
Međunarodni odnosi

Izvorni znanstveni rad
UDK 327.01 : 341.35 (4) + 327.55

Različite koncepcije evropske neutralnosti

Radovan Vukadinović

Fakultet političkih nauka, Zagreb

Sažetak

Tipovi neutralnosti evropskih država određeni su međunarodnopravnim ugovorima, povijesnim kontinuitetom i suvremenom međunarodnom političkom pozicijom. Spektar i obaveze djelovanja neutralnih država očituju se u vojnoj, političkoj, ideološkoj, ekonomskoj i oružanoj neutralnosti.

Odnos neutralnosti kao pravnog koncepta i nesvrstanosti kao političkog programa potrebno je promatrati u svjetlu povijesnih, ekonomskih i društveno-političkih činilaca i njihovih dinamičkih promjena. Suradnja ovih zemalja najbolje se može ilustrirati koordiniranim aktivnostima i jedinstvenim nastupima u okviru konferencije o evropskoj sigurnosti i suradnji.

Riječ neutralnost potječe etimološki od latinske riječi *neuter*, što znači niti jedan od dvojice. Iz toga se razvila imenica *neutralitas*, koja označava nepristranost, neutralnost, a pridjev *neutralis* znači nepristran – onaj koji ne drži ni s jednom stranom, ravnodušan.

Iako je tako shvaćen termin neutralnost prošao dugu međunarodnopravnu i međunarodnopolitičku evoluciju, upravo na evropskom prostoru pokazalo se da je međunarodna neutralnost daleko od ravnodušnosti.

U golemoj literaturi koja se bavi pitanjem neutralnosti nailazi se na različite definicije, a u upotrebi su i različiti nazivi za forme odnosno oblike neutralnosti. Govori se i piše o: privremenoj, trajnoj, vječnoj, tradicionalnoj, suvremenoj, oružanoj, pasivnoj, aktivnoj, zatim o vječnoj neutralizaciji, neutraliziranim državama, neutralnosti u doba rata, neutralizmu, neutralizaciji, politici neutralnosti i sl.

Neki autori, u želji da učine što jednostavnijim snalaženje u tom obilju termina međunarodnopravnog i političkog značenja, dijele neutralnost na tri osnovna oblika:

- ratna neutralnost (tzv. privremena ili neutralnost u doba rata),
- stalna neutralnost (trajna ili vječna),
- politika nesvrstanosti.¹

Ostavljajući diskusiju o ovoj podjeli, a osobito o odnosu između neutralnosti i nesvrstanosti za drugo mjesto, ovdje je neophodno ukazati na tu klasifikaciju kao jedno od viđenja koje ima svoje posebno mjesto u Evropi. Evropske zemlje, koje na različite načine zastupaju politiku neutralnosti, pružaju dovoljno materijala za analizu evolucije kroz koju je prošla neutralnost, a samim tim ukazuju i mjesto te aktivnosti u evropskim međunarodnim odnosima.

1. Elementi definicije i vrste evropske neutralnosti

Određujući neutralnost u evropskim razmjerima zadržat ćemo se na stalnoj neutralnosti, smatrajući da je neutralnost u doba rata kao međunarodnopravna kategorija dovoljno poznata, a da s druge strane, nesvrstanost zaslužuje poseban tretman koji će pokazati razlike koje postoje između dvije pravne pozicije, ali još više dvije političke koncepcije.

U obilju brojnih definicija koje polaze od obveza države u doba rata i mira, da bi došli do pojma stalne neutralnosti možda je najlapidarnija i najkorisnija definicija Verdrossa koji ističe da:

- jedna država koja je podvrgnuta statusu neutralnosti ne može nikada pokrenuti rat,
- ona ne može sudjelovati u ratu koji je izbio između drugih država,
- neutralna država ima obvezu da brani svoj teritorij svim raspoloživim sredstvima od vanjske agresije,
- ona je obvezatna čak i u miru da ne prima na sebe bilo kakvu obvezu koja bi je mogla uvući u rat.²

Prilikom zasnivanja statusa stalne neutralnosti postoji specifičan odnos između uvjeta za zasnivanje tog odnosa i uzajamnih prava i obveza u odnosima stalno neutralne države sa svojom okolinom. U prvoj skupini nalaze se uvjeti koji su neophodni da bi se moglo postići status stalne neutralnosti. U tom smislu država je dužna:

1. dati jednostranu izjavu kojom se opredjeljuje za status stalne neutralnosti,
2. treba postojati ugovor kojim treće države izjavljuju da će priznati ili garantirati stalnu neutralnost određene države.³

Na davanje izjave o statusu stalne neutralnosti mogu, naravno, utjecati različiti elementi. Moguće je, npr., da je ideja o nevezivanju za neke velike sile ili o neuplitanju u sukobe toliko snažno prisutna da ima svoje utemeljenje u širim slojevima stanovništva. Može postojati i interes velikih sila, odnosno čak i njihova direktno izražena želja, da dođe do proglašenja statusa stalne neutralnosti. Takav razvoj, koji se temelji na unutrašnjim ili, pak, na vanjskim utjecajima, svakako može biti i kombiniran, te se u nekim evropskim slučajevima, povijesno promatrano najčešće radi o spoju unutrašnjih želja i vanjskih utjecaja. U novoj evropskoj povijesti status Austrije i Državni ugovor iz 1955. godine najbolji su primjer upravo ovakvog kombiniranog pristupa koji je vodio postizanju austrijske stalne neutralnosti.

Iako neki pisci, poput Andrassyja, smatraju da je jednostrana izjava države o želji da provodi politiku stalne neutralnosti dostatna,⁴ većina autora ipak smatra da takva jednostrana izjava nema međunarodnopravni efekt.⁵ Međutim, kako stalna neutralnost pretendira na dugoročno djelovanje i kako se time mogu bitno razgraničiti odnosi velikih sila i njihovih blokova, razumljivo je da se zahtijeva i međunarodni ugovor kojim će treće zemlje priznati status stalne neutralnosti. U slučaju stalno neutralnih evropskih

2 A. Verdross, *La neutralité dans le cadre de l'O. N. U. particulièrement celle de la République d'Autriche*, "Revue generale de Droit International Public", Vol. X, No. 2. 1957, str. 189.

3 R. Petković, *Teorijski pojmovi neutralnosti*, Beograd 1982, str. 56.

4 J. Andrassy, *Međunarodno pravo*, Zagreb 1961, str. 77.

5 Dio pisaca smatra da jednostrana izjava ne obvezuje druge države i da ona nema nikakav međunarodnopravni efekat. M. Bartoš, "Stalna neutralnost Austrije", "Međunarodna politika", 16. 12. 1955.

država: *Švicarske i Austrije* taj zahtjev je ispunjen, te o njihovom karakteru stalne neutralnosti nema nikakve sumnje.

Ako se za Švicarsku i Austriju može tvrditi da ispunjavaju sve uvjete i da predstavljaju tzv. klasične primjere neutralnosti, u Evropi postoje i znatno složenije situacije u kojima dio zemalja, također, optira za politiku koja stoji najbliže pojmu neutralnosti.

U slučaju *Švedske* riječ je o prototipu stalne neutralnosti, koja nije zasnovana na međunarodnom ugovoru i jamstvima velikih sila, već je postavljena na tradiciji dužoj od 170 godina: zemlja koja inače nije spadala u skupinu miroljubivih zemalja od 1814. godine ne sudjeluje u ratovima.⁶ Iako o toj specifičnoj švedskoj neutralnosti ne postoje nikakve odredbe u švedskom ustavu, niti pak u međunarodnim ugovorima, tradicija ostajanja izvan ratnih sukoba i ponašanje Švedske u nizu ratnih situacija, uključujući prvi i drugi svjetski rat,⁷ daju za pravo da se govori o neutralnoj državi. Drugo je, i to izrazito teorijsko pitanje, kakva je to vrsta neutralnosti. Da li je riječ o trajnoj neutralnosti, odnosno da li tradicija neutralnog djelovanja u međunarodnim odnosima dostaje da se već na toj osnovici može tvrditi da se radi o stalno neutralnoj zemlji? Nedostatak formalnih međunarodnih instrumenata suočen sa dugogodišnjom tradicijom neutralnosti, svakako gubi na svom značenju. Tome u prilog ide i argument da je Švedska stalno neutralna znatno duže od mnogih zemalja koje su bile formalno pravno shvaćene kao stalno neutralne zemlje.

Na osnovu toga može se zaključiti da je u slučaju Švedske riječ o sui generis stalnoj neutralnosti i da nedostatak međunarodnopravnog instrumenta o neutralnosti nadoknađuje ponašanje⁸ te zemlje u njezinoj dosadašnjoj međunarodnoj aktivnosti u skladu s izabranom tradicijom neutralnosti. Imajući to na umu, vjerojatno je i Švedska zadovoljna svojim statusom i ne smatra da joj je nakon sedamnaest desetljeća tradicije neutralnosti potreban neki dodatni pravni dokument o njezinu neutralnom statusu.

Finska situacija je još složenija. Ona nije utemeljena na švicarskom obrascu klasične neutralnosti i ne počiva na pukoj tradiciji neutralnosti švedskog tipa. U striktnim međunarodnopravnim analizama dio autora ne shvaća Finsku kao neutralnu zemlju, dok se s političke točke gledišta, također, razilaze. Dio autora, osobito onih sa Zapada, videći u Sovjetsko-finskom ugovoru o prijateljstvu, suradnji i uzajamnoj pomoći ograničenje finskog suvereniteta i temelj tzv. finlandizacije, smatraju da upravo preko Finske sovjetska politika realizira svoje šire ciljeve u nordijskoj, pa i u zapadnoevropskoj sredini. Iako je to mišljenje bilo osobito često u doba hladnog rata, ipak i kasnije nailaze razni autori koji zastupaju teze o tzv. finlandizaciji, negirajući samim tim temeljni karakter finske neutralnosti i finske vanjske politike.

Ne ulazeći ovdje u rasprave o povijesti i dometima sovjetsko-finskih odnosa, potrebno je ipak pozvati se na Maxa Jakobsona koji tvrdi da neutralnost nije dogma, već da je to instrument nacionalne politike.⁹ U takvom shvaćanju moguće je odmah postaviti i drukčiju odrednicu finske neutralnosti koja se, kao i u slučaju Švedske, postavlja „prema nekome”. Neke isprazne neutralnosti, koja bi bila postavljena per se nema, tako da i u finskoj situaciji treba istraživati širi kontekst i domete neutralnosti.

6 Vidi: F. la Rouche, *La Neutralité de la Suede*, Paris 1953.

7 Calgren, W. M., *Swedish Foreign Policy during the Second World War*, London 1977.

8 Inzistirajući na teškoći definiranja neutralnosti, švedski autor ističe da je možda najbolja definicija neutralnosti da je to „politika koju provode zemlje koje tvrde da provode takvu politiku”. N. Andren, "The Neutrality of Sweden" u: *Neutrality and Non-alignment in Europe*, eds. K. E. Birnbaum and H. Neuhold, Viena 1981, str. 111.

9 M. Jakobson, "On the Changing Nature of Neutrality", u: *Urho Kekkonen – A Statesman for Peace*, Helsinki 1975, str. 67.

Poučena dugogodišnjim iskustvima i brojnim ratovima koji su vođeni s velikim susjedom, finska nacija je u politici Pasikivija kao poražena zemlja¹⁰ našla mogućnost da relativno brzo i lako prevlada mnoga nepovjerenja i da postavljujući neutralnost kao temelj svog djelovanja radi na očuvanju slobode i nezavisnosti. Ugovor¹¹ o prijateljstvu, suradnji i uzajamnoj pomoći iz 1948. potpisan kao stanovita kompenzacija za dobivanje sovjetskog povjerenja¹² osigurao je kontinuitet odnosa na liniji Pasikivi-Kekkonen i stvorio je mogućnost za provođenje neutralne politike.

Uz široku podršku svih finških političkih stranaka, pa i masa građana, ta politika odgovara interesima svih susjednih zemalja. Ugovorom sa SSSR-om stvara se situacija u kojoj se jasno ističe da Finska neće dopustiti prolaz ni jednom napadaču preko svog teritorija, što automatski utječe na pojačani osjećaj sigurnosti u ostalih susjednih zemalja koje ne moraju strahovati zbog nekog mogućeg zapleta koji bi išao preko Finske ili zbog nje.¹³

U politici supersila, koje su bile posebno osjetljive u danima hladnog rata, takvo finsko opredjeljenje jasno je istaklo želju male nordijske zemlje da bude izvan blokova, te je na taj način i jedna i druga strana mogla biti sigurna da Finska neće pristupiti blokovskoj cjelini i na taj način poremetiti evropski balans.

Specifičan položaj Finske, njezino sudjelovanje u nordijskom vijeću i razlike koje postoje u međunarodnim pozicijama između članica NATO-a (Norveška, Danska, Island), neutralne Švedske i Finske dovele su i do specifičnog uravnoteženog odnosa na nordijskom području koji poznavao prilika nazivaju nordijskim balansom.¹⁴ Ta veoma složena i osjetljiva skupina različitih, a u suštini veoma bliskih zemalja, pokazala je međutim široke mogućnosti zajedničkog djelovanja kojima nije nikakva zapreka različita vojno-politička opredijeljenost. U tom kontekstu treba, svakako, istaknuti da je finska želja za neutralnošću otvorila mogućnost takvog razvoja nordijskih odnosa.

U političkoj praksi odnosa, vodeći uvijek računa o geopolitičkim pozicijama, strateškim interesima Sovjetskog Saveza i karakteru svog unutrašnjeg društveno-političkog uređenja, finska politika je uspjela stvoriti takvu situaciju u kojoj je moguće dosljedno provoditi politiku neutralnosti.

Utemeljena na racionalnom političkom viđenju realiteta, finska politika stvorila je temelj stabilnosti u nordijskim relacijama i, istodobno, je pridonijela u velikoj mjeri stabilizaciji općih evropskih prilika.

Osobito zanimljivu skupinu tvore tzv. *minijature evropske države*, za koje se također ističe da provode politiku neutralnosti. Promatrajući te zemlje: Andora, Lichtenstein, Monako, San Marino, Vatikan i Irska, u skladu s klasičnim konceptom o statusu stalne neutralnosti, ne može se pronaći ni element jednostrane izjave ni neki međunarodno-pravni instrument koji bi priznao takav status.

10 Bile su to za Finsku godine „prave škole političkog mišljenja”. M. Jakobson, *Finish Neutrality – A Study of Finish Foreign Policy since the second World War*, London 1968, str. 32.

11 U tekstu Ugovora se ističe da će Finska težiti da bude izvan suprotnih interesa velikih sila i da neće sklapati nikakve saveze i da neće sudjelovati u koalicijama koje su uperene protiv druge Visoke strane ugovora. Tekst Ugovora vidi: O. Apunen, *Finland's Treaties on Security Policy*, "Cooperation and Conflicts", No. 4, 1980, str. 249–261.

12 Sovjetske ocjene vidi u: Ju. I. Gološubov, *Skandinavijska i problemi poslevoennoj Evropy*, Moskva 1974. str. 186–192., L. S. Voronkov, *Severnoj Evrope – bez jadernyj status*, Moskva 1984, str. 16–21.

13 A. Pajunen, "Some Aspects of Finish Security Policy" u: *Neutrality and Non-alignment ...*, op. cit., str. 156–164.

14 Detaljnije o „nordijskom balansom” vidi: N. Andren in collaboration with Brodin, "Drewitz, Dörfer, Nyberg: The Future of the Nordic Balance", Stockholm 1977, str. 1–18.

Međutim, ako se promatra ponovno te države na bazi realiteta međunarodnih odnosa, tj. na osnovi njihove male geografske i demografske veličine, minijaturne ekonomske i vojne moći, ograničenih osnovnih resursa i njihovog ponašanja u međunarodnim odnosima¹⁵, može se s pravom zaključiti da se radi o sui generis neutralnim državama.

Analiza svakog slučaja jasno pokazuje crtu neutralnosti, koja iako varira ostaje ipak zajednički nazivnik svih evropskih mini država.

U slučaju *Andore* postoji zaštita Francuske i španjolskog biskupa od Urgela. Ta garancija nezavisnosti Andore plaća se minijaturnim finansijskim doprinosom¹⁶, no može se odmah postaviti i pitanje da li nezavisnost koju jamče dvije članice NATO-a ne znači automatski i mogućnost da one koriste Andoru u slučaju neke potrebe, prije svega u slučaju rata. No, moguća je i drukčija interpretacija koja upravo u cijeni koju Andora plaća za svoju nezavisnost vidi mogućnost opstanka neutralne države, koje se ipak ne svrstava uz svoje zaštitnice, koje se nalaze u blokovima.

Lichtenstein se nalazi pod protektoratom Švicarske i Austrije, a po nekim mišljenjima postoji čak i realna unija sa Švicarskom. Bez obzira koje mišljenje se prihvati, već sama činjenica da su i Austrija i Švicarska neutralne zemlje strictu sensu jasno otvara mogućnost da se i Lichtenstein promatra u tom svjetlu.

Monako se nalazi pod zaštitom Francuske, uz zadržavanje suverenosti kneževine. U prošlosti je literatura koja se bavila pitanjem odnosa Francuske i Monaka bila posebno obogaćena stanovitim neslaganjem oko interpretacije obaveza jedne i druge strane, no nakon konvencije iz 1963. godine ta pitanja su riješena. U svakom slučaju ponašanje Monaka i Francuske u međunarodnim odnosima nije uvijek identično, a kako se radi o izrazito minijaturnoj zemlji, moguće je ustvrditi da je i Monako u svom međunarodnom ponašanju prihvatio neutralnost.

San Marino je protektorat papske države zamijenio Italijom, ali ipak u najtežim danima drugog svjetskog rata ta mala oaza u velikom talijanskom tijelu sačuvala je svoju neutralnost. S obzirom na određene crte unutrašnjeg političkog razvoja, kao i nastup na međunarodnoj sceni moguće je ustvrditi da se politika neutralnosti pojavljuje kao temelj nacionalne državnosti i očuvanja vlastite suverenosti.

Vatikan je, također, plijenio pažnju brojnih autora koji su intenzivno istraživali njegov status. No od Lateranskog ugovora iz 1929. godine Vatikan je dobio status suverene države, a u čl. 24 stoji odredba koja se može uzeti kao temelj vatikanske neutralnosti.¹⁷ Iako to nije odredba koja bi se mogla interpretirati kao jednostrani izraz volje države, niti pak postoji dokument o međunarodnopravnom priznanju neutralnosti, ipak se na osnovi Lateranskog ugovora može izvući zaključak o neutralnosti Vatikana.

Irska kao zemlja koja nije učlanjena u NATO i koja se nalazi u posebnom odnosu spram Velike Britanije godinama se trudila da provodi izolacionističku politiku. Iako

15 Zastupanja minijaturnih država u međunarodnim odnosima obavljaju njihovi veliki susjedi: Francuska zastupa Andoru i Monako, Italija San Marino, a Švicarska zastupa Lichtenstein. Iz toga ne bi trebalo tražiti argument podređenosti minijaturnih zemalja velikima, već je to ponajprije finansijsko-tehničko pitanje.

16 Andora plaća Francuskoj doprinos od 960 franaka, a biskupu od Urgela 460 pezeta.

17 "... grad Vatikan će uvek i u svakom slučaju biti smatran neutralnom i nepovredivom teritorijom". — Poljski autor J. Sutor smatra na osnovi teksta Ugovora da se u slučaju Vatikana radi o stalno neutralnoj državi koja već stoljećima ne sudjeluje u nikakvim ratnim konfliktima, a u spomenutom članu 24. istakla je svoju volju za provođenjem neutralnosti. Isti autor odlučno negira mogućnost svrstavanja minijaturnih zemalja poput San Marina, Andore, Lichtensteina i Monaka u red neutralnih. On, istina, dopušta da to mišljenje, koje naziva pogrešnim, možda proizlazi iz činjenice što te države nisu dulje vremena sudjelovale u konfliktima niti u ratovima. Usp. J. Sutor, *Panstva neutralne i niezaangazowane*, op. cit. str. 28–29.

je od 1973. godine članica EEZ-a, ipak se Republika Irska može smatrati neutralnom zemljom koja čuva svoju nezavisnost i teži striktnom poštovanju neuključivanja u vojno-politički blok Zapada. S druge strane, za razliku od ostalih minijaturnih država, Irska se ne želi uključiti u skupinu neutralnih i nesvrstanih evropskih zemalja na Konferenciji o evropskoj sigurnosti i suradnji, potvrđujući da još uvijek preferira svoju izoliranost.

I na kraju, poseban slučaj predstavlja *Albanija*. Zemlja koja je 1968. godine istupila iz Varšavskog ugovora, nije izrazila želju da se vrati u njegovu strukturu, niti pak da pristupi NATO-u. Istodobno, Albanija ne pokušava pristupiti ni nesvrstanom pokretu, koji čak odlučno napada. Albanija kao jedina evropska zemlja ne sudjeluje u procesu Konferencije o evropskoj sigurnosti i suradnji i osim izjave o spremnosti da brani svoj teritorij nema nikakvih širih aktivnosti na međunarodnom planu. Postavljajući ponovno kriterij realnosti i smatrajući da se neutralnost treba odrediti prema nekome, tj. u ovom slučaju u odnosu na albansko okruženje, smatramo da se također radi o svojevrsno neutralnoj zemlji. Njena politička linija protiv supersila i blokova, ostajanje izvan bilo kakvog pokreta, pa i nesvrstanog, te nedostatak međunarodnog angažmana s danim silama upućuje na zaključak da se radi o zemlji koja svjesno teži i izolaciji i neutralnosti.

2. Odrednice stalne neutralnosti

Prihvatajući da se u svim spomenutim slučajevima radi o nekoj vrsti neutralnosti i da bez obzira na opseg u kojem se ta neutralnost izražava sve zemlje od klasičnog švicarskog modela pa do najnovijeg specifičnog primjera Albanije, u svom međunarodnom ponašanju žele zadržati neutralno postavljanje, potrebno je razmotriti spektar djelovanja stalne neutralnosti. Razlike u položaju pojedinih zemalja, mijene u međunarodnim odnosima, kao i najnovija kretanja na evropskom kontinentu, stvorili su mogućnost za praćenje djelovanja statusa stalne neutralnosti. Iako ne postoje neka striktna pravila o tome, sasvim je jasno da zemlja koja želi biti stalno neutralna ima određene obveze. Te obveze proizlaze iz njenog statusa u vojnoj, političkoj, ideološkoj i ekonomskoj sferi, ili pak samo u nekoj od njih.

Vojna neutralnost je središnja odrednica stalne neutralnosti u doba rata i u doba mira. Zabrane sudjelovanja u konfliktu u doba rata ili pak sudjelovanja u vojnim blokovima u doba mira, jasno proizlaze iz statusa stalne neutralnosti. Klasično mišljenje o zabrani sudjelovanja u ratu staro je koliko i međunarodna neutralnost, dok se zabrana sudjelovanja u vojnim alijansama veže uz noviji evropski razvoj, tj. uz austrijski Ustavni zakon o usvajanju neutralnosti. Upravo taj element, čini se, dobiva na svom značenju u suvremenoj fazi međunarodnih odnosa. S obzirom na specifičnu evropsku konstelaciju i nastojanje da se zadrži mir na evropskom kontinentu, prvi elementi, tj. zabrana sudjelovanja u ratu, ostaje kao trajna zabrana, no uz nju odmah dolazi i veoma važno pitanje neuključivanja u vojno-političke blokove.¹⁸

U poslijeratnom razvoju Evrope upravo su vojne alijanse nosioci napetosti i NATO i Varšavski ugovor su u velikoj mjeri podijelili evropske političke tokove. Sudjelovanje u njima značilo bi automatski smanjivanje neutralnog, odnosno blokovski nevezanog evropskog prostora, te je stoga sasvim razumljivo da to ostaje kao trajni element razgraničenja između blokovski svrstanih i neutralnih zemalja.

18 „Austrija se doduše s pravne točke obvezala samo na vojnu neutralnost, ali ima političkih i ekonomskih veza koje očito sežu u vojno područje”. R. Marcic, "Die umgängliche EWG", "Die Zukunft", No. 7-8, 1962, str. 202.

S obzirom na to da se ratovi ne pojavljuju iznenada i da su oni sastavni dio stratejskog dugoročnog planiranja, najčešće u skupinama država, razumljivo da ostajanje izvan blokova od strane neutralnih zemalja pridonosi jačanju mira i sigurnosti u Evropi. Nesudjelovanje u ratovima sada je jedan od ciljeva, međutim, konkretna politička praksa neutralnih zemalja, bez obzira na sve razlike u njihovom statusu, upravo u želji za ostajanjem izvan blokovskih cjelina pokazuje svoju pravu vrijednost.

Politička neutralnost, također, proistječe iz stalne neutralnosti. Ukoliko zemlja koja želi realizirati i zadržati status stalne neutralnosti najavljuje samo svoje nesudjelovanje u ratovima ili pak ostajanje izvan vojne koalicije, a na drugoj strani vodi izrazito pristranu politiku, tada je evidentno da se stvaraju ozbiljne sumnje u pogledu njezine neutralnosti. Profesor Zemanek o tome piše da potencijalne mogućnosti neutralne zemlje ograničavaju čak i u doba mira njezinu slobodu akcije prilikom određivanja vanjske politike. To ograničenje je samo jedan od odraza vanjske politike, dok je onaj drugi vezan uz potrebu stvaranja političkih uvjeta koji omogućavaju poštivanje neutralnosti u budućim ratovima od svih drugih država koje su se uvjerile da „stalno neutralna zemlja može i stvarno hoće da održi i obrani neutralnost”.¹⁹

Politička neutralnost pojavljuje se kao aktivnost neutralne zemlje u doba mira koja stvara uvjete za vjerodostojnost njezinog položaja i prihvaćanje uvjerenja od strane drugih zemalja da se status neutralnosti striktno poštuju. U tim okvirima otvaraju se i široke mogućnosti međunarodne suradnje upravo za neutralne zemlje koje mogu surađivati i „s velikim i s malim zemljama u što je moguće širim domenama, isključujući političke i vojne domene”.²⁰

Takvim političkim djelovanjem neutralne zemlje pridonose jačanju mirne suradnje, uključuju se u sve tokove koji vode popuštanju i na drugoj strani, stvaraju predodžbu o svojoj zainteresiranosti za mirnom suradnjom. Samim tim u slučaju međunarodnog konflikta i njihova želja za ostajanjem izvan ratnih sukoba bila bi, svakako, znatno lakše poštovana.

Ideološka neutralnost u podijeljenom svijetu, gdje je ideologija postala značajna crta razgraničenja, ima u neutralnim zemljama posebno mjesto. Većina autora koji se bave neutralnošću smatra da je ideološka neutralnost nespojiva s vojnom i političkom neutralnošću, te da se od neutralne zemlje ne može tražiti da bude ideološki neutralna. To osjetljivo pitanje osobito je bilo intenzivirano u doba hladnog rata kada se i neutralnost praktički nije priznavala i kada se tražilo puno svrstavanje uz vojno-politički blok. Iz toga doba seže i izjava o „amoralnosti”²¹ takvog neutralnog ponašanja, što je posebno vrijedilo za ideološku sferu.

Drugi dio problema veže se uz činjenicu da su praktički sve zemlje koje u Evropi optiraju za politiku stalne neutralnosti zemlje s kapitalističkim društveno-političkim i ekonomskim uređenjem. One su time u svojim temeljima opredijeljene za vrijednosti zapadnog svijeta, bez obzira na to što se ne nalaze u zapadnoj vojno-političkoj strukturi.

19 K. Zemanek, "Neutral Austria in the United Nations", "International Organization", Vol. XV, Summer 1961, str. 415.

20 M. Petitpierre, La Suisse et sa neutralité dans le monde actuel, "Revue de Droit International", No. 4, 1957.

21 R. Vukadinović, *Small States and the Policy of Non-alignment*, u: *Small States in International Relations*, Nobel Symposium 17, Stockholm 1971, str. 109-110.

U želji da se obrazloži potreba ideološke pripadnosti i solidarnosti neutralnih država sa zapadnim svijetom,²² često se ističe i argument da ako neutralnost obvezuje državu, ona ne obvezuje „pojednog građanina”,²³ iz čega se izvodi mogućnost slobodnog djelovanja sredstava komunikacija u skladu s ideološkom zapadnom pripadnošću.

Naravno, nemoguće bi bilo očekivati da se zemlja koja je čvrsto opredjeljena svojim tradicijama, političkim i ekonomskim sistemom te kulturom može suzdržati od ideoloških opredjeljenja samo zbog toga što želi provoditi politiku neutralnosti. Ali postoji isto tako i tvrdnja da je neutralna zemlja, koja želi u drugih stvoriti uvjerenje o prihvaćanju neutralnosti, dužna voditi računa o svom međunarodnom ponašanju. U današnje doba razvijenih komunikacija to se posebno odnosi na ideološku komponentu državne aktivnosti. Neutralna država koja ne bi obraćala pažnju na takvo izrazito ideološko opredjeljenje i koja bi dopustila javno napadanje i osudu politike druge strane, praktički Istoka, mogla bi doći u situaciju da se sumnja u njezinu neutralnost i da se njezino ponašanje tumači kao neprijateljski akt.²⁴ Takvih slučajeva bilo je dosta u evropskim razmjerima i nakon incidenata koji su bili izazvani ideološkim nabojima trebalo je dosta vremena da se ponovo uspostave normalni odnosi i da se vrati povjerenje u neutralnost.

Ekonomska neutralnost u povijesti međunarodnih odnosa shvaća se kao najveća vrijednost i osnovni cilj neutralalaca.²⁵ U želji da se nesmetano obavlja trgovina, država koja je bila neutralna omogućavala je svojim građanima slobodno trgovanje sa svim zaraćenim stranama. Ali kako je nestajala razlika između javne i privatne djelatnosti i kako je država sve više počela preuzimati trgovinu u svoje ruke, tako je i ekonomska neutralnost poprimila drukčije značenje.

U evropskim razmjerima pitanje ekonomske neutralnosti vezano je uz razvoj evropskih integracijskih cjelina: Evropske ekonomske zajednice i Savjeta za uzajamnu ekonomsku pomoć i mogućnosti da neutralne zemlje postanu članice tih integracijskih cjelina. S obzirom na položaj stalno neutralnih zemalja: Švicarske i Austrije, o čijoj neutralnosti nema nikakve dvojbe u formalnom i materijalnom pogledu, najviše prostora bilo je poklanjano pitanju da li te neutralne zemlje mogu postati članice EEZ.

O tome su se iskristalizirala tri različita mišljenja. Po prvome od njih, EEZ je ekonomska zajednica i njezini ciljevi su izrazito ekonomski. Stoga bi i stalno neutralne zemlje mogle postati članice EEZ u doba mira. Drugo mišljenje smatra da je moguće pridruženo članstvo, dok bi punopravno članstvo bilo nemoguće za stalno neutralne zemlje, jer EEZ osim ekonomskih ima i izrazito političke ciljeve. Po trećem mišljenju, koje su osobito zastupali sovjetski autori ali i službena sovjetska politika, nemoguće je da stalno neutralna zemlja (u prvom redu se mislilo na Austriju i odredbe Državnog ugovora) postane članicom EEZ-a, koji se promatra kao dio ukupne vojno-političke strukture zapadnog svijeta i produžetak NATO-a.²⁶

22 Austrijski autor H. Neuhold piše da Austrija nije nikada tajila svoju povezanost s idejama zapadnog bloka, njegovim pluralističkim sistemom i tržno orijentiranom ekonomijom. Usp. H. Neuhold, *Austrian Neutrality on the East-West Axis*, u: *Neutrality and Non-alignment* . . . , op. cit., str. 63.

23 Österreichs Weg zur Souveränität, Neutralität, Prosperität 1945–1959, Wien 1959, str. 66.

24 „Vlade i sredstva masovnih komunikacija kao i stanovništvo neutralne zemlje u cjelini moraju imati na umu da oni hodaju na konopcu: s jedne strane, oni ne smiju ostaviti sumnje u svoju ideološku poziciju, s druge strane, oni moraju izbjegavati nepotrebne provokacije. Prava mjera čvrstoće i suzdržanosti treba biti primijenjena u svakom slučaju.” – H. Neuhold, *Austrian Neutrality* . . . , op. cit., str. 64.

25 Po američkom autoru Jessupu nemoguće je „pratiti razvoj prava neutralnosti od XVI do XX stoljeća a da se ne pojavi dojam o prevladavajućem utjecaju ekonomskih motiva”. – P. Jessup, *Neutrality Today and Tomorrow*, New York 1936, str. 22.

26 R. Petković, *Teorijski pojmovi neutralnosti*, Beograd 1982, str. 82–86.

Iako bi bilo teško odvojiti ekonomsku, političku i vojnu stranu EEZ-a, ipak smatramo da je za neutralne zemlje moguće uključivanje. Sasvim je sigurno da je punopravno članstvo teško realizirati i da bi to pitanje izazvalo brojne dileme, kako u tim zemljama tako i u evropskim političkim krugovima. No, stanovit oblik pridruženog članstva, uz točno fiksiranje prava i obveza, svakako bi bio moguć. Uostalom, i ugovor o slobodnoj trgovini iz 1972. godine, potpisan između EEZ-a i Švicarske, Austrije i Švedske riješio je tu dilemu na zadovoljavajući način.²⁷

Oružana neutralnost je jedan od klasičnih zahtjeva i, istodobno, to je veoma konkretna obveza koja se stavlja pred neutralne zemlje. Naime, polazeći od potrebe da se sačuva neutralnost, tražilo se od zemlje koja uživa taj status da se svim sredstvima založi za očuvanje svoje nezavisnosti. Unatoč jamstvima koja su u prošlosti bila davana od strane trećih zemalja, to nije nikad isključivalo obvezu neutralne zemlje da se u slučaju napada brani i na taj način očuva svoju nezavisnost i neutralnost.

Ta odredba potvrđena je i u austrijskom Ustavnom zakonu o neutralnosti, gdje je zapisano da će Austrija čuvati svoju nezavisnost i braniti je svim sredstvima. Preuzimajući tu obvezu Austrija je, svakako, vodila računa i o širim odnosima. Spremnost da se brani svoje područje automatski izaziva i određeno raspoloženje u susjednih zemalja, koje moraju voditi računa o vojnom potencijalu neutralne zemlje. Osim toga, i jednom i drugom bloku se stavlja do znanja da teritorij neutralne Austrije neće biti dostupan nikome i, na kraju, sve to zajedno, kako je to pisao Bruno Kreisky, povećava i ugled male zemlje.²⁸

Želja da se brani teritorij neutralne zemlje po svaku cijenu u današnjim nuklearno-raketnim uvjetima ipak ima i nešto drukčije značenje. U prvom redu, sve neutralne zemlje, bez obzira na stupanj i karakter njihove neutralnosti, raspoložu s ograničenim i često puta minijaturnim vojnim snagama, koje teško da bi bile dostatne za obranu zemlje. Osim toga, napor da se ubrzano razvija veći stupanj vojne sile mogao bi izazvati negativne reakcije u neposrednom okruženju i mogao bi se tumačiti na različite načine. Jedan od konkretnih poteza moglo bi biti iznenadno jačanje vojnih snaga u susjedstvu, što nikako nije cilj kojem bi neutralna zemlja težila.

Istodobno, u doba postojanja nuklearnog oružja postavlja se i otvoreno pitanje da li neutralne zemlje mogu i tim instrumentima braniti svoj teritorij? Jedan dio pisaca bio je uvjeren da bi upravo neutralne zemlje (npr. Švedska i Švicarska) raspoložući nuklearnom silom bile u stanju bolje obraniti svoj neutralni status.²⁹

Međutim, dosadašnja utrka u naoružanju jasno je pokazala da proliferacija nuklearnog oružja nije put koji može voditi jačanju mira i sigurnosti. Stoga ni sigurnost neutralnih zemalja ne bi bila ništa drukčija ukoliko bi one raspolagale nuklearnim oružjem. Znatno bolje i važnije sredstvo moglo bi biti u procesu stvaranja zona bez nuklearnog oružja.

Toga su bili svjesni i neki političari iz evropskih neutralnih zemalja (Unden, Kekkonen, Palme, Kreisky) koji odavno predlažu stvaranje zona bez nuklearnog oružja. Uz Švedsku i Finsku, koje ne posjeduju nuklearno oružje i koje se zalažu za stvaranje

27 Vidi, npr., M. Rotter, "Austria's Permanent Neutrality and the Free Trade Agreement with the EEC: Strategies to Reduce Dependence", u: *Small States in Europe and Dependence*, Ed. O. Höll, Viena 1983, str. 306-329. Usp. također: C. Caratsch, "Swiss Neutrality on the East-West Axis", u: *Neutrality and Non-alignment* . . . , op. cit., str. 31; F. Belfrage, "Swedens Relations with the European Communities", u: *Neutrality and Non-alignment* . . . , op. cit., str. 119-123.

28 B. Kreisky, *Die Österreichische Neutralität*, Wien 1960, str. 190.

29 A. G. Codding, "The New Swiss military capability", "Foreign Affairs" 1952, April str. 489-494.

nordijske zone bez nuklearnog oružja, bila bi svakako zanimljiva i ideja o zoni bez nuklearnog oružja u središnjoj Evropi. U njoj bi se mogla naći neutralna Austrija, ali i nesvrstana Jugoslavija, koja bi tvorila spoj s eventualnom zonom bez nuklearnog oružja na Balkanu.³⁰

Zone bez nuklearnog oružja nisu, naravno, neko čarobno sredstvo za eliminiranje svih opasnosti, ali one ipak imaju veliko političko i moralno značenje. U evropskom naoružanom prostoru svako izdvajanje određenog teritorija iz sheme nuklearnog strateškog planiranja vrijedno je samo po sebi, a evropske neutralne zemlje mogu na tom planu dati značajan primjer.

