

VLADO BENKO*

Nevtralnost in mednarodni sistemi

I

Obstaja nekaj bolj ali manj prepričljivih razlogov za domnevo o tem, ali je še plodno resnejše ukvarjanje s pomenom in možnostmi današnje strategije nevtralnosti. Medtem ko štejemo napovedi o zmanjševanju njene vloge – rastoča soodvisnost med subjekti mednarodne skupnosti, katere institucionalni izraz so zlasti sodobne integracijske strukture, naj bi bila vzrok ali eden od vzrokov tega trenda – med manj prepričljive, kajti sodimo, da je razvijajoči se mednarodni sistem še zmožen tolikšne fluktuacije, da zaradi tega ne kaže prehitovati s sodbami. Prepričljivejša se zdijo tista stališča, ki gradijo napovedi o manjši privlačnosti nevtralnosti na dokazljivem trendu *k njeni eroziji*, ki se kot taka pojavlja vse od konca prve svetovne vojne. S tem stališčem se bomo v tem besedilu podrobneje ukvarjali. Da pa se od vseh, poprej navedenih pomislekih vendarle lotevamo teme, kot je opredeljena v naslovu, je razlog oziroma utemeljitev v poskusu raziskave zveze med nevtralnostjo in posameznimi mednarodnimi sistemi ali natančneje: problemu, kako različni mednarodni sistemi ustvarjajo, spreminjajo in ukinjajo pogoje za nastajanje, pomen in možnosti nevtralnosti. Ob tem se bomo vprašali o perspektivah nevtralnosti pri oblikujočem se mednarodnem sistemu, ki nastaja po zlomu vzhodnoevropskih realsocialističnih struktur. Gre za razmeroma zahtevno nalogo, ki se ji bomo poskušali približati z uporabo analize predhodnih mednarodnih sistemov in ekstrapolacijo nekaterih modelov v današnji čas.

II

Ni težav, ko gre za *definiranje nevtralnosti*, če jo razumemo kot »držo držav, ki se ne udeležujejo vojn med tretjimi državami« (Lauterpacht, II, 515), in »katere značilnost je nepristranskost, kakršno te države izvajajo nasproti tretjim, vojskujočim se državam«. Tako držo »te države priznavajo, njim pa ustvarja pravice in dolžnosti« (Lauterpacht II, 515). Gre, kot je razvidno iz te definicije, za pravno tolmačenje nevtralnosti, ki je izraženo z aksiomom, »da je nevtralnost držav, ki obstaja samo med vojno« (Lauterpacht II, 517). V tem besedilu ga poudarjamo zaradi tega, ker – kot bomo ugotovili kasneje – nepristranskost *pojmuje*mo kot *substantco nevtralnosti*, ki pa se v določeni meri pojavlja tudi tedaj, *ko ni vojne*. Nekaterе države poskušajo to držo uresničevati tako, da ustvarjajo *politične predpostavke* za prehod v nevtralnost, če bi izbruhnila vojna. Če smo uporabili formulacijo »v določeni meri«, smo to storili zaradi tega, ker je v praksi številnih inčie t.i. nevtralizma oziroma difuzije pojmov, ki niso vselej enoznačni, moč zaslediti

* Dr. Vlado Benko, zaslužni profesor ljubljanske univerze.

Besedilo je skrajšana verzija daljše študije, ki jo je pisec pripravil za Center za mednarodne odnose pri Fakulteti za družbene vede.

nihanja oziroma odmike od položaja nepristranskosti kot substance nevtralnosti, tolmačene v pravnem smislu, čeprav je res, da vojna ostri merila nepristranskosti, medtem ko mir v množici različnih konstelacij erozijo nepristranskosti dopušča.

Obstajajo številne definicije *mednarodnega sistema* (Merle, 1976, 146, Burton, 1974, 22), za to razpravo pa bomo uporabili definicijo S. Hoffmana, ki mednarodni sistem razume kot »model odnosov med bazičnimi enotami v svetovni politiki, katerega značilnosti so razvidne v ciljih, ki si jih te enote postavljajo, in nalogah, ki jih v njihovih medsebojnih odnosih izvajajo, kot tudi v sredstvih, ki jih uporabljajo, da bi jih mogle izvesti. Ta model je v glavnem določen s strukturo sveta, naravo sil, ki delujejo bodisi znotraj teh enot bodisi preko njih, in slednjič z možnostmi, močjo in politično kulturo teh enot« (S. Hoffman, 1961, 14).

Za razumevanje mednarodnih sistemov in mesta, ki ga imajo v t.i. historični sociologiji, so pomembna stališča R. Arona. Čeprav pristaš realistične teorije, je Aron bolj kot drug iz te šole pokazal, kako nemogoče je z mednarodnim odnosom posvečeni znanosti zasnovati hipotetično-deduktivni sistem, kjer bi odnosi med spremenljivkami dobili matematično obliko (Aron, 1962, 28). Iz takšnega položaja je izpeljal nekaj pomembnih sklepov, in sicer da teorija mednarodnih odnosov ne more iti dlje od konceptualne analize, ki ima za cilj definicijo specifičnega mednarodnega sistema, navedbo pglavitnih spremenljivk in postavitev hipotez, ki zadevajo delovanje takega sistema. V slehernem mednarodnem sistemu je zanj odločilna »konfiguracija moči«, ki se v različnih obdobjih razvoja mednarodnih odnosov spreminja. Razlago za to je mogoče iskati z raziskovanjem razlik med spremenljivkami, kot so populacija, gospodarski viri, vojaški sistem, prostor itd. Dokazljivo je namreč, da imajo te spremenljivke različno težo, pomen in vlogo v posameznih obdobjih (Aron, 1967, 188). S sistematičnim raziskovanjem razlik med posameznimi mednarodnimi sistemi je R. Aron konstituiral štiri modele konfiguracije moči, in sicer *multipolarnega*, kjer je moč – v vojaškem, tehnološkem, političnem in gospodarskem pogledu – osredotočena na več središč, *bipolarnega*, kjer je ta moč osredotočena samo na dveh polih, *homogenega*, kjer države pripadajo istemu tipu ureditve in sprejemajo isto koncepcijo politike, in *heterogeni mednarodni sistem*, kjer so države organizirane po drugačnih načelih in se sklicujejo na nasprotujoče si vrednote. Zanje je navedel tudi ustrezne zgodovinske primere.

Če je Aron napravil prvi pomembnejši korak k uporabi koncepta mednarodnih sistemov in odprl perspektivo njihove primerjave, ko gre za vzroke sprememb v konfiguracijah moči, obnašanjih dejavnikov v njih, razmerja med notranjim in zunanjim področjem itd., je ameriški pisec M. Kaplan to perspektivo razširil in poglobil s konstruiranjem najprej šestih, nato pa devetih modelov mednarodnih sistemov. Omenili jih bomo samo šest, in sicer mednarodni sistem multipolarnega ravnotežja moči, togi bipolarni, prosti bipolarni, hierarhični, univerzalni in »unit veto« sistem. S konstrukcijo teh modelov, njihovega opisa in pojasnjevanja njihovega delovanja je težil za tem, da bi odkril vzorce obnašanja njihovih subjektov, poskušal ugotavljati, ali so vzroki teh obnašanj v notranjih sistemskih značilnostih ali pa nanje vpliva okolje zunaj sistema, nadalje, čemu je pripisati spreminjanje enega sistema v drugega itd. V skrajni posledici naj bi sistematične, empirične raziskave, usmerjene v potrjevanje ali zanikanje predpostavk, pripeljale do sploševanja rezultatov, odkrivanja zakonitosti in slej ko prej tudi pripomogle k usposobljenosti znanosti o mednarodnih odnosih za dedukcijo in predvidevanje.

