

1.01
Prejeto 5. 6. 2014

UDK: 347.447.8:341.121(497.1+450) "1921+1935"

Marjan Malešič*

Ekonomske sankcije Društva narodov: primera Kraljevine SHS in Kraljevine Italije

IZVLEČEK

Ozemlje današnje Slovenije se je kot del drugih državnih tvorb v zadnjem stoletju večkrat znašlo v primežu sankcij mednarodne skupnosti. Z analizo smo zajeli dva primera, v katerih je sankcije uvajalo Društvo narodov, in sicer grožnjo z ekonomskimi sankcijami in sprožitev postopka proti Kraljevini Srbov, Hrvatov in Slovencev leta 1921 zaradi nespoštovanja meje z Albanijo, določene leta 1913, in vojaških vpadov na njeno ozemlje, ter ekonomske sankcije proti Kraljevini Italiji leta 1935 zaradi njenega vojaškega napada na Abesinijo. Prvi primer je bil uspešen, saj so sankcije učinkovale in prinesle želeni rezultat, še preden so bile formalno uvedene, drugi pa je bil neuspešen, saj ni ustavil vojaške agresije. Razlogi za uspeh sankcij v primeru Kraljevine SHS so predusem v manj ambicioznem cilju, složnosti članic Društva narodov in ranljivosti novonastale države, medtem ko so razlogi za njihov neuspeh v primeru Italije v preveliki ambicioznosti cilja glede na uporabljena sredstva, premajhni složnosti in preveliki neodločnosti članic Društva narodov, necelovitosti ekonomskih sankcij, vlogi tretjih držav ter v nacionalističnem odzivu Italije na sankcije.

Ključne besede: Kraljevina SHS, Kraljevina Italija, Društvo narodov, ekonomske sankcije, mejni spor, vojaška agresija

ABSTRACT

THE LEAGUE OF NATIONS ECONOMIC SANCTIONS: CASES OF THE KINGDOM OF SCS AND THE KINGDOM OF ITALY

The territory of contemporary Slovenia, as a part of other state formations, has been an object of international community sanctions on several occasions in the last century. Our analysis encompasses two cases, in which the League of Nations introduced sanctions, namely threat of sanctions and the initiation of procedure against Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes in 1921 due to its violation of state border with Albania set in 1913 and its military incursions on Albanian territory, and economic sanctions against Kingdom of Italy due to its military aggression against Abyss-

* Dr., redni profesor, Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani, Katedra za obramboslovje, Kardeljeva pl. 5, SI-1000 Ljubljana; marjan.malesic@guest.arnes.si

sinia in 1935. The former case was a success because sanctions did have an effect and they brought about a solution of the problem even before they were formally introduced whereas the latter was a failure because it didn't stop military aggression. The reasons for the success in the case of Kingdom of SCS are above all in less ambitious objective, in concordance of the League of Nations member states and in vulnerability of the object state, whereas the reasons for the failure of the Italian case were in inconformity of objectives and means, the former being too ambitious compared to the means applied, in the lack of concordance and decisiveness of the League of Nations member states, in non-comprehensiveness of economic sanctions, in the role of third parties and in nationalistic response of Italy to the sanctions.

Key words: Kingdom of SCS, Kingdom of Italy, League of Nations, economic sanctions, border dispute, military aggression

Uvod

V ekonomski teoriji in teoriji mednarodnih (varnostnih) odnosov zasledimo več različnih opredelitev ekonomskega bojevanja in ekonomskih sankcij. Ne da bi se spuščali v posamezne opredelitve, njihovo primernost, sporočilnost in doslednost, lahko ekonomske sankcije na splošno opredelimo kot poskus subjekta (države, več držav, mednarodne organizacije), da prenese javno sporočilo neodobravanja objektu (državi, več državam, organizaciji, skupini, celo posameznikom), in sicer z ekonomskim kaznovanjem ali z grožnjo takšnega kaznovanja zaradi nezaželenega in nesprejemljivega vedenja.¹

Za ekonomske sankcije je v zadnjem stoletju (1914–2013) značilno, da doživljajo ciklično popularnost, krog pa se je časovno sklenil, saj največ optimizma glede njihove uporabnosti in uspešnosti pri doseganju zunanjepolitičnih ciljev držav in mednarodnih organizacij zaznavamo po 1. svetovni vojni in po hladni vojni. Znana je izjava ameriškega predsednika Woodrowa Wilsona, izrečena v Indianapolisu leta 1919, v kateri je sankcije označil kot zdravilo za reševanje mednarodnih konfliktov, saj po njegovem mnenju ni članice mednarodne skupnosti, ki bi se lahko uspešno uprla ekonomskim pritiskom drugih držav.² Izjava je bila povezana z izkušnjo 1. svetovne vojne, ko je ekonomska blokada sil Antante občutno prispevala k porazu Nemčije, in pa z ustanavljanjem Društva narodov, ki je v ustanovitvenem doku-

¹ Prim. Marjan Malešič: *Ekonomske sankcije: rešitev problemov v mednarodni skupnosti ali problem?*. Ljubljana 2013 (dalje Malešič, *Ekonomske sankcije*), str. 18.

² Wilson je izjavil: »Država, ki je bojkotirana, je država pred predajo. Uporabimo to ekonomsko, miroljubno, tiho in smrtonosno zdravilo in ne bo nobene potrebe po uporabi sile. To je strašno zdravilo. Zunaj države, ki je bojkotirana ne zahteva življenj, prinaša pa pritisk, ki se mu po moji presoji ne more upreti nobena sodobna država«. – Dostopno na: Peter G. Peterson Institute for International Economics, www.petersoninstitute.org, 3. 5. 2014.

mentu za zagotavljanje miru v svetu predvidevalo tudi uporabo sankcij.³ Pred 2. svetovno vojno je bilo optimizma manj, več pa so se analitiki ukvarjali s tveganjem, ki ga sankcije prinašajo, pri čemer so imeli v mislih nacionalistično reakcijo Italije na sankcije Društva narodov ter agresiven odziv Japonske na ameriški naftni embargo in druge omejevalne ekonomske ukrepe. V 2. svetovni vojni pa blokada Nemčije, ki je bila skoraj celovita, naj ne bi odločilno vplivala na poraz te države. Po njej, v času hladne vojne torej, sankcije niso veljale za uspešno sredstvo doseganja zunanje-političnih ciljev držav in mednarodnih organizacij, saj se je zaradi blokavske delitve sveta vedno pojavil subjekt, ki je sankcionirani državi pomagal. Več optimizma glede uspešnosti je med politiki in analitiki spet po hladni vojni, ko je lažje doseči soglasje držav glede uvedbe ekonomskih sankcij, kar dokazuje tudi velik porast primerov sankcij, ki jih uvajajo Združeni narodi⁴, kar pa samo po sebi še ne prinaša uspeha.⁵ Na uspešnost ekonomskih sankcij namreč poleg podpore sankcijam v mednarodni skupnosti vplivajo številni dejavniki, med njimi so najpomembnejši skladnost cilja in uporabljenih sredstev, umeščenost sankcij v širšo prisilno strategijo, način uvajanja sankcij, narava objekta sankcij oziroma njegova samozadostnost, odziv vpletenih na sankcije (navdušenost ali dvom v državi subjektu; izrazito ideološki odziv v državi objektu), kompenzacija škode za druge prizadete subjekte in kršenje sankcij.

Ozemlje današnje Slovenije je bilo v zadnjih sto letih večkrat objekt sankcij, ali pa so te nanj imele posreden ekonomski učinek. Leta 1921 je Društvo narodov sprožilo postopek uvedbe sankcij proti Kraljevini Srbov, Hrvatov in Slovencev (v nad. Kraljevini SHS) zaradi njenega nepriznavanja albanskih meja in vojaških vpadov na ozemlje sosednje države. Drugi tak primer so bile sankcije Društva narodov leta 1935 proti Kraljevini Italiji (v nad. Italiji), ki je obsegala tudi del slovenskega nacionalnega ozemlja⁶, zaradi njene agresije na Abesinijo. Sledil je primer sankcij ZSSR in držav članic Informbiroja proti FLRJ leta 1948, ki so imele cilj destabilizirati in zamenjati oblast, ki je zagovarjala samostojno pot v socializem.⁷ Paradoksalno so bile zelo hude sankcije proti Sloveniji uvedene v SFRJ v času osamosvajanja, ko je Srbija proti Sloveniji uvedla več sankcijskih ukrepov zaradi njenega stališča do vprašanja kosovskih Albancev, nasprotovanja srbski centralistični politiki in slovenskih osamosvojitvenih teženj. Julija 1991 je embargo na izvoz orožja v SFRJ, torej tudi v Slovenijo, sprejela Evropska skupnost, njej pa so v septembru istega leta sledili Združeni narodi. Ti so junija 1996 (šest mesecev po podpisu Daytonskega sporazuma) embargo odpravili, Evropska skupnost pa je pri njem vztrajala, čeprav je za izdajo izvoznih dovoljenj za dobavo orožja Sloveniji (in Makedoniji) predvidela

³ Wilson je bil velik zagovornik ustanovitve Društva narodov in članstva ZDA v njem, vendar mu o slednjem ni uspelo prepričati ameriškega kongresa.

⁴ Med hladno vojno so Združeni narodi sankcije uvedli dvakrat (Južnoafriška republika in Južna Rodezija, današnji Zimbabve), dobro desetletje po njej pa trinajstkrat.

⁵ Prim. Malešič, *Ekonomske sankcije*, str. 99–100.

⁶ To je bila posledica Londonskega pakta (1915) in Rapalske pogodbe (1920).

⁷ Več o tem Vladimir Prebilih, Damijan Guštin: *Politične in varnostne razsežnosti Informbiroja*. V: *Teorija in praksa*, 2010, št. 4, str. 866–882.

obravnava od primera do primera. Leta 1998 je bila za Slovenijo odpravljena tudi ta omejitev.

Analizirali smo primer ekonomskih sankcij, ki jih je Društvo narodov leta 1921 začelo uvajati proti Kraljevini SHS, in primer uvedbe delnih ekonomskih sankcij proti Italiji leta 1935. Primera sta zanimiva za proučevanje, ker je v prvem prišlo do učinka in **uspeha**, še preden so bile sankcije formalno uvedene, medtem ko drugi primer kaže na **popoln neuspeh** delovanja Društva narodov v nemirnem času pred 2. svetovno vojno. Interes za proučevanje obeh primerov je tudi v dejstvu, da je bilo predmet sankcij gospodarstvo na območju današnje Slovenije kot dela Kraljevine SHS oziroma Italije, v primeru sankcij proti Italiji pa je bilo slovensko narodno ozemlje izven Italije (v Kraljevini SHS, Avstriji in na Madžarskem) prizadeto tudi posredno, s tem ko je bilo ovirano gospodarsko sodelovanje med temi območji in Italijo. Proučili bomo razloge za (ne)uspešnost obeh primerov, pri čemer stopnjo uspešnosti ekonomskih sankcij razumemo kot razmerje med postavljenimi cilji ob uvedbi sankcij (ali groženj s sankcijami) in njihovimi dejanskimi rezultati.

Z metodološkega vidika smo empirično analizo primerov ekonomskih sankcij Društva narodov proti Kraljevini SHS oziroma Italiji utemeljili na teoretičnih spoznanjih o sankcijah, pridobljenih skozi daljše obdobje proučevanja tega fenomena. V empiričnem delu smo analizirali primarne in sekundarne vire, med njimi uradne dokumente, poročila in politične govore oziroma znanstvene knjige, članke in zbornike, ki se neposredno ali posredno nanašajo na izbrana primera. Sledila je presoja rezultatov analize v luči teorije o uspešnosti ekonomskih sankcij in hkrati uporaba primerjalne metode, ki osvetli razlike in podobnosti med obema obravnavanima primeroma. Pri oblikovanju sklepa smo se oprli na sintetično metodo.

Ustanovitev Društva narodov in instrumenti njegovega delovanja

Predsednik Woodrow Wilson je 8. januarja 1918, torej še med 1. svetovno vojno, v govoru pred obema domovoma ameriškega kongresa prepoznal štirinajst točk, ki naj služijo kot osnova za doseganje miru v svetu. V zadnji točki je govoril o splošnem združenju držav (ang. *association of nations*), ki naj bi se oblikovalo na osnovi sporazuma (ang. *covenant*), ki bi vsem državam, malim in velikim, jamčil politično neodvisnost in ozemeljsko celovitost.⁸ 28. junija 1919 je bila podpisana Versajska pogodba, ki je vsebovala tudi Sporazum o Društvu narodov: oba dokumenta sta stopila v veljavo 10. januarja 1920, šest dni kasneje pa je bila v Parizu prva seja Sveta Društva narodov. Društvu narodov se je na koncu pridružilo 58 držav, vendar med njimi ni bilo ZDA, Nemčije, Brazilije in Japonske (ta je sprva bila članica, leta 1933 pa je izstopila zaradi obtožbe, ki jo je bila deležna s strani Društva narodov, povezane

⁸ Dostopno na:

[http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/%28httpAssets%29/3DA94AAFE9E8E76C1256F340047BB52/\\$file/sdn_chronology.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/%28httpAssets%29/3DA94AAFE9E8E76C1256F340047BB52/$file/sdn_chronology.pdf), 25. 3. 2014.

z dogodki v Mandžuriji leta 1931⁹). Viden dosežek Društva narodov je ustanovitev Stalnega meddržavnega sodišča v Haagu 2. septembra 1921.

Pomembna naloga Društva narodov je bilo posredovanje v konfliktih med posameznimi državami in njihovo mirno razreševanje. Države so se zavezale, da bodo razvile načrte za delno razorožitev in da bodo spoštovale ozemeljsko celovitost in politično suverenost drugih držav. Društvo narodov je svoje odločitve članicam v spornih situacijah vsiljevalo z uporabo različnih instrumentov, od moralne obsodbe, prek arbitraže in pogajanj do sankcij, ki so bile lahko diplomatske, ekonomske in/ali vojaške. V primeru kršenja mednarodnega prava je torej lahko prišlo do prekinitve diplomatskih odnosov med državo kršiteljico in drugimi članicami Društva narodov, do uvedbe ekonomskih sankcij proti njej, kar je pomenilo prekinitev trgovinskih odnosov ter prepoved oskrbe s surovinami in živili, nepogrešljivimi za ekonomski obstoj, ter do uvedbe vojaških sankcij, ki so jih lahko izvajale bodisi *ad hoc* oblikovane mednarodne sile bodisi oborožene sile ene oziroma več držav članic.¹⁰

Ekonomske sankcije so bile opredeljene v 16. členu Sporazuma o Društvu narodov in so članicam omogočale, da proti vsaki drugi članici, ki bi zagrešila vojno dejanje (ang. *act of war*), takoj posredujejo s prekinitvijo vseh trgovinskih ali finančnih odnosov, prepovedjo stikov med njihovimi državljani in državljani države kršiteljice ter s preprečevanjem vseh finančnih, komercialnih ali osebnih stikov med državljani države kršiteljice in državljani drugih držav, članic ali nečlanic Društva narodov. Omenjeni člen je urejal tudi vprašanje kompenzacije škode za posredno prizadete države zaradi uvedbe sankcij, saj je predvidel, da se bodo države medsebojno podpirale pri sprejemanju finančnih in ekonomskih ukrepov, da bi zmanjšale izgubo in presegle težave, ki bi jim jih sprejeti ukrepi prinesli.¹¹ Vzajemno pomoč naj bi si članice zagotovile tudi v primeru, ko bi kršiteljica mednarodnega prava, proti kateri so bile sankcije uvedene, uvedla protiukrepe.¹²

Za implementacijo 16. člena Sporazuma o Društvu narodov je bila avgusta 1921 imenovana Komisija za ekonomsko blokado, ki je natančno proučila naslednja vprašanja: pod katerimi pogoji naj bodo sankcije uvedene, čigava je pristojnost, da odloči o nujnosti sankcij, v katerem trenutku in kdo naj ukrepe uporabi, ter kako naj bodo sankcije uporabljene. Z odgovori na ta vprašanja naj bi okrepili moč in pobudo Sveta Društva narodov pri uporabi njegovega »ekonomskega orožja«. Svet naj bi podal mnenje, ali je prišlo do kršitve Sporazuma Društva narodov ali ne, in Svet

⁹ V članku z naslovom »Japonska zapuška Društvo narodov« o tem poroča S. Brown, stalni dopisnik United Press iz Ženeve, 24. 2. 1933. – Dostopno na: http://www.johndclare.net/league_of_nations6_news.htm, 26. 3. 2014.

¹⁰ Dostopno na: DIERCKE International - Diercke International Atlas, www.diercke.com, 28. 3. 2014.

¹¹ The Covenant of the League of Nations. 2008. Lillian Goldman Law Library. New Haven, CT.

¹² Zdi se, da je bilo vprašanje kompenzacije posredne škode v primeru uvedbe sankcij v Sporazumu o Društvu narodov bolje urejeno, kot to velja za Ustanovno listino Združenih narodov, ki v 50. členu predvideva zgolj, da se lahko posredno prizadeta država o svoji ekonomski škodi posvetuje z Varnostnim svetom ZN (gl. Ustanovno listino Združenih narodov. Dostopno na: Charter of the United Nations, www.un.org/en/documents/charter/, 18. 4. 2014).

naj bi obvestil članice o datumu, ki ga priporoča za uvedbo ekonomskega pritiska, pri čemer je imel tudi pravico preložitve kateregakoli ukrepa, navedenega v 16. členu, v primeru, da je to ocenil za zaželeno.¹³

Društvo narodov je v dvajsetih letih prejšnjega stoletja ob poskusih preprečevanja in zaustavljanja konfliktov doseglo nekaj uspehov pa tudi neuspehov, medtem ko so bila trideseta leta bolj zaznamovana z neuspehi.¹⁴ Med ključnimi uspehi v dvajsetih letih so bili rešitev spora med Švedsko in Finsko glede Aalandskih otokov, delitev Zgornje Šlezije med Poljsko in Nemčijo, **rešitev mejnega spora med Albanijo in Kraljevino SHS**, rešitev spora med Irakom in Turčijo glede Mosula ter rešitev spora med Grčijo in Bolgarijo glede Makedonije. