜNER, W. (1990): *Der Deutsche Bund und die Europäische Friedensordnung*. V: H. Rumpler (Ur.): *Deutscher Bund und deutsche Frage, 1815–1866*. Wien: Verlag für Geschichte und Politik. München: R. Oldenburg Verlag, str. 235–264.
- HAMILTON, K. / LANGHORNE, R. (1995): *The Practice of Diplomacy: its Evolution, Theory and Administration*. London: Routledge.
- HILDEBRAND, R. C. (1990): *Dumbarton Oaks: The Origins of the United Nations and the Search for Postwar Security*. Chapel Hill: the University of North Carolina Press.
- HINSLEY, F. H. (1963): *Power and Pursuit of Peace: Theory and Practice in the*

- History of Relations Between States. *Cambridge: Cambridge University Press.*
- HVOSTOV, V. M. (1947): *Dokončanje boja za razdelitev sveta in prve vojne za njegovo novo delitev (1898–1904)*. V: V. P. Potemkin (ur.): *Zgodovina diplomacije*, 2. zvezek. *Ljubljana: Državna založba Slovenije*, str. 143–163.
- IMBER, M. (1992): *International Organizations*. V: Baylis, J., N.J. Rennger: *Dilemmas of World Politics: International Issues in a Changing World*. Oxford, *Oxford University Press*, str. 174–202.
- KILGORE, A. (1986): *Cut Down in the Crossfire*. *International Relations (London)* 8/6, str. 592–610.
- KILGORE, A. (1987): *Kassebaum and Gramm-Rudman*. V: D. Williams: *The Specialised Agencies of the United Nations: The System in Crisis*. London: *C. Hurst & Co*, str. 95–106.
- KRASNER, S. (1993): *Westphalia and All That*. V: J. Goldstein in R. O. Keohane (ur.): *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. Ithaca, London: *Cornell University Press*, str. 235–264.
- KRATOCHWIL, F. (1994): *Preface*. V: Kratochwil, F. / E. D. Mansfield (ur.): *International Organization: A Reader*. New York, *HarperCollins College Publishers*, str. ix–xiv.
- KRATOCHWIL, F., RUGGIE, J. G. (1994): *International Organization: A State of the Art on an Art of the State*. V: Kratochwil, F. / E. D. Mansfield (ur.): *International Organization: A Reader*. New York, *HarperCollins College Publishers*, str. 4–19.
- LORIMER, J. (1883): *The Institutes of the Law of Nations (Vol. I, II)*. Edinburgh, London: *William Blackwood and Sons*.
- MITRANY, D. (1943): *A Working Peace System*. London: *Royal Institute of International Affairs*.
- SCHERMERS, H. G. / BLOKKER, N. M. (1995): *International Institutional Law*. The Hague; London; Boston: *Martinus Nijhoff Publishers*.
- PENN, W. (1693–94/1915): *An Essay Towards the Present and Future Peace in Europe*. Gloucester, *John Bellows*.
- PETRIČ, E. (1980): *Nekateri komparativni vidiki mednarodnih organizacij*. Teorija in praksa 17/9, str. 1120–1134.
- ROBERTS, A., GUELFF (ur.) (1995): *Documents on the Laws of War*. Oxford: *Clarendon Press*.
- RUSSELL, R. B. (1958): *A History of the UN Charter*. Washington, D. C.: *The Brookings Institution*.
- SINCLAIR, T. J. (1996): *Beyond International Relations Theory: Robert W. Cox and Approaches to World Order*. V: R. W. Cox in T. J. Sinclair: *Approaches to World Order*. Cambridge: *Cambridge University Press*, str. 3–19.
- STOEßINGER, J. G. (1977): *The United Nations and the Superpowers*. New York: *Random House*.
- ŠABIČ, Z. (1999): *Voting in International Organisations: Mere Formality or a Matter of Substance?* *Ljubljana: Založba FDV (v tisku)*.
- TAYLOR, P. (1990): *Functionalism: The Approach of David Mitrany*. V: A. J. R. GROOM, P. TAYLOR (ur.): *Frameworks for International Co-operation*. London: *Pinter Publishers*, str. 125–139.
- YOUNG, O. (1983): *Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes*. V: S. D. Krasner (ur.): *International Regimes*. Ithaca, London: *Cornell University Press*, str. 93–115.
- WHITEMAN, M. M. (1964): *Digest of International Law (Vol. 3)*. Washington, *Department of State*.