

**Срђан Ж. Словић**

*Институт за српску културу Приштина/Лепосавић*

**Весна С. Зарковић**

*Институт за српску културу Приштина/Лепосавић*

## **ДРУШТВО НАРОДА – ОРГАНИЗАЦИЈА ПРОИСТЕКЛА ИЗ ПРВОГ СВЕТСКОГ РАТА И ВОДОДЕЛНИЦА НОВЕ ЕРЕ ДИПЛОМАТИЈЕ\***

### **Сажетак**

Оснивање прве међународне организације (Друштво народа) 1919. године, означава раскид са традиционалном дипломатијом. Ова дипломатија позната је и под називом „стара дипломатија“ и представљала је систем међуодноса између влада суверених држава. Овакав систем је почивао на размени амбасадора или министара задужених да поступају као посредници и преносиоци информација. У својству преносиоца информација, амбасадори су деловали као „људи присутни на лицу места“, информишући своје владе о унутрашњој ситуацији земље у којој обављају своју дужност. У својству посредника, амбасадори представљају своју државу и штите интересе својих влада код државе у којој су акредитовани у циљу охрабривања пријатељских односа између двеју земаља. То су позитивне стране старе дипломатије. Негативне се тичу њене конзервативности и тајности.

Током XIX века дипломатске институције се модернизују у виду аташеа за војна, културна и економска питања, који се прикључују дипломатском особљу. Недостатке старе дипломатије

---

\* Рад је настао у оквиру пројекта „Материјална и духовна култура Косова и Метохије ев. бр. 178028, који је одобрило и финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

покушала је да надомести прва светска организација универзалног карактера основана 28. априла 1919. године. Представљала је компромис између система колективне безбедности и суверенитета држава.

Велику улогу у оснивању Друштва народа одиграо је Вудро Вилсон, који је њено оснивање заснивао на критици система равнотеже снага. У својих чувених 14 тачака истакао је начела нове дипломатије базиране на либерализму уз реалистичке гаранције. Друштво народа је показало и одређене слабости, јер су га основали победници и спречили правом вета да се санкције примене на њих. Рат је остао као крајње средство за прибављање правде – *ultima ratio*. Друштво народа није успело да реши сукоб између система колективне безбедности и суверенитета, што је био један од главних разлога неприступања САД-а Пакту. Бојале су се да чл. 16. Пакта не подрије амерички суверенитет и уставну моћ Сената да објави рат.

Кључне речи: Друштво народа, колективна безбедност, сувереност, Вилсон, стара дипломатија

## УВОД

Развој међународних организација пратио је развој међународних односа и међународног права. Применом аналитичко-синтетичке и историјско-социолошке методе покушаћемо да укажемо на дуг пут развоја међународних организација и међународних односа из дескриптивне у експланаторну фазу. Овај пут се не може замислити без доприноса који су дали Пјер Дибоа, Жржи Подјебрад, Војвода де Сили, Хенри IV, Бентам, Кант и Вилсон. Њихова основна идеја водиља била је везана за успостављање трајног мира и безбедности путем стварања заједничких парламентарних или путем заједничке федерације држава чланица. Штавише, Европска Комисија за Дунав била је прва међународна организација са обележјима наддржавности.

Успостављање прве универзалне светске организације, Друштва народа, такође дугује одржавању многих међународних конгреса и конференција, чиме се почело прелазити из билатералне у мултилатералну дипломатију. Почев од Вестфалског мира (1648), преко Карловачког (1699), Утрехтског (1713), Бечког конгреса (1815), Париског (1856), и Хашких мировних конференција (1899 и 1907), утрт је пут образовању једне светске органи-

зације која се неће бавити идеалистичким спекулацијама мира и безбедности, већ ће почети да конкретно разматра питања мира и безбедности. Овакав тип организације допринео је оснивању потоњих пактова за мирно решавање спорова (Брајан-Келогов пакт) и првом примењеном систему колективне безбедности путем принудних мера Савета Друштва народа.

## **1. КРАТАК ОСВРТ НА ТРАДИЦИОНАЛНУ ДИПЛОМАТИЈУ**

Развојем модерног система нација-држава, долазило је до хегемонистичких претњи чим је једна држава постајала јача од других. Систем је почео да одговара на хегемонистичке претње механизмом равнотеже снага, где би коалиција утицала на слабљење државе хегемона. Оваква ситуација је била позната за време религијских ратова.<sup>1)</sup>

Покушај хабзбуршког императора Чарлса V (Charles V) да успостави и прошири моћ Светог римског царства од 1530-1556. године, водио је образовању коалиције против њега из религијских и политичких разлога. То је био његов последњи покушај да постигне европску хегемонију хришћанског јединства уз прерастање већине европских држава у апсолутне монархије. Механизам равнотеже снага почиње да се даље развија и изван Европе, када је Француска потписала уговор са султаном 1536. године, у циљу опонирања Чарлсовој хегемонији. Хабзбуршка монархија је имала још покушаја да обезбеди хегемонију у Европи користећи религију као изговор. Филип II, син Чарлса, покушао је да осигура своје прекоокеанско царство, али му се супротставила коалиција холандских и белгијских протестаната заједно са Великом Британијом и Француском. Током тридесетогодишњег рата (1618-1648) хабзбуршки владари Шпаније тежили су хегемонији у циљу успостављања поретка у Европи кога би контролисали они сами. Њему се супротставила коалиција немачких протестантских држава које су подржавале католичка Француска и протестантска Шведска. Водећи антихегемонистички државник тога доба био је француски кардинал Ришеље (Richelieu), који је објединио антихабзбуршку коалицију која је победила у Тридесетогодишњем рату.

1) Срђан Словић, *Аронова теорија међународних односа и актуелно косовско питање*, Институт за српску културу Приштина/Лепосавић, 2009, стр. 96-99.

## 1.1 Дипломатија апсолутних монархија и равнотежа снага: 1650-1815.

Вестфалски мир је означио завршетак религијских ратова и отворио друге у којима су ангажоване велике силе ради ширења своје моћи и утицаја, а све то у циљу остваривања сопствене хегемоније. Вестфалски мир је био значајан и по томе што је установио систем суверених држава као главних међународних субјеката. Суверене државе су монополизовале легитимну употребу силе у оквиру добро утврђених граница и бориле су се за моћ у оквиру анархичног међународног система.<sup>2)</sup> Оваква одредница ће касније бити прихваћена као норма. Адам Вотсон (Adam Watson)<sup>3)</sup> је понајбоље описао како је вестфалски систем допринео развоју модерне дипломатије. На првом месту, то је увођење концепта каријерног дипломате, који је развијао специфичне вештине које су омогућиле ефективно извршавање обавеза. Надаље, овакве професионалне дипломате припадале су неформалној групи акредитованих дипломата на различитим дворевима Европе и следили су заједничке циљеве, имали заједничке привилегије и имунитете, предност у размени информација посебно код савезничких држава, одржавали добре односе чак и када су њихове земље биле у завади. Такође је дошло до успостављања дипломатског кора, који је постао стално тело упркос флукуацији дипломата.<sup>4)</sup> Најзад, установљен је и систем конгреса којим су се завршавали и регулисали сукоби и ратови. То више није изоловани догађај већ „врхунац у дијалогу“.<sup>5)</sup>

Рат је постепено почео да буде увођен у легалне токове, постајао повремен и ограничен, а дипломатија стална и општа. Ришеље је увео праксу константних дипломатских контаката чак и са непријатељима и за време рата. То је био велики корак напред у односу на претходну неформалну дипломатију. Дипломатија се овим постепено уводи у механизам равнотеже снага. У оквиру тог концепта врши се преподешавање сврставања држава ради компензације промена на нивоу моћи појединачних држава.<sup>6)</sup> Као

2) Термин анархични систем је веома познат у теорији међународних односа и означава одсуство врховног арбитра у њима. Државе су због тога принуђене да саме себи прибављају правду – *ultima ratio*.

3) Adam Watson, *Diplomacy: The Dialogue between States*, New York, McGraw-Hill, 1983, стр. 103.

4) Исто, стр. 103.

5) Исто, стр. 103.

6) Компензација се временом искристалисала као један од главних метода успостављања равнотеже снага.

последица овакве политике јавља се позиција министра спољних послова, као ресор задужен за регулисање дипломатских активности одређене државе. Систем равнотеже снага успео је да обезбеди опстанак мањих држава, али није могао да очува мир.

Француска је под Лујем XIV (Louis XIV) претила да постане европски хегемон, а посебно уједињењем са Шпанијом у велико династијско царство. Овакав поступак иницирао је коалицију између Низоземске, Светог римског царства и Велике Британије. Дошло је до рата са Француском и победе ове коалиције – у периоду између 1667-1713. године вођена су четири рата. Последњи је био рат за шпанско наслеђе у Америци током 1702-1703. године. По свом интензитету претио је да постане светски рат, јер је укључио операције и алијансе са локалним владарима на неколико континената. Француска и Велика Британија су током XVIII века водиле ратове за доминацију у Европи и прекоокеанским поседима укључујући различите савезнике: рат за пољско наслеђе (1733-1738), рат за аустријско наслеђе (1756-1763), рат Француза и Индијанаца у Америци (1754-1763) и америчка револуција (1775-1783). Овај последњи је прерастао у борбу и надметање великих сила, јер се радило о умешној дипломатији и локалној употреби интелигенције колониста употпуњен жељом Француске да се реваншира Великој Британији. Оваква ситуација је резултирала америчко-француско-шпанским савезом против Велике Британије. Циљ је био дипломатска и економска изолација Велике Британије.

Француска револуција и Наполеонови ратови довели су до нове француске хегемоније. Наполеон је од 1807-1811. године успоставио хегемонију о којој су сањали Чарлс V и Луј XIV. Године 1811. једино је Велика Британија била ван француске орбите. Француско царство је било окружено сателитским државама и савезницима сумњиве лојалности, али невољних да отворено опонирају Наполеону. Оваква хегемонија узроковала је сазивање Бечког конгреса и изолацију Наполеона.

## **1.2. Дипломатија равнотеже снага и европски еквилибријум: 1815-1914.**

Овај период карактерише избијање краткотрајних ратова, али до светског рата није дошло. Били смо сведоци мирних односа који су трајали готово један век. Основни циљ Бечког конгреса био је рестаурација некадашњег режима (*ancien régime*) и успо-

стављање равнотеже снага налик оној из XVIII века, као једног од опробаних начина успостављања мирних односа међу државама.

После Бечког конгреса, европске силе шире равнотежу снага на светском нивоу. Независно од тога, дипломатија и даље остаје евроцентрична, због тога што је Европа сматрана центром светских дешавања тога времена. Главну улогу у дипломатији имале су велике силе, а мање државе су биле стављане у орбиту неке од њих, с циљем пружања подршке ради одржавања, поновног успостављања или нарушавања постојеће равнотеже снага. Надаље, велике силе су спроводећи политику европског концерта („Света алијанса“), сносиле сву одговорност за понашање малих држава и само очување мира међу њима. Овакав начин односа укључивао је и право на интервенцију концерта у кризама и сукобима који су укључивали слабије државе. Већ инаугурисана дипломатска служба развијала је заједничко уверење „да је сврха дипломатије очување мира“.<sup>7)</sup>

У периоду од 1815-1848. године, Велика Британија је следећи своје вођство дипломатије из периода рата тежила дипломатији мировних коалиција. Крајњи циљ био јој је колективна безбедност базирана на династијском легитимитету и учешћима на периодичним међународним конгресима у циљу регулисања равнотеже снага на дипломатски начин. Иницијатор и инспиратор антинаполеонове коалиције и послератног уређења био је британски министар спољних послова лорд Каслриф (Castlereagh). Талејран (Talleyrand) је вештим маневрима напустио Наполеонову политику и успео да издејствује повратак Француске у концерт великих сила ради очувања територијалних добитака из времена револуције и Наполеонових ратова.

Године 1818. Француска улази у концерт великих сила заједно са Великом Британијом, Аустријом, Русијом и Пруском са циљем колективног надзора над европским системом држава. Након интервенција у Шпанији и Италији („карбонарски покрети“) 1820. године, чији је циљ био гушење револуционарних покрета, аранжмани колективне безбедности конгресног система нису дуго трајали. Овакав систем колективног директоријума<sup>8)</sup>

---

7) Harold Nicolson, *The Evolution of Diplomacy*, Oxford and New York, Oxford University Press, 1966, str. 100-105.

8) Историчари, политиколози и правници се слажу да је „Света алијанса“ била претеча система колективне безбедности аналогног систему Друштва народа и Уједињених нација (Савет Друштва народа и Савет безбедности Уједињених нација).

обезбеђивао је мир међу великим силама и уопштено око 30 година. Главну улогу у вођењу оваквог система имао је Метерних (Metternich), са циљем одбране династијске легитимности против претњи које су долазиле од најопаснијих држава нечланица, националних покрета, који су били *in statu nascendi*. Чак и у таквим условима, систем је мирољубиво апсорбовао ефекте револуција у Француској, Белгији и Пољској током 30-их година XIX века.

У периоду од 1848-1871. године, талас националистичких политичких и социјалних револуција који је поплавио Европу 1848. године, пружио је велики изазов систему. Постепено урушавање Османског царства у Европи, које је водило Кримском рату, довело је до краха концерта. Потоњи процеси уједињења Италије и Немачке били су строги тест за систем држава и умногоне утицали на равнотежу снага. Ови процеси су подразумевали неизбежне краткотрајне ратове. Уједињење Италије спроведено је под патронатством Краљевства Пијемонт-Савоја и уз довитљивост Камилла ди Кавура (Camillio di Cavour), који се придружио француско-британској коалицији у Кримском рату 1854. године. Ово придруживање дало му је британску дипломатску подршку и француско војну помоћ, неопходну да победи Аустрију 1859. године, која је владала северном Италијом. Процес уједињења завршен је 1870. године.

Бизмарк (Bismarck) је ујединио Немачку изоловањем Француске на дипломатски начин: створио је антифранцуску коалицију међу немачким државама, да би је победио 1870, а следеће године прогласио немачко царство. На овакву ситуацију реаговала је Велика Британија, тако што је лорд Палмерстон употребио сву своју финансијску и поморску моћ да би равнотежу снага пребацио на њену страну.

У периоду од 1871-1914. године, европска дипломатија била је сконцентрисана на два суштинска питања: овладавање легатом Османског царства (посебно у Европи) и овладавање колонијалном експанзијом у Африци и Азији. Бизмаркова политичка далековидост и дипломатске вештине показале су се у оба случаја. Окупио је све силе у Берлину 1878. године да би се коначно разрешили руско-турски ратови вођени током 1877-1878. године, који су укључивали многобројне граничне промене уз могућност спречавања даљег ширења ратова. Такође, 1885. године сазвао је велике силе да би им упутио на решавање многе афричке колонијалне спорове – генерална арбитража и међународне одлуке.

Рузвелт (Roosevelt) је одиграо водећу дипломатску улогу у окончању руско-јапанског рата 1904-1905. године нудећи своје посредништво у Портсмуту.

Основни закључак који се намеће јесте да је XIX век произвео модерније дипломатске институције у одговору на развој војних елемената, економске експанзије, националних амбиција и успона јавног мњења. Почев од 30-их година XIX века, војни аташеи се прикључују дипломатском особљу, чиме одражавају увећану сложеност војног елемента и националне моћи. Поред војних аташеа, почели су да се дипломатском особљу прикључују и комерцијални и културни аташеи.

## 2. ПРЕДНОСТИ И НЕДОСТАЦИ СТАРЕ ДИПЛОМАТИЈЕ

Стари систем дипломатских односа имао је своје предности и недостатке. За сваку државу је била привилегија имати дипломатске представнике у многим главним градовима широм света, ради бољег упознавања државе у којој дипломата обавља своју функцију. То разумевање унутрашњих односа државе у питању је било резултат децентрализације.

Традиционалне дипломате биле су добар извор информација из прве руке и мастери суптилне уметности преговарања. Једна од слабости старе дипломатије била је њена конзервативна природа. У предратном периоду, владе су регрутовале дипломате из аристократске елите, независно од драматичних промена у XIX веку – развој модерне демократије. Основни проблем састојао се у чињеници да су се дипломате бирале не према њиховој стручности и вештини, већ према рођењу. Још једна од слабости традиционалне дипломатије је била та што су дипломате следиле уске националне интересе у односу на глобалне. Можда и највећа слабост традиционалне дипломатије био је њен тајни карактер и могућност вођења рата, што иде у прилог само великим силама.<sup>9)</sup>

Трагедија Првог светског рата наводила је на критику традиционалне дипломатије, а посебно њену тајност, претње и употребе силе и рата зарад националних добитака, као и неефикасност у погледу питања која су била више од билатералних. Због тога, Први светски рат је постао синоним за „нову дипломатију“.

9) Alfred Zimmerman, *The League of Nations and the Rule of Law 1918-1935*, London, McMillan, 1936, str. 13-22.



Нова дипломатија је почела да промовише арбитражу и колективну безбедност као сигурније средство избегавања будућих сукоба. Инаугурисање нове дипломатије се посебно заснивало на потреби за стварањем једне универзалне међународне организације, што ће се касније отеловити у Друштву народа.<sup>10)</sup>

## 2.1. Први предлози за оснивање светске организације

Након избијања Првог светског рата у многим земљама се јавља потреба за оснивањем неке врсте међународне организације која би спречила будуће ратове. У тим иницијативама предњачиле су САД и Велика Британија. У САД-у је група истакнутих вођа основала *Лигу за јачање мира* 1915. године са циљем да се сви будући међународни спорови упуте на арбитражу, а да се против прекршиоца који се не повинује арбитражи наметну санкције. У Великој Британији је једна од најутицајнијих била организација *Друштво лиге нација* и *Лига интересне групе Фабијаниста*. Ове организације нису пледирале да буду светске налик потоњем Друштву народа, већ су, једноставно, биле институције за мирно решавање међународних спорова између зараћених страна. Свој рад су базирале према моделу Хашких конференција те им је основни начин решавања спорова био арбитражни.<sup>11)</sup>

Поменуте организације су, осим Фабијаниста, биле идеалистичког карактера и све спорове упућивале на суд и арбитражу, мада је било оних који се на тај начин нису могли решити. Фабијанисти су предложили нешто сасвим ново: нови светски поредак. Две битне ствари су укључене у темељ нове светске организације. Прва се тичала решавања несудских спорова које би требало поверити Савету држава, састављеном од великих сила. Оне би имале највећу одговорност за успостављање међународног мира и безбедности. Колико је оваква одлука била далекосежна говори и чињеница да је на бази ње касније образован и Савет безбедности Уједињених нација, као орган искључиво надлежан за одржавање међународног мира и безбедности до данашњих дана. Фабијанисти су заговарали и успостављање сталног секретаријата, који би координирао међународне активности.<sup>12)</sup>

10) Детаљније видети у: Thomas Knock, *To End All Wars: Woodrow Wilson and the Quest for a New World Order*, New York, Oxford University Press, 1992, str. 36-37.

11) Овакви предлози нису били изненађујући када се узму у обзир сва бруталност и разарајући елементи Првог светског рата. Поред тога, постоје земље које су претрпеле милионске губитке: Аустро-Угарска 1.250.000 жртава, Француска 1.500.000, Немачка и Русија по 1.750.000.

12) Leonard Woolf, *International Government*, New York, Brentano's 1916.