3. Odnos između neutralnosti i nesvrstanosti

I neutralnost i nesvrstanost kao svoju osnovnu oznaku imaju činjenicu da se te zemlje ne nalaze u blokovskim strukturama. Iako je ta distinkcija koja ih razlikuje od svrstanih zemalja veoma jasna i jednostavna, drukčije stoji stvar s odnosom neutralnosti i nesvrstanosti.

U doba kad je nicala nesvrstanost kao politika, a kasnije i kao pokret, u nizu prilika bilo je istaknuto da se ne radi o neutralnim zemljama, već da nesvrstanost predstavlja aktivno zalaganje za mir, sigurnost i promjenu međunarodnih odnosa.³¹ Na drugoj strani, neutralne zemlje, također, su tvrdile da ne postoji znak jednakosti između njih i nesvrstanih, videći u novoj skupini zemalja tek jednu viziju političke koncepcije s veoma različitim akterima. Zalažući se za neutralnost kao pravno utemeljenu i politički potvrđenu instituciju, u neutralnim zemljama se isticalo da je nesvrstanost nešto sasvim drugo, izvan okvira Evrope i pravno sasvim nedefinirano.³²

U fazi kasnije afirmacije nesvrstanosti, proširenja kruga zemalja koje su se izjasnile za tu politiku i sudjelovanja neutralnih zemalja na konferencijama nesvrstanih u statusu gosta, stavovi se počinju mijenjati, da bi se čak išlo tako daleko da se tvrdi kako objektivno nema razlike između neutralnosti i nesvrstanosti.

Ako se želi istraživati stvaran odnos između ova dva fenomena, potrebno je uzeti u obzir nekoliko bitnih povijesnih, pravnih, ekonomskih i društveno-političkih činilaca koji jasno pokazuju aktivnost i ciljeve aktera koji se opredjeljuju za jednu, odnosno za drugu politiku.

U povijesnom pogledu nedvojbeno je da je neutralnost znatno starija koncepcija. U najranijoj povijesti postojale su zemlje koje su ratovala i one koje su stajale po strani. No, unatoč tome, stalna neutralnost kao status države koja još u doba mira preuzima određene obveze pojavljuje se početkom prošlog stoljeća. S druge strane, nesvrstanost se javlja poslije drugog svjetskog rata kao rezultat velikih društveno-političkih i ekonomskih promjena koje su bitno utjecale na mijenjanje slike svijeta. U godinama hladnoratovske napetosti i podijeljenosti, u valu borbe za nacionalno oslobođenje skupina novih

30 R. Vukadinović, *Zone nuklearnog oružja*, Zagreb 1979. godine.

31 Određujući novu politiku koja je tek nastajala u jednom od prvih susreta Tito i Nehru 1954. godine u svojoj izjavi su konstatali: „Predsjednik i premijer žele izjaviti da politika nevezivanja za blokovsku politiku, koja je prihvaćena i realizirana od strane njihovih vlada, ne predstavlja 'neutralnost ili neutralizam' niti pasivnost, kako to neki ljudi žele ponekad istaknuti, već je to aktivna, pozitivna i konstruktivna politika koja teži kolektivnom miru, na kojem može počivati kolektivna sigurnost.” „Borba”, 24. 12. 1954.

32 H. G. Rudofsky, „Austria's Relations with Non-aligned States”, u: *Neutrality and Non-alignment* . . . , op. cit., str. 103.

zemalja traži mogućnost svog slobodnijeg djelovanja u nastojanju da se ne opredijele ni za Istok, ni za Zapad i da zadrže mogućnost svoje nezavisne međunarodne akcije.

Za razliku od zemalja koje su prihvatile neutralnost u ratu, obvezujući se i na adekvatno djelovanje u doba mira u okvirima svog nacionalnog interesa i želje za očuvanjem neutralnog položaja, nesvrstane zemlje su postavile širok krug ciljeva koje prati politička akcija za globalno očuvanje mira, sigurnosti, nov ekonomski razvoj i društveni progres.

Upravo razvoj nesvrstanosti jasno je potvrdio da se jedna i druga pojava ne isključuju i da neutralnost nije spriječila nastanak nesvrstanosti, niti da su nesvrstani svojom aktivnijom ulogom eliminirali neutralnost. Sasvim suprotno, može se tvrditi da je na nizu skupova (od Ujedinjenih naroda pa do značajnih međunarodnih konferencija) dolazilo do zajedničkog postavljanja neutralnih i nesvrstanih zemalja, a da su upravo pod utjecajem velike skupine nesvrstanih zemalja i evropske neutralne zemlje počele zauzimati aktivniju međunarodnu poziciju. To se posebno odnosi na finsku vanjsku politiku i aktivnost oko sazivanja Konferencije o evropskoj sigurnosti i suradnji, kao i na djelatnost ostalih neutralnih zemalja koje su zajedno s tri evropske nesvrstane zemlje našle prostor za svoju pojačanu međunarodnu aktivnost.

Novije rasprave o odnosu između prava i politike jasno ukazuju da su to veoma tijesno povezane kategorije te da je stoga nemoguće tvrditi da između neutralnosti kao *pravnog koncepta i nesvrstanosti kao izrazito političkog* ne postoje dodirne točke.

Neutralnost je voljna djelatnost u očuvanju nezavisnosti, koja u klasičnim situacijama (Švicarska, Austrija) ima svoj pravni oblik, dok se u nekim drugima (Švedska, Finska), na bazi tradicije ili ukupnog ponašanja, također izvodi zaključak da je riječ o neutralnosti.

U skupu izvornih principa³³ zemlja koja prihvaća nesvrstanost određuje i svoju političku poziciju u međunarodnim odnosima i pravce aktivnosti. No, za razliku od pravnog reguliranja pitanja stalne neutralnosti, politika nesvrstanosti otvara široke mogućnosti djelovanja svojim članicama, ne namećući nikakve pravne regulative. Ipak, pogrešno je tvrditi da zbog toga što ne postoje pravna pravila u nesvrstanosti, dok ih neutralne zemlje imaju, nema mogućnosti suradnje i da to jasno razdvaja obje skupine. Uostalom, evidentno je da u Evropi u striktnom međunarodnopravnom smislu postoje samo dvije stalno neutralne zemlje, dok ih je u praktičnoj, dakle političkoj poziciji moguće pronaći znatno više.

Prateći razvoj nesvrstanosti u toku četvrt stoljeća može se s pravom nametnuti i pitanje o tome da li možda i nesvrstani jednog dana, također, neće regulirati pravnim putem svoje pozicije i na taj način formalno dobiti i neke pravne atribute.

Neutralnost u poslijeratnom svijetu je izrazito *evropska tvorevina, dok je nesvrstanost nastala u širokom potezu zemalja Afrike, Azije i Latinske Amerike, ali i Evrope*. Upravo taj evropski činilac dovoljno je snažan da potvrdi univerzalnost ideje nesvrstanosti. Niti pokušaji nekog trikontinentalnog odvajanja i razdvajanja niti nastojanja da se kaže kako u Evropi postoje samo blokovski svrstane i neutralne zemlje nisu izdržali pod naletom širenja nesvrstanosti. Današnje tri evropske članice nesvrstanih: Jugoslavija, Cipar i Malta, sretno povezuju aktivnost evropskog opredjeljenja s globalnim ciljevima pokreta nesvrstanih. Upravo preko aktivnosti tih evropskih članica nesvrstanog

33 Vidi pitanje: R. Vukadinović, *The Original Concept of Non-alignment*, "Österreichische Zeitschrift für Außenpolitik", 1982, No. 1. str. 18-26.

pokreta evropska pozitivna kretanja, detente³⁴ i odnosi u Mediteranu, nalaze se u stalnom fokusu akcije nesvrstanih, a sigurno je da je prisustvo evropskih neutralnih zemalja na konferencijama nesvrstanih³⁵, također, vezano uz činjenicu da u nesvrstanom pokretu djeluju i evropske zemlje.

U današnjem globalno povezanom svijetu postaje sve jasnije da akcija za mijenjanjem političkih i ekonomskih odnosa i stvaranje sigurnijeg i demokratičnijeg svijeta ne mogu biti limitirani na neke uske kontinentalne ili regionalne okvire, već da to mora biti rezultat globalnog djelovanja najvećeg broja aktera koji svojom zajedničkom djelatnosti mogu utjecati na stvaranje promjena.

Ekonomski položaj neutralnih evropskih i nesvrstanih veoma je različit. Grubo govoreći, evropske stalno neutralne zemlje nalaze se u skupini razvijenih zemalja Zapada, dok se goleme većina nesvrstanih nalazi u krugu zemalja u razvoju.

Ta neosporna činjenica, međutim, ne bi trebala biti zapreka za suradnju između dviju skupina zemalja. Ideja o novom međunarodnom ekonomskom poretku nikla je u krugu nesvrstanih, ali ona ima svoju podršku i u nekim razvijenim zemljama. Globalno shvaćanje ekonomskih problema današnjeg svijeta zahtijeva i globalnu akciju, a snaga razvijenih zemalja ne može biti uvijek dovoljna da razriješi sva pitanja. To praktički znači da razvijene zemlje i zemlje u razvoju mogu i moraju surađivati. Neutralne evropske zemlje, od kojih neke poput Švedske i Finske aktivno podržavaju ideju o ravnopravnim pregovorima Sjevera i Juga, mogu biti značajni akteri koji će ubrzati sazrijevanje ideje o potrebi pregovora unutar razvijenih zemalja.³⁶ Na taj način ubrzan će se rješavanje gorućih problema ekonomskog razvoja koji opterećuju suvremeni svijet i stvaraju uvjete za produbljivanje podjele.

Stalno neutralne evropske zemlje su kapitalističke države i njihovi društveno-politički i ekonomski sistemi pokazuju jasne znake čvrste integriranosti i stabilnosti. Na drugoj strani, u heterogenoj skupini nesvrstanih zemalja postoje različiti društveno-politički sistemi koji sežu od feudalnih pa do socijalističkih uređenja.

Točno je da se u čvrstim blokovskim strukturama traži identičnost društveno-političkih, ekonomskih i ideoloških premisa na kojima počiva čvrstoća bloka, ali to ne bi trebalo vrijediti za mogućnost zajedničkog djelovanja neutralnih i nesvrstanih zemalja. Uostalom, neutralne zemlje jasno ističu svoju zainteresiranost za širokom međunarodnom suradnjom, a skupina nesvrstanih, koja ne traži nikakav identitet društveno-političkih uređenja već samo zajedničku akciju na postizanju određenih ciljeva, može biti značajan partner neutralnima.

Za ciljeve i metode djelovanja neutralnih i nesvrstanih tvrdi se ponekad da su dijametralno različiti. U pojednostavnjenoj slici neutralne politike ističe se da se radi o zadovoljavanju uskih egoističnih interesa i da je to skupina zemalja koje su zatvorene u okvirima svog nastojanja očuvanja nezavisnosti, ne vodeći računa o širim svjetskim tokovima. Na drugoj strani, nesvrstanosti se prigovara da je to više vizija nego konkretan pokret i da u njemu nema mogućnosti za zadovoljavanje konkretnih političkih aspiracija pojedinih država, jer je navodno riječ o globalno raspršenim aktivnostima.

³⁴ O aktivnosti nesvrstanih zemalja u doba detanta, vidi: R. Vukadinović, *Non aligned countries and Detente*, Beograd 1979.

³⁵ Neutralne evropske zemlje sudjeluju redovno na konferencijama nesvrstanih kao gosti od Konferencije u Lusaki 1970. godine.

³⁶ Evropske neutralne zemlje, svaka na svoj način, priklanjaju se središnjim idejama Novog ekonomskog poretka, zalažu se za nov pristup odnosima Sjever-Jug. Potanje vidi: *Neutrality and Non-alignment* . . . , op. cit., gdje se razmatraju švicarske, austrijske, finske i švedske pozicije.

Naravno, radi se o veoma pojednostavnjenim pristupima. Neutralne zemlje izjavom da neće inicirati ratni sukob i da u slučaju rata neće sudjelovati u njemu proklamiraju želju za očuvanjem svoje nezavisnosti i održanjem mira. No u praktičnoj političkoj akciji evropske neutralne zemlje daju konkretan primjer proširenja ciljeva i metoda, djelujući u okviru međunarodnih organizacija kao promotori ideje za jačanje mira i sigurnosti u širim, ne samo svojim uskim nacionalnim relacijama. S pravom se već može govoriti o aktivnoj neutralnosti koja je jasno razgraničena od nekog pukog i pasivnog zadovoljavanja uskih nacionalnih potreba.

Upravo na toj aktivizaciji evropskih neutralnih zemalja moguće je naći dodirne točke s nesvrstanim zemljama koje iako imaju konkretno postavljene znatno šire ciljeve globalne akcije prihvaćaju sve one aktore koji će pomoći u njihovoj realizaciji.

Odnos prema supersilama i postojećem sistemu međunarodnih odnosa daljnja je odrednica koja pokazuje razlike i sličnosti u neutralnih i nesvrstanih zemalja. Neutralne zemlje nastoje zadržati svoje afirmirane pozicije neutralnosti, vodeći računa o obvezama koje proistječu iz međunarodnopravnih instrumenata (Švicarska, Austrija) ili pak nastojeći kontinuirano djelovati u skladu s tradicijom svoje neutralnosti (Švicarska, Finska). Međunarodni sistem prihvaća se kao postojeća realnost, a u širem pogledu neutralne zemlje ne pokazuju namjeru za radikalno mijenjanje sistema.

Nesvrstane zemlje u odnosu na supersile imaju različite pristupe.³⁷ Uz zemlje tzv. radikalne lijeve linije postoje i izrazito prozapadne zemlje, kao i one koje slijede na bazi izvornih principa nesvrstanosti pravac, nastojeći zadržati slobodnu ocjenu ponašanja supersila. No, u bitnim ciljevima pokreta koji se tiču mira, sigurnosti, ekonomskog razvoja i progressa postoji identitet stavova koji ne ometa ovo taktičko drukčije postavljanje u odnosu na supersile. Isto tako, i odnos prema međunarodnom sistemu utemeljen je na težnji za promjenom međunarodnih odnosa i stvaranjem novog svijeta koji će biti ispunjen većim mogućnostima za sve zemlje. No, taj veliki zahvat transformacije svijeta treba izvesti u mirnim okvirima, što u potpunosti korespondira sa središnjim opredjeljenjima nesvrstanih za mir i sigurnost svih zemalja.

4. Suradnja neutralnih i nesvrstanih zemalja na KESS-u

Uz postojeće razlike i sličnosti koje postoje između evropskih neutralnih i nesvrstanih zemalja, Konferencija o evropskoj sigurnosti i suradnji najbolji je primjer konkretnog povezivanja akcije i stvaranja uvjeta za jedinstven nastup. Shvaćajući KESS kao dugoročni proces ravnopravnog pregovaranja 35 zemalja, neutralne i nesvrstane evropske zemlje³⁸, pošle su upravo od uvjerenja da se radi o neblokovskom skupu, koji treba afirmirati pozicije svih država sudionica Konferencije. Odlučno se suprotstavljajući ideji blokovskog dogovaranja, skupina neutralnih i nesvrstanih zemalja bori se u svim fazama KESS-a za očuvanje osnovnih načela dogovaranja, za poštivanje konsensusa i za očuvanje kontinuiteta.

Evropske neutralne zemlje, od kojih je velika većina nastojala pred riječ neutralnost staviti atribut aktivna, u tu aktivizaciju svoje vanjske politike nisu krenule odjednom. niti je konferencija u Helsinkiju bila neka vrsta glavnog poticaja za njihovo intenzivnije uključivanje u međunarodne tokove. Analiza ponašanja evropskih neutralnih zemalja

37 Potanje vidi: R. Petković, *Velike sile i politika nesvrstavanja*, Zagreb 1979.

38 Neutralne zemlje: Austrija, Švicarska, Švedska, Finska, San Marino, Lichtenstein. Nesvrstane zemlje: Jugoslavija, Cipar i Malta.

pokazala bi da je svaka od njih pod utjecajem svojih unutrašnjopolitičkih kretanja i potreba, zatim međunarodnih uvjeta i, posebno, evropskog razvoja, postupno tražila putove bržeg i jačeg uključivanja u tokove međunarodnog života. Na taj je način i klasičan tip neutralnosti bio zamijenjen novim konceptom aktivne neutralnosti, koja je, uz zadržavanje svih nacionalnih elemenata vezanih uz neutralnost, ipak tražila prostor za šire inicijative međunarodnog karaktera.

U tom novom vrednovanju evropske neutralnosti primjer nesvrstanih zemalja, a posebno onih iz evropskog dijela morao je biti dovoljno inspirativan kao opcija i kao konkretna šansa da se djeluje na drukčiji način. Spremnost nesvrstanih zemalja za najširu međunarodnu suradnju, ostajanje izvan blokovskih stega i spremnost za sve pozitivne inicijative nisu išli nauštrb njihovih nacionalnih interesa, nego je, sasvim suprotno, skup nacionalnih interesa nalazio važno mjesto u politici i pokretu nesvrstanih.

Takvo djelovanje nesvrstanih zemalja nije ostalo bez odjeka kod evropskih neutralaca, koji su morali vidjeti da je nesvrstanost živa tvorevina, sve prihvaćenija, a, s druge strane, da je to ipak najslobodnija alternativa polariziranim blokovskim rješenjima.

Pod snažnim utjecajem politike nesvrstavanja, kao i aktivnošću pokreta, razvijala se postupno i ideja aktivne neutralnosti na evropskom prostoru. Evropske zemlje koje su prihvatile politiku neutralnosti smatrale su stanovito vrijeme da je ta politika dovoljna za realizaciju njihovih nacionalnih interesa te da, izvršavajući obveze koje proizlaze iz njihovog neutralnog položaja, pridonose i smirivanju odnosa u Evropi. Tek kada je na primjeru nesvrstanih zemalja postalo jasno da manje zemlje mogu ne samo realizirati svoje nacionalne interese nego i aktivno pridonositi mijenjanju međunarodnih odnosa, počinju u Evropi snažniji pokušaji dinamičnijeg djelovanja nekih neutralnih zemalja. Uz pružanje dobrih usluga, podnošenje prijedloga o razoružanju, aktivnije djelovanje u Ujedinjenim narodima tekao je i proces jačeg angažiranja evropskih neutralnih zemalja, koje su svoju posebnu ulogu vidjele u prvim inicijativama oko saziva Konferencije o evropskoj sigurnosti i suradnji.³⁹

Svjesne teškoća ekonomskog i političkog karaktera, evropske neutralne i nesvrstane zemlje ojačale su oblike zajedničkog djelovanja i u nizu prilika pokazale da, unatoč različitim međunarodnim obvezama i vanjskopolitičkim opredjeljenjima, teže uglavnom istim bitnim ciljevima. Svi dosadašnji pokušaji da se pozitivno djeluje na Konferenciji o evropskoj sigurnosti i suradnji te da se spasi taj značajni element novog evropskog razvoja, najbolji su primjer stalnog jačanja veza između dviju skupina blokovski nezvanih evropskih zemalja. Istodobno, i evropske neutralne i nesvrstane zemlje znaju da bi svako daljnje pogoršavanje međunarodnih odnosa nanijelo još veće štete evropskim prilikama, ali i njihovim nacionalnim pozicijama, te da u pogoršanim međunarodnim uvjetima i blokovski pritisci na treće zemlje u pravilu dobivaju na intenzitetu.

Suradnja evropskih neutralnih i nesvrstanih zemalja najbolji je primjer funkcionalnog povezivanja različitih evropskih država, čiji su ciljevi u biti sukladni i omogućuju profiliranje zajedničkih akcija. Na drugoj strani, ne treba zaboraviti ni to da je nesvrstavanje kao politika dovoljno široka platforma na kojoj mogu naći svoje mjesto sve one snage koje se zalažu za mir, sigurnost, ravnopravnije međunarodne ekonomske odnose i socijalni progres. Na taj je način u univerzalnoj politici relativno lako naći saveznike

39 R. Vukadinović, "Bündnisfreiheit in Europa", Die Aussenpolitik Österreichs und Jugoslawiens: *Gemeinsamkeiten und Unterschiede*, Hrsg. H. Neuhold, 1985, Marz, str. 19–20.

u konkretnim političkim situacijama i geografskim sredinama, što je primjer dosadašnjeg djelovanja neutralnih i nesvrstanih u Evropi potvrdio na najbolji način.

U dugom procesu priprema, realizacije i nastavka Konferencije o evropskoj sigurnosti i suradnji, evropske neutralne i nesvrstane zemlje na najbolji način demonstrirale su mogućnosti suradnje blokovski nevezanih zemalja koje imaju identične vanjskopolitičke ciljeve. Svojom akcijom one su istakle:

- želju da zadrže i ojačaju svoj izvanblokovski pristup velikom evropskom procesu pregovaranja;
- kao male i srednje zemlje, neutralne i nesvrstane evropske države svjesne su da samo u uvjetima mira rastu mogućnosti očuvanja njihove nezavisnosti i jačanja prosperiteta;
- shvaćajući detant kao stanje i model međunarodnih odnosa u kojem se stvaraju uvjeti za popuštanje napetosti, razvijanje međunarodne suradnje i mirno rješavanje konfliktnih situacija, NN zemlje su u KESS-u vidjele najširu materijalizaciju politike detanta, dajući svoj stalan doprinos povezivanju dvaju procesa: globalnog detanta i evropskog KESS-a;
- polazeći od želje da ojačaju međunarodnu stabilnost i na taj način učvrste i svoju nacionalnu sigurnost neutralne i nesvrstane zemlje jasno pokazuju i svoju spremnost da svim sredstvima brane svoju nacionalnu sigurnost;
- zajedničkom akcijom na KESS-u znatno su se približile pozicije evropskih neutralnih i nesvrstanih zemalja, ali time nije nastao neki poseban blok zemalja, već je to samo dokaz moguće funkcionalno postavljene korisne međunarodne aktivnosti u korist mira, sigurnosti i jačanja međunarodne suradnje.

Upravo aktivnost na KESS-u daljnji je konkretan dokaz moguće suradnje različitih zemalja, pod uvjetom da one prihvaćaju temeljne principe demokratskog međunarodnog poretka. To je u isto doba i daljnji konkretan doprinos svim diskusijama o karakteru, razlikama i sličnostima koje postoje između evropskih neutralnih i nesvrstanih zemalja, koji ovaj put akcent stavlja na zajedničke akcije u ostvarenju identičnih međunarodnih ciljeva.

Radovan Vukadinović

DIFFERENT CONCEPTS OF EUROPEAN NEUTRALITY

Summary

Contracts based on international law, historical continuity, current international political states of affair – these factors determine the types of neutrality of European states. The range and the responsibilities in the activity of neutral states manifest themselves in military, political, ideological, economical, and armed neutrality.

The relationship between neutrality as a legal concept and non-alignment as a political programme has to be considered in the light of historical, economical, and socio-political factors and their dynamic changes. The co-operation between these countries can best be illustrated by their coordinated activities and common initiatives within the framework of the conference on European security and cooperation.