Samo v nekaterih primerih je M. Kaplan mogel poseči v zgodovinske primerjave, ko je konstituiral te modele. To npr. velja za model ravnotežja v multipolarnem mednarodnem sistemu in za bipolarni mednarodni sistem, kakršen je v *togi*

verziji obstajal približno deset let po koncu druge svetovne vojne. Konstituiranje drugih modelov kot neke vrste »idealnih tipov« brez njihove dejanske potrditve v empiričnih raziskavah akcij, situacij in stanj pa naj bi pripomoglo k odpiranju analitičnih perspektiv, iz katerih bi lahko obravnavali potencialne mednarodne sisteme. V obeh prej omenjenih primerih pa je Kaplan operiral s pravili obnašanj sestavnih delov posameznih mednarodnih sistemov, s pravili, ki so postavljena apodiktčno, kar še posebej velja za tiste, kjer ni imel na voljo zgodovinskih primerjav.

Kot primer njegovega pristopa z uporabo modelov navajamo multipolarni mednarodni sistem ravnotežja moči, demonstracijski objekt zanj pa je evropski mednarodni sistem 19. stoletja.

Izhodiščna točka zanj je teza, da mednarodni odnosi tedaj, ko v njih deluje več subjektov in vsaj pet vodilnih sil (pentarhija) po logiki same stvari, torej objektivno, potekajo v ravnotežje moči. Ta »objektivnost« poraja tisto, čemur Kaplan pravi »*sistemski pritisk*«, ki motivira subjekte, to je države in njihove vlade, da se tudi subjektivno opredeljujejo za politiko ravnotežja, ga ohranjajo in stabilizirajo. Da bi ga ohranjali oziroma stabilizirali, pa potrebujejo t.i. *sistemska pravila*, ki jih za ravnotežje moči v multipolarnem sistemu opredeljuje takole:

- a) subjekti krepijo svoje potencialne moči, vendar se raje pogajajo kot vojskujejo,
- b) subjekti se raje vojskujejo, kot da bi opustili krepitev svojih potencialnih moči,
- c) subjekti raje opustijo boj, kot pa da bi odstranili nasprotnika,
- d) subjekti se upirajo slehernemu elementu sistema ali pa koaliciji, ki bi težila k nadvladi,
- e) subjekti težijo za tem, da bi slehernemu med njimi onemogočili, da bi se polastil naddržavnega položaja ter jim tako predpisoval obnašanje, in
- f) v takem mednarodnem sistemu se subjekti zavzemajo za to, da se v konfliktu poraženi subjekt kot partner znova vključi v sistem kot tudi da manjše države sprejemajo kot enakovredne partnerje.

Ta sistemska pravila so soodvisna, sleherni od njih je treba upoštevati in le njihova celota ohranja mednarodni sistem. Ta pravila so po Kaplanu norme za obnašanje, ki jih je treba razumeti tako, da njihovo upoštevanje ohranja stabilnost sistema oziroma pogoje zanj. Če subjekti teh norm ne upoštevajo, prihaja do spreminjanja sistema oziroma prehajanja enega sistema v drugega.

Na tej točki razprave bi bilo prav, da izrecneje opozorimo na razloge za to dokaj izčrpno obravnavanje zgodovinskih mednarodnih sistemov. Ti razlogi so:

Prvič, kot izhodiščno tezo zanj smo poudarili, da je pojav, razvoj in nihanja nevtralnosti treba razumeti v *funkciji mednarodnega sistema*.

Drugič, tako pojav, razvoj in nihanja v nevtralnosti je mogoče raziskovati predvsem iz *žariščne točke njene substance*, tako kot smo jo definirali v uvodnih stavkih te razprave.

Tretjič, zgodovinski mednarodni sistemi so *spremenljivi* zaradi spremenljivosti elementov slehernega sistema.

Četrtič, to stališče dopušča domnevo tudi o spremenljivosti nevtralnosti, če je ta v funkciji mednarodnega sistema.

Petič, obstajajo argumenti v prid trditve, da bi mogli s primerjavami med posameznimi mednarodnimi sistemi, identičnosti in različnosti v obnašanjih poglavitnih dejavnikov v njih, vrednotenjem spremenljivk, ki določajo njihovo obnašanje, itd. uspeti ne samo v prizadevanjih pojasnjevati procese in dogajanja znotraj

teh sistemov, marveč v omejenem obsegu (middle-range theory) tudi napovedovati dogajanja.

Če naj skušamo doseči takšne rezultate, pa je odločujočega pomena *določitev meril za razmejitve posameznih mednarodnih sistemov*.

Probleme, ki se pojavljajo glede razmejevanj, so poskušali razrešiti številni pisci. V tem besedilu se bomo podrobneje ustavili pri stališčih D. Singerja (Singer, 1969, 30–32). V poglavju, kjer je razpravljal o lastnostih kakega sistema, je zapisal, da je slehernega od njih mogoče opisati in primerjati z drugimi, vendar pa:

a) da obstaja empirično vprašanje, ali se kaka specifična lastnost sistema v zadostni meri in na neki določeni točki spreminja tako, da bi bilo možno začrtati kronološko mejo,

b) da obstaja možnost, da bi bili zavoljo kakih teoretičnih razlogov zainteresirani za določene značilnosti kakega sistema, medtem ko bi bili indiferentni do drugih, in

c) da je mogoče razvijati teorijo na temelju longitudinalnih podatkov, ko se srečamo z domnevno novim sistemom, če se ta pojavlja v korektno pogostih intervalih.

Vendar pa Singer kljub določenemu dvomu o možnostih razmejevanja dopušča, da se za določitev novega sistema izberejo nekatere »makro« značilnosti, ki zaznamujejo določen pojav in ki napovedujejo erozijo in izginotje določenega mednarodnega sistema. Znotraj teh »makro« značilnosti pa bi bilo treba in tudi možno uporabljati »prefinjene« prijeme in z njihovo pomočjo sistem operacionalno definirati.

Najbližje razreševanju vprašanja o razmejitvi mednarodnih sistemov je po našem mnenju prišel S. Hoffman (S. Hoffman, 1961, 209 *passim*), ki je nanj, to je, kdaj kak mednarodni sistem nastane in kdaj se konča, odgovoril takole:

a) ko se na nov način pojavi odgovor na vprašanje, kakšne so enote v potencialnem konfliktu, to je, ko se temeljna struktura sveta spremeni (od prehoda grških mestnih držav k rimskemu imperiju, odtod k srednjeveškemu sistemu razpršenih suverenosti, od tega sistema k sistemu ravnotežja po westfalskem miru itd.),

b) ko se pojavi vprašanje; kaj *morejo* enote v medsebojnih konfliktih storiti ena drugi, to je, ko se spremeni tehnologija konflikta (tehnologija vojskovanja pred smodniško revolucijo, ukinitvev neprepustnosti držav z njo, jedrska revolucija, ukinitvev neprepustnosti vodilnih sil v mednarodni skupnosti),

c) ko se znotraj posameznega stanja tehnologije konflikta pojavi nov odgovor na vprašanje: kaj enote *hočejo* storiti ena drugi. Na tej točki je pozornost obrnjena k vprašanju, ali je mogoče razmejiti mednarodne sisteme glede na daljnosežnost ciljev, ki si jih postavljajo enote v njem, kot tudi glede na sredstva in tehniko, ki jih te enote uporabljajo, da bi mogle uresničiti svoje cilje.

Če kombiniramo te skupine meril, pridemo, kot meni Hoffman, do temeljnega razlikovanja med *stabilnimi* in *revolucionarnimi* mednarodnimi sistemi. Tako Hoffman določa, da je stabilni mednarodni sistem tisti, kjer so »vložki« (predmet) konflikta (ozemlje, prebivalstvo, oblast, viri, obnašanja itd.) *omejeni*, kjer odnose med enotami opredeljuje zmernost, tako kar zadeva cilje kot tudi sredstva, ki jih uporabljajo. Kakršna koli je temeljna struktura sveta in kakršna koli je tehnologija konflikta, delujejo enote (države) v tem sistemu tako, da omejujejo škodo, ki bi jo mogle prizadeti ena drugi. Medtem pa zmernost v revolucionarnem sistemu izginja. Če se odločitev odločujočega dejavnika – države, vlade – izkaže v odrekanju zmernosti, hkrati ko se to povezuje z revolucijo v tehnologiji konflikta, ugotavljamo, da postane sistem nestabilen. Z drugimi besedami: stabilni sistem je tisti,

v katerem poglavitni dejavniki ne ogrožajo konstantno življenja in bistvenih vrednot, obstajajo pa tudi »pravila igre«, medtem ko takšnih latnosti v nestabilnem sistemu ni.

V temeljne značilnosti stabilnega sistema sodi pogostost vojn, ki pa so omejene v ciljih in metodah, medtem ko v nestabilnih in revolucionarnih sistemih vse-splošna vojna sicer ni neizbežna, če tehnologija konflikta uvede skupen interes antagonističnih sil zato, da se izognejo popolnemu uničenju. Toda samo dejstvo takšnega samozadrževanja ne vrača zmernosti v ciljih in zmernosti v sredstvih, sistem ostaja revolucionaren in nestabilen.

Z uporabo teh meril in »makro« značilnosti je Hoffman prodrli globlje in natančneje opazoval empirične primere mednarodnih sistemov v sekvencah, ki segajo od grškega mikrokozmosa do sodobnih mednarodnih sistemov. Vanje sodijo: delovanje sistema ravnotežja, tehnika političnega in diplomatskega delovanja, razmerje med notranjim in zunanjim, pravno urejanje interakcij, vloga transnacionalnih sil, dejavnik ideologije itd. Vsekakor je njegova vzpostavitev tehnologije konflikta in konflikta samega v izhodiščne hipoteze za razločevanje posameznih mednarodnih sistemov daleč od stališč, ki jih sicer moremo najti v literaturi, to je, da so za določitev teh sistemov bistvenega pomena vojne med velikimi silami.

III

Če z nekaterimi dopolnitvami sprejmemo Hoffmanova merila za razmejitev mednarodnih sistemov, z namenom da iz njihovih konfiguracij in konstelacij razberemo pogoje za pojav, pomen, vlogo in nihanja v strategiji nevtralnosti – ti se, kot smo poudarili, spreminjajo – nam bo vodilo *raziskovanje substance*, institucionalizirane v pravnem izrazu nevtralnosti, kot je bila povzeta z Lauterpachtovo definicijo. Že v preteklih obdobjih je bilo mogoče ugotoviti izgubljanje semantične natančnosti pri uporabi pojma nevtralnost, kar še posebej velja za obdobje po prvi svetovni vojni. V tej zvezi smo navedli nekaj pojmov – ti se še danes uporabljajo, ko gre za strateško usmeritev kake države – in opozorili, da moramo tudi tedaj, ko gre za vprašanje empiričnega obnašanja držav, te deklarirajo v eni ali pa drugi »inačici« pojma nevtralnost, analizirati, kakšna je zveza oziroma kakšen je stik takšne prakse z omenjeno substanco nevtralnosti, se ta erozija pojavlja ne samo tedaj, ko imamo opraviti s prakso »vulgarizacije« nevtralnosti v inačicah pozitivne, aktivne itd. nevtralnosti, marveč *tudi za substanco samo*. Zatorej bosta za nas odločujočega pomena opazovanje in analiziranje prakse nevtralnosti od točke, *ko je bila ta kodificirana v mednarodnem pravu*.

Če se praksa nevtralnosti pojavlja že v predhodnih mednarodnih sistemih tj. do westfalskega miru, je njena značilnost, da vojskujoče se države v glavnem nevojskujočim se in za nevtralnost opredeljujočim se državam niso priznavale pravic in jim predpisovale dolžnosti. Z Grotiusom pa je nevtralnost že priznana kot institut mednarodnega prava v nastajanju, ki ga je praksa prav glede njegove substance, to je nepristranskosti v odnosu do vojskujočih se držav, najpogosteje omalovaževala. Šele v 18. in nato zlasti v prvi polovici 19. stoletja se pričenjajo kristalizirati in iz teorije v prakso prelivati bistvene prvine nevtralnosti, ki se iz izhodišča njene substance, to je nepristranskosti, oblikujejo v dovolj jasna določila. Tukaj se ne bomo spuščali v podrobnosti, ko gre za faze v razvoju prakse nevtralnosti, to je dvostranske pogodbe med Dansko in Švedsko o nevtralnosti (1691), Prve in druge lige oborožene nevtralnosti, Deklaracije ZDA o nevtralnosti itd., pač pa bi poudarili, da je obdobje prvega in drugega dela 19. stoletja primerno za raziskavo zveze med mednarodnim sistemom in nevtralnostjo. Proces, ki so pote-

kali v tem obdobju, prva in druga industrijska revolucija, vzpon kapitala v Zahodni Evropi, druga faza kolonialne ekspanzije, uveljavljanje nacionalne ideje, institucionalni in neinstitucionalni vidiki konflikta med delom in kapitalom, začetki mednarodnih vladnih organizacij kot rezultat rastoče soodvisnosti med državami in potreb po njenem urejanju itd., vsi ti procesi so ustvarili strukturne predpostavke za pojav ves svet obsegajoče mednarodne skupnosti. V to obdobje sodi tudi utrjevanje funkcij mednarodnega prava. Tako je vojna sicer ostala še naprej legitimno sredstvo za uresničevanje interesov držav, vendar pa je bila z »ius in bello« postavljena v pravni okvir. Pravila mednarodnega prava so že strogo razlikovala med mirom in vojno, med »notranjimi« in zunanji vojnami in med bojniki in nebojniki.

Z ureditvijo statusa vojne je bil pospešen tudi razvoj oziroma *kodifikacija nevtralnostnega prava*.

Funkcija mednarodnega prava v sistemu koncerta evropskih velikih sil je bila zagotavljati ravnotežje med njimi, ne pa ga tudi presegati. Glede na to je bilo pravo sredstvo v rokah teh sil po eni strani za nadzor njihovih ambicij, po drugi strani pa za nadzorstvo nad majhnimi in srednjimi državami. V stvareh, ki so neposredno zadevale moč in interese velikih sil, je bilo pravo v bistvu prepis ravnotežja v normativni obliki, kodifikacija vojnega in nevtralnostnega prava pa je bila v funkciji interesov velikih sil. Z razglasitvijo trajne nevtralnosti Švice in Belgije, s Pariško deklaracijo iz 1856., s prvo in drugo haaško konferenco (1899, 1907) in končno z Londonsko deklaracijo (1909) je bila kodifikacija nevtralnostnega prava izpeljana z dovolj natančnim urejevanjem njene substance, to je nepristranskosti. Lahko bi pritrdili stališču, ki ga srečujemo v literaturi, da so bili vsi ti akti dokaz, »da osrednji dejavniki v mednarodnem sistemu, celo ves mednarodni sistem, sprejemajo pravico, da se sleherna država opredeli za nevtralnost kot nacionalno strategijo« (Karsh, 1988, 18).

V nakazanih, pa tudi razvitih opredelitvah zgodovinskega mednarodnega sistema v 19. stoletju, z mestom, ki smo ga prisodili mednarodnemu in nevtralnostnemu pravu, je po našem mnenju dokazljiv argument, *da se nevtralnost pojavlja in uveljavlja v funkciji mednarodnega sistema*. Povejmo to natančneje.

Prvič, med temeljne značilnosti tedanjega mednarodnega sistema sodi *homogenost njegove narave*, kar pomeni, da v glavnem še ni bilo bistvenih razlik v politični in gospodarski filozofiji njegovih pglavitnih dejavnikov.

Drugič, težnja vodilnih sil v tem sistemu je bila zagotavljati njegovo *stabilnost*, kar velja zlasti za njegovo jedro. Ta interes je bil skladen z interesi zahodnoevropskega kapitala, ki je bil sredi 19. stoletja že v ekspanziji.

Tretjič, stabilnost v tem sistemu je bilo mogoče ohranjovati z relativno sorazmernim gospodarskim in tehnološkim razvojem vodilnih sil, s prakso *laissez faire, laissez passer*, z dejstvom, da država v mednarodne gospodarske odnose še ni pričela posegati na način, ki je značilen za monopolno fazo kapitalizma.

Četrtrič, te stabilnosti niso bistveno ogrožali vdor univerzalnih ideologij v mednarodne odnose, njihova usmerjenost k razločevanju in rastoča politizacija javnosti.

Petič, sproščanje gospodarske, tehnološke in politične energije držav iz zahodnoevropskega jedra se je dogajalo predvsem na zunajevropskih območjih. Če je prihajalo do konfliktov v jedru sistema, so bili ti konflikti kratkoročni in vođeni z omejenimi sredstvi.

Dopustno je iskati vzporednice med mednarodnim sistemom, ki se je pričel oblikovati z rezultatom francosko-nemške vojne 1870., in bipolarnim sistemom po

drugi svetovni vojni. Ena od teh je nedvomno *togost*, sprožena z oblikovanjem dveh zavezniških struktur, velike antante in trozveze, togost, ki je podobna bipolarnosti preteklega mednarodnega sistema. Toda podobnosti ni, ko gre za vlogo ideološkega dejavnika, ki se v letih pred prvo svetovno vojno ni uveljavil in ki ga srečamo šele s pojavom Sovjetske zveze neposredno po koncu tega vojaškega konflikta in nato z vdorom fašistične in nacistične »ideologije« v mednarodne odnose.

Tako lahko uporabimo Hoffmanova merila za razmejitve mednarodnih sistemov šele za čas, ki je nastopil s koncem prve svetovne vojne. Tako se je spremenila *temeljna struktura sveta*. V to spremembo štejemo najprej pojav Sovjetske zveze kot države, ki je bila organizirana po drugačnih načelih, kot je to veljalo za čas pred prvo svetovno vojno, in ki je – med drugim – razglašala težnjo zrušiti obstoječi sistem mednarodnih odnosov kot strateški cilj. Homogeni mednarodni sistem je odstopil mesto heterogenemu in čim bolj so se mednarodni odnosi premikali v času po 1934., to je po vzponu nacizma na oblast v Nemčiji, tem bolj so postajali nestabilni in v določeni meri tudi revolucionarni, če uporabimo Hoffmanovo klasifikacijo. Argumenti za to trditev obstajajo: države se vse bolj vmešavajo v notranje razmere drugih držav, izginjajo meje med notranjo jurisdikcijo in stvarmi, ki jih ureja mednarodno pravo, uvajajo se subverzije in diverzije v drugih državah, uporaba »prostovoljcev« v konfliktih med državami, vse več je napovedanih vojn, diplomacija se vse bolj pričenja uporabljati za poglobljanje konfliktov, ne pa za njihovo razreševanje itd.

Za Društvo narodov, prvo mednarodno organizacijo z univerzalnimi cilji, velja, da teh manifestacij rastoče nestabilnosti v mednarodnih odnosih ni paraliziralo. Vzroke za to je mogoče iskati v različnih stališčih, ki sta jih imeli zmagovalki prve svetovne vojne, Francija in Velika Britanija, do vloge te organizacije. Medtem ko je Francija videla v njej možnost, da zagotovi status quo, vzpostavljen z rezultati prve svetovne vojne, s čimer naj bi – kot so menili v V. Britaniji – Društvo narodov postalo »militarizem v rokah Francije«, pa je bila V. Britanija ob tihi podpori Nizozemske, Švedske in drugih držav mnenja, »da naj bi mednarodna organizacija dajala državam usluge, ne da bi jim postala breme«. Rezultat tega je bil razviden v nejasnostih, nedorečenostih in protislovnostih v opredelitvah organov Društva narodov, vprašanju sankcij, odsotnosti obligatornih rešitev v nekaterih za sistem kolektivne varnosti bistvenih zadevah itd. Ko je v letih, ki so sledila 1934., postalo jasno, da pravne omejitve zatekanja k vojni niso oziroma ne bodo spoštovane in da je vse več možnosti za izbruh nove vojne, so se številne majhne in srednje države, da bi zaščitile svojo ozemeljsko nedotakljivost in politično neodvisnost, zatele bodisi v sistem zavezništev bodisi v *nevtralnost*. Toda eden od pogojev za vodenje strategije nevtralnosti, kakršen je obstajal v predhodnem mednarodnem sistemu, *to je ravnotežje sil*, s čimer je izginjala tudi stabilnost, je izginil. Belgija, Nizozemska, skandinavske države, ki so se zatele v nevtralnost – tri skandinavske države so 1938. sprejele deklaracijo o kodeksu navtralnosti s pravili, ki so bila vgrajena v civilno zakonodajo teh držav – so se zanašale bolj na svojo domnevno strateško nepomembnost in mednarodnopolitično neprovokativnost kot pa na pripravljenost velikih sil, da nevtralnost upoštevajo.

Ze med prvo svetovno vojno je prišlo do pomembnih in za obnašanje nevtralnih držav škodljivih modifikacij nevtralnosti. Ta je bila ob koncu tega vojaškega konflikta praktično opuščena. V drugi svetovni vojni je bila grobo kršena nevtralnost Belgije, Nizozemske in Luksemburga. Bistvenega pomena za njeno prakso pa je postalo stališče ZDA, ki so v *imenu samoobrambe* postopno modificirale svojo

nevtralnost, kar se je dogodilo najprej s transferjem petdesetih rušilcev Veliki Britaniji, nato z aktom o posojilu in najemu (Lend-Lease akt), oboroženo asistenco trgovskih ladij, ki so dobavljale blago V. Britaniji in Sovjetski zvezi, in končno z vstopom ZDA v drugo svetovno vojno.

Prav stališče ZDA in obrazložitev, ki ga je spremljala – ta je razvidna iz vrste deklaracij in objav – sta ključnega pomena za obravnavo pomembnosti nevtralnosti, razumevanje *kot pravnega instituta* in s tem tudi njene *substance*, to je nepristranskosti. Kot je zapisal Lauterpacht, »je zgodovinski temelj za moderno formulacijo doktrine absolutne nevtralnosti absolutna pravica države, da se zateče k vojni« (Lauterpacht, II, 1944, 526). Toda pravica držav, da se zatečejo k vojni (*ius and bellum*) kot sredstvu nacionalne politike, je bila najprej omejena s paktom Društva narodov, nato pa s Splošno pogodbo o odpovedi vojne (Briand-Kellogov pakt 1928) dejansko ukinjena. Interpretacija te pogodbe daje argumente v prid stališču, da sta diskriminacija nasproti agresorju in pomoč njegovemu nasprotniku *v skladu z mednarodnim pravom* in da v sistemu mednarodnega prava, ki prepoveduje vojno, obstajajo omejitve, ko gre za institut nevtralnosti. Te omejitve pa se pojavljajo predvsem tedaj, *ko gre za substance* nevtralnosti, to je nepristranskost. Praksa v drugi svetovni vojni je to potrdila – zgovoren primer za to je obnašanje Švedske kot nevtralne države (neuravnoteženost njenih gospodarskih odnosov z vojskujočimi se državami, tranzit nemških vojaških transportov čez njeno ozemlje smer Norveška–Finska).

Ko smo zadnjih nekaj let pred začetkom druge svetovne vojne opredelili kot leta »vstopa« v »nestabilni« in »revolucionarni« mednarodni sistem, se nam ta premik že kaže kot značilnost bipolarnega mednarodnega sistema, kakršen je nastal 1947. in v svoji »togi« verziji trajal do 1955. Tem značilnostim bi lahko dodali še druge, celo usodnejše, kot so blokovska polarizacija, koncentracija vojaške, gospodarske, tehnološke in politične moči na dveh polih, hladna vojna itd. Razumljivo je, da je bilo za vodenje nevtralnosti v tem obdobju malo prostora ali točneje institut nevtralnosti ni bil niti priporočljiv niti vabljen, saj ga je J. F. Dulles označil kot amoralnega.

Če izvzamemo Švico z njeno trajno navtralnostjo, bi samo za eno evropsko državo veljalo, da se je usmerila v politiko nevtralnosti. Gre za Švedsko, ki je že 1946. inavgurirala t.i. *alliansfriheten* politik, to je politiko zunaj blokov, ki je bila neke vrste anticipacija neuvrščenosti. Prvine te politike so bile po eni strani zasidrane v praksi nevtralnosti, kakršno je Švedska z večjim ali pa manjšim uspehom vodila v prvi in drugi svetovni vojni, vztrajajoč pri upoštevanju substance nevtralnosti, to je nepristranskosti, po drugi strani pa v uporabi nepristranskosti v razmerjih do blokov in posledično zavračanje vstopa vanje. Bistvo takšnega obnašanja je bilo težnja, da bi nepristranskost v miru utrjevali kredibilnost in predvidljivost napovedane nevtralnosti Švedske ob morebitni vojni.

Da bi bili kredibilnost in predvidljivost tudi »materialno« utrjeni, se je Švedska opredelila za t.i. *oboroženo nevtralnost*, s kakršno utrjuje Švica tudi svojo trajno nevtralnost. Težnja Švedske, da nevtralnost brani z vsemi razpoložljivimi sredstvi, je ne nazadnje razvidna tudi iz razprav, ki so v tej državi potekale o vključitvi taktičnega jedrskega orožja v vojaški establišment. Te, kot smo dejali oborožene nevtralnosti, pa ne smemo istovetiti s t.i. *vojaško nevtralnostjo*, ki je posebna oblika nevtralnosti, kakršno je uvedla Švica sredi obdobja med vojnami. Medtem ko je ta država v primerjavi s svojim odnosom do vstopa v OZN (še 1986. je na referendumu 75,5% sodelujočih potrdilo nevtralnost Švice in zavrnilo vstop v OZN) vstopila v Društvo narodov pod pogojem, da ji prizna njeno nevtralnost in

jo odveže obveznosti sodelovanja v vojaških sankcijah, ne pa tudi ekonomskih in drugih. Z vojaško nevtralnostjo naj bi bilo – tako se je glasilo stališče Švice – nevtralnim državam dovoljeno, da ob morebitnem vojaškem konfliktu razglasijo svojo nevtralnost in izpolnjujejo obveznosti v čisto vojaških zadevah, medtem ko smejo diferencirano uravnavati odnose z vojskujočimi se državami na gospodarskem področju. Tudi to je moč razumevati kot dokaz za erozijo nevtralnosti v njeni substanci.

Na prehodu med togim in prostim bipolarnim sistemom je nazoren primer Avstrije in njenega oklica trajne nevtralnosti.

Medtem ko je bila vzpostavitev trajne nevtralnosti Švice, kar se je zgodilo na dunajskem kongresu 1815, del splošnega urejevanja evropskih zadev na podlagi soglasja zmagovalcev nad Napoleonom, je bil oklic trajne nevtralnosti Avstrije bolj ali manj osamljen primer soglasja zaradi spoznanja, da velikim silam druge možnosti ne preostajajo. To soglasje je razvidno iz Državne pogodbe z Avstrijo maja 1955 o vzpostavitvi »suverene, neodvisne in demokratične Avstrije v mejah iz leta 1938«. Na podlagi tega mednarodnega akta je Avstrija nekaj mesecev kasneje, potem ko je zadnji okupacijski vojak zapustil njeno ozemlje, sprejela ustavni zakon, ki je v dveh točkah razglasil njeno trajno nevtralnost, ki jo bo »vzdrževala in branila z vsemi razpoložljivimi sredstvi«, kot tudi, »da se ne bo pridružila vojaškim zvezam in ne dovolila vzpostavitve vojaških baz na svojem ozemlju«.

V primerjavi s Švico je Avstrija članica OZN – vanjo je vstopila nekaj mesecev po podpisu Državne pogodbe – v kateri dejavno deluje na različne načine, s sodelovanjem v »peace keeping operations«, dajanjem zavetja dvema specialnima agencijama OZN, ne nazadnje pa je treba omeniti tudi njeno članstvo v varnostnem svetu kot nestalne članice (1973/74). Torej jo jemljemo tudi kot primer iskanja in doseganja določene skladnosti med idejo nedeljivega miru in kolektivne varnosti in pa statusa nevtralnosti, saj je bilo že v času Društva narodov povedano, »da je koncepcija nevtralnosti članstva Društva narodov nezdržljiva z načeli, da so vsi njegovi člani zavezani sodelovati...« (Karsh, 1988, 110). To skladnost je mogoče pojasniti predvsem na primerih ad hoc odločitev Avstrije, kot je bilo npr. njeno sodelovanje pri gospodarskih sankcijah zoper režim v Rodeziji. Avstrija ga je pojasnjevala z argumentom, da v tem času ni bilo vojne in da sta se glede sankcij proti omenjeni državi znašli v istem položaju obe supersili.

Če tako za Švico kot za Avstrijo velja, da ju moremo obravnavati kot dvoje posebnih primerov, tako kar zadeva nastanek njune trajne nevtralnosti kot tudi njenega izvajanja, je na določen način nazoren tudi primer Finske. Njen poseben primer ima razmeroma globoke zgodovinske korenine, ki so nam spominsko najbližje, ko gre za zimsko vojno med njo in Sovjetsko zvezo, za finsko sodelovanje v nemški agresiji na to državo in za razmeroma trde pogoje, ki jih je Sovjetska zveza narekovala Finski. Iz izhodišča pogodbe o vzajemnem prijateljstvu, sodelovanju in medsebojni pomoči med državama (1948), kjer je najti več enostranskih obveznosti Finske nasproti severnemu sosedu kot pa uravnoteženega odnosa, se je v desetletjih razvilo razmeroma trdno medsebojno upoštevanje, v katerem Sovjetska zveza v določeni meri nastopa kot privilegirana stran, ki pa je – v primerjavi z njenimi odnosi do socialističnih držav evropskega vzhoda – ni izkoriščala. Sovjetska zveza je to posebno obliko statusa Finske, ki je bliže nevtralizmu kot pa nevtralnosti, upoštevala, med drugim tudi tako, da je spodbujala Finsko h krepitvi obrambnih zmogljivosti, zlasti na severu države, kar je bilo v sklopu večkrat izražene volje Finske, da bo z orožjem branila svoj »nevtralni« položaj.

Tako Švica kot Avstrija – dve trajno nevtralni državi – in pa Švedska ter Finska s svojima posebnima položajema politične nevtralnosti, niso videle resnejših problemov, ko je šlo za njihovo včlanjevanje v zahodne mednarodne vladne organizacije in inštitucije, kot so OEEC, OECD, EFTA, pa tudi Svet Evrope, prav tako pa tudi sodelujejo na Konferenci o varnosti in sodelovanju v Evropi. Resnejši problemi pa so se zanje pričeli pojavljati, ko se je pričelo zastavljati vprašanje, ali naj vstopijo tudi v Evropsko gospodarsko skupnost oziroma njeno naslednico. Očitno je, da aranžmaji, sklenjeni med EGS in EFTO – v slednji so vse štiri omenjene države – ne zadoščajo za premostitev problemov, do katerih bi prišlo, če te države, ki civilizacijsko, gospodarsko, politično in ideološko pripadajo t.i. zahodnemu svetu, ne bi bile vključene v konglomerat z zmogljivostmi, ki dosegajo zmogljivosti ZDA. Paradoksalno je, da je Švica, ki še zdaj zavrača članstvo – in obveznosti – v OZN, bliže ideji, da se vključi v ta konglomerat, medtem ko je ta dilema za Avstrijo še vedno odprta, nekoliko manj pa tudi za Švedsko in Finsko. To je vnovičen dokaz za trditev, da je nevtralnost v sodobnih mednarodnih odnosih izpostavljena številnim preizkušnjam, katerih preseganje nakazuje verjetnost, da *bo aksiom »ostati zunaj vojne« kot podlaga zavračanja sodelovanja v vojaškopoličnih strukturah izpostavljen pritiskom, ki jih bodo prizadete nevtralne države poskušale različno obvladati.*

Če smo Finsko obravnavali kot primer, ki je na meji med t.i. nevtralizmom in nevtralnostjo, je ta primer tudi zadosten dokaz, da nevtralizma ne kaže enačiti z neuvrščenostjo. Ni sporno, da neuvrščenost – tako kot so jo utemeljevali njeni »Founding Fathers« in kot se je pojavljala v praksi – v primerjavi z nevtralizmom opredeljuje večja vpetost v mednarodne odnose oziroma dejavna vloga, ki se ne ustavlja na točkah, kjer obstajajo trenja med supersilama, marveč sežejo ambicije neuvrščenega gibanja dlje, to je presegati jih, zato je avtonomno presojeti mednarodne probleme in v ta namen *skupinsko delovati na temelju skupinske identifikacije.* Če gre za vztrajanje pri avtonomni presoji, potem je mogoče – ne nazadnje tudi z analizo nastopov najvidnejših predstavnikov neuvrščenega gibanja – trditi, da *položajev ekvidistance ni* in da se presojajo osnovna vprašanja miru, sodelovanja in razvoja s stališča, *kako jih posamezni bloki oziroma vodilne države v njih razrešujejo.* Praksa posameznih, rekli bi tudi številnih neuvrščenih držav, pa je pokazala, da je njihov interes pogosto prevladal nad objektivno preverjenimi dejstvi v škodo kredibilnosti neuvrščene gibanja. Obstajale so ideje – eden njihovih nosilcev je bil J. Burton – da bi bilo stvari v prid, če bi neuvrščeno gibanje sprejelo nekaj pravno določujočih meril za ravnanja, za kar pa ni bilo posluha. Raziskava glasovalnega obnašanja neuvrščenih držav v generalni skupščini je odkrila vrsto nedoslednosti, dvojnih standardov in oportunitizma pri opredelitvah neuvrščenih držav, ki bi, vsaj za nekatere med njimi, že mogle argumentirati stališče, da izvajajo politiko pogojne neuvrščenosti.

Analiza značilnosti togega in deloma tudi prostega bipolarnega sistema ustvarja prostor za tele sklepne ugotovitve:

a) v bipolarnem sistemu je togost njegovih struktur omejevala možnosti za uveljavljanje strategije nevtralnosti. Obstajata dve izjemi, to sta najprej Švica kot sinonim za institut trajne nevtralnosti in nato Švedska, ki v verziji Alliansfriheten politik nadaljuje tradicionalno nevtralnost,

b) v prostem bipolarnem sistemu so nastale večje možnosti za prodor teženj ostati zunaj blokov, ki so na nekaterih točkah »koeksistirale« s substanco nevtralnosti, to je nepristranskostjo. Takšne možnosti je treba pripisati spremem-

bam v mednarodnem sistemu, ki so nastale z mehčanjem blokovskih struktur, in odtajanju v medblokovskih odnosih,

c) ta trend se v obdobju od 1963. nadaljuje s pojavom neuvrščenega gibanja in uveljavljanjem OZN,

d) množičnost deklarativnega opredeljevanja za ekvidistanco do blokov kot izraza »nepristranskosti«, razlike v položajih držav, ki naj bi ekvidistanco prakticirale, so povzročile nihanja, pragmatične interpretacije ter ad hoc rešitve, kar je zniževalo kredibilnost in predvidljivost obnašanja njihovih subjektov. Čeprav obstaja sicer rahel stik med teorijo, posebej pa še prakso neuvrščenosti in substanco nevtralnosti, to je nepristranskosti, je to prispevalo k nadaljnji eroziji njene substance.

IV

Da se s 1989. letom, to je s padcem berlinskega zidu in nadaljujočim se verižnim procesom zloma vzhodnoevropskega realsocialističnega državnega in ideološkega sistema, pričenja novo obdobje v mednarodnih odnosih – obstajajo stališča, da se s tem praktično že pričenja 21. stoletje – je danes splošno znano dejstvo, ki ne potrebuje novih oziroma dodatnih argumentov. Dosti težje je *identificirati* politiko, ki jo ti tektonski premiki uvajajo v strukturo mednarodnih odnosov, to pa zaradi zapletenih in pogosto tudi protislovnih teženj. Naloga identificirati procese in gibanja v zadnjem desetletju tega stoletja pa se vendarle zdi nekoliko lažja, če si zastavimo nekaj temeljnih vprašanj o odmiranju preteklega in pojavljanju novega mednarodnega sistema ter poskusimo nanje odgovoriti z določitvijo tistih temeljnih značilnosti preteklega sistema, ki so v opreki z uvajajočimi se znamenji novega mednarodnega sistema.

Ni večjih težav, da s pomočjo Singerjevega pristopa ugotovimo, katere so temeljne »makro« značilnosti preteklega mednarodnega sistema, ki se razlikujejo od obrisov novega mednarodnega sistema, kar naj bi nam omogočilo njuno *razmejitev*. Težja naloga pa je tedaj, ko naj bi z uporabo Singerjeve metodologije s prefinjenimi metodami razkrivali »mikro« značilnosti obeh sistemov in jih z metodo primerjave uporabili ne samo za pojasnjevanje tekočih dogajanj in obnašanj dejavnikov, marveč tudi za napovedovanje njihovih izidov v prihodnosti. Med problemi te vrste so tudi nevtralnost, presoja njene pomembnosti in statusa.

Za nadaljnjo razpravo je bistvena in danes povsem očitna »makro« značilnost uvajajočega se mednarodnega sistema v *spremembi temeljne strukture sveta*. Tako kot se je z rezultati prve svetovne vojne pojavil »drugi svet« razvoja – Sovjetska zveza, z rezultati druge svetovne vojne in z njimi povezano dekolonizacijo pa »tretji svet« razvoja, tako bi danes lahko rekli, uporabljajoč to, do nedavnega še strokovno uporabljeno izrazoslovje, da »drugega sveta« razvoja z razpadom vzhodnoevropskega realsocialističnega sistema ni več, ta je bil »core area« podržavljenega socializma in njegova emanacija, s čimer se relativizirata tudi razumevanje in pomen »prvega« in »tretjega« sveta razvoja.

Na ravni konkretnjega ugotavljanja značilnosti, ki se pojavljajo z obrisi novega mednarodnega sistema in ki izhajajo iz gornje trditve, sledi, da se bistvene prvine bipolarnosti razkrajajo oziroma da so se že razkrojile, kar tudi velja za vojaško tehnologijo, in to na njeni najvišji ravni. Zaradi tega bi bilo dopustno vprašanje, ali je že mogoče govoriti o prihodnjem multipolarnem sistemu in pa zanj kot sistem ravnotežja uporabiti poprej navedene systemske pritiske in systemska pravila. Kot je iz Kaplanovega besedila razvidno, pa je pisec navajal še univerzalni sistem, ki naj bi se od drugih sistemov razlikoval po tem, da bi neki »naci-

onalni dejavnik« (država) dominiral nad vsemi drugimi. Ali bi ta model sistema smeli aplicirati na primer obnašanje ZDA, ki so bodisi z nekaterimi enostranskimi akcijami (kaznovanje Iraka zaradi priprav njegovih »agentov« na atentat na Bus-ha) ali pa z od njih vodenimi operacijami (zalivska vojna, Haiti itd.) napovedovale znake za vlogo »svetovnega policista«? Nadalje: v Kaplanovi opredelitvi medna-rodnih sistemov je model hierarhičnega mednarodnega sistema, ki bi se razvil s postopnim »odmiranjem« vseh nacionalnih dejavnikov, v prid neke edine med-narodne oblasti. Ali bi ta oblast mogla biti OZN, če bi vodilno vlogo v njej prevzele ZDA, kot je nedavno sugeriral lord Carrington? In končno »unit veto« sistem. Ta naj bi bil najbolj podoben Hobbesovi predstavi mednarodne skupnosti, kjer so njeni subjekti v nenehni konfrontaciji (vojna vseh poti vsem) in kjer sleher-ni med njimi more z »vetom« kljubovati vsej mednarodni skupnosti. Ali bi tak »unit veto« sistem mogel nastati z množičnim širjenjem jedrskega orožja?

Še druge posledice sledijo iz kolapsa vzhodnoevropskega realsocialističnega sistema. Če izhajamo iz njegovih vzrokov, to je, da jih je iskati predvsem v tem sistemu, ne pa zunaj njega, in sicer blokade gonilne sile za razvoj, to je svobode, skrajnega subjektivizma političnih vrhov, voluntarizma, zanikanja gospodarskih zakonitosti, pasivizacije delovnih množic, neučinkovitosti sistema nasploh itd., potem je razumljivo, da je zagon nosilcev zanikanja realsocialističnega modela in prakse segel čez meje vzhodnoevropske regije in se na globalni ravni srečal z žariš-či demokracije in demokratizacije ter razvoja. To med drugim pomeni uveljavitev liberalizacije, filozofije svobodnega trga in hipotetično tudi, ko gre za mednarodni prostor, samoodločbe, miru in veljave mednarodnega prava.

Ob teh makro značilnostih – s pridržkom bi vanje vključili tudi izpad ideološke konfrontacije s predznakom spopada med ideologijama socializma in liberalizma, pridržkom, ki upošteva tudi možnost vdora ideologije islamskega fundamentalizma v mednarodni prostor, pa se pojavljajo tudi nekateri problemi, ki vnašajo v razmeroma razčiščeno panoramo doslej razdvojnega sveta negotovost in proti-slovnost.

a) Vprašanje temeljnega strateškega premisleka

Z njim razumemo percepcijo vodilnih sil v posameznih predvsem najmočnejših državah o temeljni mednarodni konstelaciji, Aronovi »konstelaciji moči«, to je razmerij med vodilnimi silami, ciljih, ki jih imajo, in sredstvih, ki jih uporabljajo, da bi promovirale svoje nacionalne interese itd. V obdobju togega, pa tudi prostega bipolarnega sistema je bil temeljni strateški premislek razmeroma enostaven. Tako Sovjetska zveza kot tudi ZDA so v temelje svoje strategije vpeljale imperativ zadrževanja, ravnotežja in preseganja ravnotežja. Če je prihajalo do nihanj ravn-težja na gospodarskem, ideološkem, tehnološkem, znanstvenem in drugem področju, je bilo to nihanje nadomeščeno z relativno stabilnostjo na vojaškotehno-loški (jedrski) ravni, ki ga niso majali tudi nekateri, pogosto nebitveni popravki s SALTOM 1 ali SALTOM 2. Verjetno je, da bi preboj, poznan s programom »Vojne zvezd«, stvari temeljito spremenil.

S spremembami od 1989. naprej temeljni strateški premislek izginja. Pojavlja se vprašanje dejanskega ali morebitnega nasprotnika, redefinicije vojnoprategskih doktrin, institucij, ki bi bile sredstvo za njihovo uresničitev. Od tod vprašanje zaveznistev nasploh in z ukinitvijo Varšavske zveze smisla nadaljnjega obstoja NATA posebej. Da vprašanje nadaljnjih funkcij te vojaškopolične institucije,

celo njenega nadaljnega obstoja, ni nepomembno, dokazujejo trditve številnih zagovornikov njenega dosedanjega delovanja, da na ta vprašanja še niso našli odgovorov in da zanj še niso zadostna preorientacija te strukture na področje eminentno političnih razreševanj, usklajevanj, ki bi – med drugim – razbremenjevali Zahodno Evropo in morda Evropo nasploh pritiska, ki ga ali pa, ki bi ga združena Nemčija izvajala na vzhodu in jugovzhodu celine. Zamisel, da bi NATO mogel opravljati funkcijo, ki bi jo morala Konferenca o varnosti in sodelovanju v Evropi oziroma njene institucije, se je vsaj do zdaj izkazala kot vprašljiva. Če Konferenca ne razpolaga s sredstvi, ki bi na Balkanskem polotoku prekinila z morijo in bojem vseh proti vsem, pa je dosedanja dejavnost NATA kot možnega nadomestila za funkcijo Konference pokazala, da ta organizacija ne želi iti preko dosedanjih okvirov, vse dokler ne bi bile otipljive grožnje za njeno »core area«, in da je skupaj z Evropsko unijo dovzetna samo za uvrščanje tistih držav v svoje okvire, ki bi stabilnost te »core area« utrjevale, ne pa majale z vnašanjem vanjo anarhičnih posledic »dekolonizacije« na vzhodu Evrope. Če se pojavlja vprašanje – dilema, ali naj gre Zahodna Evropa, predvsem pa Evropska unija, po poti poglobljanja ali razširjanja (deepening and broadening) – slednje naj bi pomenilo vključevanje nekaterih drugih, pa tudi srednjeevropskih držav vanjo – bo ta dilema po našem mnenju razrešena z opredelitvijo za »deepening«, kjer bi NATO skupaj z Evropsko unijo mogel izpolnjevati funkcijo vzpostavitve t. i. amalgamirane varnostne skupnosti, kakršno si zamišlja K. Deutsch (Deutsch, 1957).

Da temeljni strateški premislek ni dozorel tudi v ZDA, je nesporno, kar je razvidno iz razpršenih drobcev njihovih ravnanj, iz njih pa ni moč razbrati celovitega in konsistentnega koncepta. Tega ni mogoče videti tudi v Bushevem »New World Order« in prakse, ki naj bi ga najavila. Vsaj na dvoje dejstev je treba opozoriti, ko gre za prakso, to je selektivnost njihovih ravnanj in dvojne standarde, ki jih ZDA uporabljajo. Tako je skorajda že banalna primerjava med ravnanji te države glede Iraka in konfliktov, ki potekajo v nekdanji Jugoslaviji. Nadalje: zdi se, kot da bi ZDA spodbujale introspekcijo Zahodne Evrope in ji prepuščale izbor prijemov, ki naj bi jih njene institucije uporabile, da bi končale vojno na Balkanu. Vprašati se je treba, ali se tu pojavlja tisti selektivni pristop za dejavni poseg ZDA v konfliktno situacijo v mednarodni skupnosti, ki ga je najavil že Nixon v guamski doktrini. Ta naj bi pomenil, da se bodo ZDA vojaško in politično vpletle v takšne situacije le tedaj, ko bodo na tehtnici njihovi »vitalni« interesi. Če so bili ti interesi ogroženi ob iraški invaziji Kuvajta, ne pa tudi ob konfrontaciji na Balkanu, kako uskladiti slednje s prisotnostjo ameriških marincev v Makedoniji in pa interesi, ki jih ZDA izkazujejo do Albanije? Komu je ta prisotnost namenjena? Kakšni so vzroki, pobude zanje? Takšnih interesov ni oziroma jih vsaj do zdaj ni bilo zaznati, ko gre za Slovenijo, ki se pogosto razglša kot možni tampon med Zahodno Evropo in jugovzhodom celine.

b) Vprašanje multipolarnosti in stabilnosti mednarodnega sistema

Študije novejšega datuma vsebujejo bolj ali manj dokončne napovedi o tem, da se mednarodni sistem, kot se je pričel oblikovati s 1989. letom, giblje v smeri multipolarnosti. Argumentov za to napoved ne manjka. Obstajajo obrisi vseh treh konglomeratov, Zahodne Evrope, ZDA s Kanado in južnoameriško celino in Japonske s pacifiškimi »zmaji«. Kakšna bo privlačnost teh konglomeratov za države nekdanje Sovjetske zveze, afriški kontinent, Kitajsko? Znotraj teh konglomera-

tov pa naj bi nastajala in se uveljavljala posamezna regionalna središča ter z vsrkavanjem impulzov iz vrhov konglomeratov in njihovim prenosom navzdol množile interakcijske možnosti med vse bolj številnimi neodvisnimi dejavniki v mednarodni skupnosti.

Ena bistvenih značilnosti tako zamišljenega multipolarnega mednarodnega sistema, katerega evolucija naj bi potekala v bližnji prihodnosti, bi bila *stabilnost*. Vanjo bi mogli verjeti, če jo definiramo na način, na kakršnega jo definira K. Deutsch, ki pravi, »da je s širše, systemske ravni stabilnost mogoče definirati tako, da sistem ohranja vse svoje bistvene značilnosti, to je, da nobena od držav ne bo postala dominantna; da bodo vsi njeni členi preživel; da do vojne na širši ravni ne bo prišlo. Iz ožje perspektive posameznih držav pa se vprašanje stabilnosti nanaša na verjetnost, da bodo še naprej ohranjale politično neodvisnost in ozemeljsko nedotakljivost brez resnejše vertjetnosti, da bi bile vpletene v vojno za preživetje« (K. Deutsch, 1964, 390–31). Že površen pogled na tekoča dogajanja v mednarodnih odnosih endemične krize na Balkanu, Srednjem vzhodu in prostoru nekdanje Sovjetske zveze – ni spodbuden za razmišljanje o stabilnosti celotnega mednarodnega sistema, še manj pa za perspektive stabilnosti posameznih držav. Zdi se, da bi bilo zaradi navedenih pojavov, ki bi jim mogli dodati še druge – migracije iz smeri vzhoda na zahod, ki so že ali pa še bodo v perspektivi pretresle strukture marsikatero zahodnoevropske države, med drugimi pa je na tej poti tudi Slovenija, itd. – smiselneje predpostavljati, da se bodo vodilne države v mednarodni skupnosti zatekle k strateškemu imperativu, ki bi bil prej namenjen ohranjanju *reda*, pa naj bo ta pravičen ali pa nepravičen.

S takšnega vidika je verjetno treba obravnavati tudi perspektive nevtralnosti v razvijajočem se mednarodnem sistemu. Obstaja nekaj »orientirjev«, ki bi mogli navajati možne nevtralne države za usposabljanje za strategijo nevtralnosti: analiza deklaracij, strateških doktrin, obnašanj vodilnih držav v mednarodni skupnosti; pozoren in sistematičen vpogled v vojaške proračune teh držav, stopnja rasti sredstev za oboroževanje v primerjavi z rastjo narodnega dohodka; obrisi in zametki političnih povezav med državami, posebej tistih, ki bi mogle prerasti v vojaška zaveznitstva itd., ob hkratnem kontinuiranem raziskovanju in identificiranju poglobitnih političnih in drugih vprašanj na ravni globalne mednarodne skupnosti, pa tudi znotraj regij, v katerih se že nakazuje in poteka diferenciacija strateških stališč. Dotlej pa menimo, da se perspektive vodenja nevtralnosti še naprej ožijo na krog držav, ki so to možnost sprejele v preteklosti, ki jo dejavniki v mednarodni skupnosti kot tako sprejemajo in ki tudi, ko gre za prihodnja razvrščanja, v tej skupnosti ne bodo predstavljale obremenitev. Za druge, predvsem majhne in srednje države – nekdanj blokovske ali pa neuvrščene – pa velja, da to možnost ohranjajo odprto s kredibilnim in predvidljivim obnašanjem.

Zdi se, da je Slovenija brez nekega tehtnega premisleka to možnost že vnaprej opustila. To pa je že druga zgodba.

LITERATURA

- R. ARON, Paix et la Guerre entre les Nations, Calman Levy, 3. Edition revue et corrigé, Paris 1962
- R. ARON, What is a Theory of International Relations, v: Journal of International Affairs, Theory and Reality in International Relations School of International Affairs, Columbia University Vol. XXI, No. 2 1967
- J. BURTON, A system Approach to international Relations, v: International Social Science Journal, UNESCO, vol. XXVI, No 1. 1974
- S. HOFFMAN, International Systems and International Law, World Politics October 1961

- J. D. SINGER, *The Global System and Its Subsystems: A developmental View*, v: J. Rosenau, *Linkage Politics*, The Free Press, New York 1969
- E. KARSH, *Neutrality and Small States*, Routledge, London, New York 1969
- M. MERLE, *Sociologie des Relations Internationales*, Dalloz, Paris, 1976
- K. W. DEUTSCH AND D. J. SINGER, *Multipolar Power System and International Stability*, v: *World Politics* Vol. XVI, April 1964, No 3
- H. LAUTERPACHT: *International Law, A Treatise*, Vol. II, *Disputes, War and Neutrality*, Longmann, Green and Co, London, New York, Toronto 1944
- K. DUTSCH, *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton Princeton University Press 1957
- TAUBENFELD H. *International Actions and Neutrality*, *American Journal of International Law*, 1953