Можда најцелисходнији предлог за стварање светске организације универзалног типа дала је Филиморова комисија (Phillimore), названа према чувеном правнику из САД-а, лорду Волтерсу Филимору (Walters Phillimore) у марту 1918. године. Његов план је предлагао успостављање „Конференције савезничких држава“ чије су се чланице обавезале да неће напасти савезнике без претходног приступања арбитражи. Њене одлуке су се морале поштовати. Уколико би се нека од чланица одлучила за рат, то би значило да је заратила са свим осталим чланицама. Конференција би у том случају одговорила наметањем санкција, било економских или војних. План је био веома сврсисходан и укључен је у чланове 12-17 Пакта Друштва народа. Међутим, у себи је садржао две слабости: прва се тиче ситуације када арбитар или конференција не постигну споразум у одређеним препорукама; друга се односи на примену мера колективног кажњавања оне државе која одбија да се повинује мерама. Комисија је изазвала сумњу „да ли ће државе да склопе уговор или ће уопште да испоштују уговор“.<sup>13)</sup> Велика Британија је прихватила споразум, али га није ратификовала.

У јуну месецу 1918. године француска делегација је поднела нацрт предлога за стварање Друштва народа и истовремено заговарала успостављање „Међународног савета“ који би сачињавали представници држава чланица. Савет би се састајао годишње и решавао тзв. несудске спорове уз помоћ административног комитета. Судске спорове би решавао „Међународни трибунал“. Споразум би у дело спроводила међународна комисија којом би руководило Друштво. Овај предлог француске делегације био је јачи од осталих и Филиморова комисија га је одмах прихватила јер је „ишао изнад онога што смо ми припремили да предложимо“.<sup>14)</sup> Основни предлог састојао се у чињеници да Савет Друштва треба да буде састављен од великих сила (САД, Велика Британија, Француска, Италија, Јапан и, касније, Немачка). То су били стални чланови Савета, док су мање државе биле несталне чланице. Савет би се састајао годишње, док би се остали састајали четворогодишње. Секретаријат би био подршка ефикасном функционисању организације.

---

13) David Hunter Miller, *The Drafting of the Covenant*, New York, G.P. Putnam's Sons, 1928, vol. 2, Doc. 1, str 3-6.

14) Исто, стр. 12.

Коначна верзија нацрта Пакта усвојена је 28. априла 1919. године, мада је и у њој било доста компромиса и понеких нејасноћа. Једна од примарних нејасноћа тичала се раскорака између члана 5. и члана 10. Споразума. Члан 10. је давао гаранције да ће „Друштво колективно очувати територијални интегритет и постојећу политичку независност свих чланица“. Савет ће имати главну улогу у испуњавању овакве гаранције. С друге стране, члан 5. је предвиђао једногласност у погледу предузимања казних мера против државе агресора. Међутим, уколико би држава чланица починила акт агресије, она би могла да се заштити правом вета.

Коначно, 10. јануара 1920. године Уговор из Версаја постаје правно обавезујући међународни споразум, а Споразум о оснивању Друштва народа постаје оперативан. Први генерални секретар Друштва постаје сер Ерик Драмонд (Eric Drummond), бивши министар спољних послова Велике Британије. Драмонд је био веома успешан генерални секретар од 1919-1933. године, јер је установио ефикасну грађанску службу од 675 мушкараца и жена, која је служила двома главним органима: савету и скупштини.

На тај начин је створена прва светска организација универзалног карактера, која је унела новине у дипломатским односима у свету тиме што је у први план истицала норме међународног права. Ове норме су доприносиле колизији између суверенитета и колективне безбедности, што је и био главни разлог неприступачности САД-а Друштву.

## **2.2. Улога Вилсона у стварању Друштва народа и механизми његовог деловања**

Вилсон је своју намеру за оснивање светске организације универзалног типа заснивао на критици система равнотеже снага. Био је носилац либералних тенденција XIX века. Критикује систем равнотеже снага сматрајући га застарелом категоријом, који није у стању да помогне успостављању мирних односа међу државама. То је више начин ограничења моћи других држава. У оваквом систему односа тежи се очувању суверенитета и територијалног интегритета уз спречавање стицања надмоћи неких од држава.

Рат, који је потребан ради очувања или нарушавања равнотеже, више не може бити толерисан јер је Први светски рат по свом карактеру био веома бруталан. Коју врсту алтернативе је

понудио Вилсон? Био је свестан чињенице да суверене државе не могу бити укинуте, али би сила могла бити каналисана путем права.<sup>15)</sup> Једноставно, сувереност је у неким елементима морала да дође у сукоб са међународним правом, јер међународно право врши његово подривање путем наднационалности и таквог начина доношења одлука.

Вилсон је изнад свега желео да се у међународне односе уведе законитост и предложио чувених 14 тачака као услов уласка САД у рат:

1. Споразуми о миру треба да буду отворени без тајних аранжмана;
2. Егзистирање слободе мора бити ван територијалних вода;
3. Отклањање свих економских трговинских баријера;
4. Смањење националног наоружања на најнижи могући ниво адекватног домаћој безбедности;
5. Слободна, отворена и непристрасна регулација колонијалних захтева;
6. Евакуација немачких трупа из Русије и поштовање руске независности;
7. Евакуација немачких трупа из Белгије;
8. Евакуација немачких трупа из Француске укључујући и спорну област Алзас/Лорен;
9. Корекција италијанских граница дуж јавно признатих националних граница;
10. Ограничена самоуправа за народ Аустро-Угарске;
11. Евакуација немачких трупа са Балкана и независност балканских народа;
12. Независност Турске и ограничена самоуправа за остале нације које су живеле под Османском империјом;
13. Независност Пољске;
14. Образовање општег удружења нација по специфичном споразуму зарад обезбеђења узајамних гаранција политичке независности и територијалног интегритета како за велике, тако и за мале државе.<sup>16)</sup>

У америчкој иницијативи за мир израженој у четрнаест тачака Вилсон је додао и Четири принципа, од којих је последњи

15) Рејмон Арон ову категорију назива „мир путем права/закона“.

16) Martin Griffiths, *Fifty key Thinkers in International Relations*, London and New York, Routledge, 1999, str. 97.

подразумевао да се „свим препознатљивим националним аспирацијама максимално изађе у сусрет без увођења нових или цементирања старих елемената раздора и антагонизама који би с временом вероватно могли да угрозе мир у Европи, а самим тим и у свету.“<sup>17)</sup>

Вилсон је заговарао либерално-институционалистички приступ у науци о међународним односима. Многи су му замерали за идеализам и утопизам, али он ипак није био утописта те врсте. Сматрао је да иза сваке институције треба да стоје сила и моћ како би се одлуке спровеле у дело. Начинио је искорак од равнотеже снага ка колективној безбедности. Само постојање уговора и споразума није довољно, већ је потребно „створити организације и правила како би споразуми били примењени“.<sup>18)</sup>

Вилсон је умногоме подржавао организације овакве врсте и сматрао их непревазиђеним у очувању мира и безбедности. Како је међународна безбедност колективна одговорност коалиције мирољубивих држава против евентуалног агресора, он инаугурише концепцију о недељивости мира. Концепција колективне безбедности би се од равнотеже снага разликовала у следећем:

1. У колективној безбедности нагласак је више на агресивној политици држава него на њеним способностима;
2. Савези у систему колективне безбедности нису стварани унапред, јер се није знало која држава ће бити агресор;
3. Колективна безбедност је била тако осмишљена да буде глобална и универзална без неутралних држава. Код равнотеже снага савези су стварани против државе која је постајала сувише јака и њихово образовање било је унапред.<sup>19)</sup>

И поред тога што је имало за циљ да успостави мирне односе међу народима, Друштво народа у тој намери није успело. Створили су га победници и самим тим прихватили обавезе које су се састојале у неприбегавању рату и „успостављању односа заснованих на правди и части који се тичу поштовања обавеза проистеклих из уговора“.<sup>20)</sup> Члан 10. је обавезивао чланице

---

17) Miša Gleni, *Balkan 1804-1999 (nacionalizam, rat i velike sile)*, II deo, Beograd, Samizdat B92, 2001, str. 56.

18) Naj Džozef, *Kako razumevati međunarodne odnose: uvod u teoriju i istoriju*, sa engleskog preveo Dragan Simić, Beograd, Stubovi kulture, 2006, str. 124.

19) Исто, стр. 125.

20) Срђан Словић, *Аронова теорија међународних односа и актуелно косовско питање оп.цит.*, стр. 107.

Друштва да поштују и одрже против сваког спољњег напада територијалну целовитост и постојећу политичку независност свих чланица. Сваки рат или претња ратом, без обзира да ли погађа неку од чланица, интересује цело Друштво које је било дужно да предузме одговарајуће мере за заштиту мира (члан 11.). Ако нека чланица прибегне рату, сматраће се да је напала све остале чланице. У том случају би све оне *ipso facto* предузеле против нападача мере дипломатско-економске природе. Савет Друштва је био дужан да чланицама препоручи обим и врсту војних акција у циљу спровођења санкција. Штавише, одговарајућа држава могла је бити и искључена из Друштва (члан 15.).

Да би имале правну снагу, одлуке Савета морале су бити донете једногласно. Уколико не би било једногласности, чланице Друштва обезбеђују себи право да поступају према свом виђењу ситуације да би одржале право на правду (члан 15.). Рат је, како је већ речено, био само крајње средство решавања спорова у случају да мирни начини не буду успешни, три месеца након арбитражне процедуре и пресуде пре извештаја Савета. Право на рат није било укинато – остало је као врховно средство за прибављање правде (*ultima ratio*), али је само избијање рата било отежано захтевом да се претходно искористе све могућности за мирно решавање спорова. Надаље, агресија није била дефинисана, што је био један од основних услова успостављања колективне безбедности.<sup>21)</sup>

Треба истаћи и чињеницу да ни околности нису ишле на руку првом примењеном систему колективне безбедности. Дошло је до парадоксалне ситуације да држава која је највише инсистирала на стварању овакве организације, чији је и либарални план преуређења светске политике било само Друштво, није извршила ратификацију Пакта. Једноставно, вођа опозиције из Масачусетса Хенри Кобот Лоц (Henry Cobot Lodge) је сматрао да би члан 16. Пакта ослабио амерички суверенитет и уставну моћ Сената да објави рат. Бојао се и америчког учешћа у примени колективне безбедности у далеким ратовима. Дошло је до дебате између Вилсона и Лоца. Лоц је спроводио тобожњу изолационистичку политику, јер је имао заштиту Велике Британије као најјаче поморске силе на свету. САД нису желеле мешање у унутрашње ствари европских и азијских држава, али су то чиниле против слабијих држава на свом континенту. Мексико, Куба и Централна Амери-

---

21) Испоставиће се да ће агресија бити дефинисана тек стварањем Уједињених нација, и то не одмах након стварања ове организације, већ Резолуцијом Генералне скупштине УН бр. 3314 из 1974. године. Дакле, требало је да прође много времена да би се дошло до дефиниције агресије.

ка. Победу је однео „изолационистички импулс према европској равнотежи“.<sup>22)</sup> Вилсон је, у духу либерализма и морализма, био за ширење идеја Друштва народа у целом свету и да „тај рефлектор савести буде упрт у свакога ко било кад и било где планира и спрема зло и агресију“.<sup>23)</sup>

Совјетски Савез је одредбама Брест-литовског мира од 3. марта 1918. године изашао из Првог светског рата, претрпео територијалне губитке и имао да Немачкој плати ратну одштету, што је такође било од утицаја на деловање Друштва народа.<sup>24)</sup> Надаље, ни потоњи мировни уговори нису могли да спрече рат. Генерални акт о мирном решавању спорова и Брајан-Келогов пакт (Briand-Kellog), који обавезују државе да искључе рат као средство решавања спорова како на плану спољне политике тако и на практичном плану, нису успели. Према одредбама Брајан-Келоговог пакта, сви ратови нису сматрани нелегалним. Остали су легални они ратови који су се водили против државе непотписнице Пакта, или против оне државе потписнице која га је кршила. У поређењу са системом равнотеже снага, радило би се о рату да се поново успостави или наруши равнотежа. Дакле, остало је право легитимне одбране или самоодбране уз могућност употребе силе без објаве рата.

Независно од свега наведеног, највећа слабост Друштва тичала се чињенице да оно није било универзално. Пошто су га основали победници у рату, они су у почетку одбијали да приме побеђене државе па је за њих остало као организација која тежи да заштити постојеће стање, стање погодно за оне чији су добици у рату били највећи. Већ поменути чувени теоретичар међународних односа Рејмон Арон<sup>25)</sup> критикује систем колективне безбедности успостављен после Првог светског рата, јер се он надањује легалистичком и пацифистичком филозофијом. У том циљу је предлагао три начина да се отклоне недостаци Пакта. Први се тиче одлука о арбитражи, које се требају учинити обавезним за странке. Други се тиче правила о једногласности, које треба напустити како би Савет и Скупштина могли да реше сукобе. Трећи се односи на права држава да слободно утврде када је дошло до кршења одредби Пакта. На сличан начин ће Арон критиковати и потоњи систем колективне безбедности Уједињених нација, јер је

22) Naj Džozef, *Kako razumevati međunarodne odnose: uvod u teoriju i istoriju, op. cit.*, str. 127.

23) Исто, стр. 127.

24) *Историја новог века*, II, у редакцији Ј. В. Тарлеа, А. В. Јефимова и Ф. И. Нотовича, Београд 1949, стр. 605.

25) Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calman-Lévy, 1962, str. 699.

оставио класичну игру моћи и веровао у споразуме пет сталних чланица Савета безбедности. Међутим, како је остављена класична игра моћи, онда је и постојала могућност парализе Савета безбедности. Арон истиче да идеја колективне безбедности није никада прешла у законске обавезе и да међународно право пати од „суштинске несавршености“. Међународно право не садржи ниједну врховну инстанцу за квалификацију чињеница и тумачење норми, јер државе не желе да потчине врховном арбитру питања која сматрају виталним интересима. Према реалистички оријентисаним мислиоцима, политичка питања се не могу решавати легалним средствима. Не могавши да пронађе одговор на ово питање, Арон оставља простор за оптимизам или песимизам, што није објективно егзактан резултат. Уместо објективизма или песимизма, треба узети у обзир објективни научни приступ и указати на то да санкције у међународним односима постоје. У пракси се дешавало да се све сталне чланице Савета ДН или Савета безбедности сложе и наметну санкције. Ово посебно важи за период после Хладног рата, када се и поред уложеног вета, ангажују регионалне организације и почну са спровођењем санкција. Дакле, основни проблем система колективне безбедности остаје на релацији међународно право – сувереност држава.

### 3. ЗАКЉУЧАК

Један од најважнијих друштвених разлога оснивања прве универзалне светске организације лежао је у страху који је изазвао Први светски рат са свим његовим последицама – нестале су четири царевине и створена је прва пролетерска држава. Из тога је произашла тежња да се на један нови начин приступи изучавању узрока сукоба и услова за успостављање мира. Велика разарања до којих је дошло нагнала су људе да почну предано да се баве оним што човека нагони на деструкцију. Стварање прве универзалне светске организације требало је да спречи деструктивно понашање човека путем принудних мера. Друштво народа је у томе у одређеној мери успело и у први план ставило питања мира, безбедности, разоружања и свих других начина мирног решавања спорова (арбитража, добре услуге). Дакле, полако се прешло на конкретне облике решавања спорова међу нацијама.

Велику улогу у оснивању Друштва народа одиграле су и САД, јер су на размеђи два столећа желеле да осмисле свој спољнополитички наступ у надолазећем периоду. Новој светској сили, која је по свим параметрима моћи престижна посусталог хегемо-



на у светским пословима (Велика Британија), била су потребна продубљенија истраживања међународне стварности, објашњење узрока и предвиђање кретања, трендова и процеса, а не само опис онога што се у тренутку догађа. Независно од одређених слабости које је Друштво народа испољило (недефинисање агресије, неуспех одређених првих примењених акција за очување мира и безбедности), оно је ипак допринело да се питања сукоба, сарадње и мирног решавања спорова поставе на виши ниво.

## ЛИТЕРАТУРА

- Aron, Raymond, *Paix et guerre entre les nations*, Paris: Calman-Lévy, 1962.
- Gleni, Miša, *Balkan 1804-1999 (nacionalizam, rat i velike sile)*, II deo, Beograd: Samizdat B92, 2001.
- Griffiths, Martin, *Fifty key Thinkers in International Relations*, London and New York: Routhledge, 1999.
- Историја новог века*, II, у редакцији Ј. В. Тарлеа, А. В. Јефимова и Ф. И. Ноговича, Београд, 1949.
- Knock, Thomas, *To End All Wars: Woodrow Wilson and the Quest for a New World Order*, New York: Oxford University Press, 1992.
- Naj, Džozef S., *Kako razumevati međunarodne odnose: uvod u teoriju i istoriju*, prev. Dragan Simić, Beograd: Stubovi kulture, 2006.
- Nicolson, Harold, *The Evolution of Diplomacy*, Oxford and New York: Oxford University Press, 1966.
- Словић, Срђан, *Аронова теорија међународних односа и актуелно косовско питање*, Приштина/Лепосавић: Институт за српску културу, 2009.
- Hunter Miller, David, *The Drafting of the Covenant*, vol. 2, New York: G.P. Putnam's Sons, 1928.
- Watson, Adam, *Diplomacy: The Dialogue between States*, New York: McGraw-Hill, 1983.
- Woolf, Leonard, *International Government*, New York: Brentano's 1916.
- Zimmerman, Alfred, *The League of Nations and the Rule of Law 1918-1935*, London: McMillan, 1936.

**Srdjan Slovic, Vesna Zarkovic**

## **LEAGUE OF NATIONS – THE ORGANIZATION EMERGED FROM THE FIRST WORLD WAR AND WATERSHED OF THE NEW ERA OF DIPLOMACY**

### **Resume**

The foundation of the first international organization (League of Nations) in 1919 makes the breakup with traditional diplomacy.

This diplomacy is known as „old diplomacy“, and represented the system of interrelations between the government of sovereign states. Such system relied on the diplomats exchange or ministers responsible to act as the representatives and information transmitters. As the information transmitters, ambassadors acted as „people present on the spot“ informing their governments on the internal situation of the country where they perform their duty. As mediators, ambassadors represent their state and protect interests of their governments before the state where they were accredited in order to encourage amicable relationships between two countries. These are positive sides of old diplomacy. Negative sides tackles its conservativeness and secretions.

During the 19th century diplomatic institutions are modernized as attachés for military, cultural and economic issues, which are added to diplomatic personnel. The shortcomings of old diplomacy was tried to be made up for by the first organization of universal character founded on the 28th of April 1919. It represented the compromise between the system of collective security and sovereignty of states.

A great role in the foundation of the League of Nations was played by Woodrow Wilson, who based it on the critics of the system of balance of power. In his famous 14 points he emphasized the principles of new diplomacy based upon liberalism with realistic guarantees. The League of Nations showed some drawbacks, since it had been founded by the winners and prevented by the right to veto the sanctions to be applied on them. The war remained as a supreme means to right acquisition – ultima ratio. It could not manage to solve the conflict between collective security and sovereignty, what was one of the main reasons USA did not acted to the Covenant. They feared that the article 16. of the Covenant might undermine American sovereignty and constitutional power of the Senate to declare the war.

Key words: League of Nations, collective security, sovereignty, Wilson, old diplomacy

---

\* Овај рад је примљен 18. 05. 2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 09. 06. 2016. године.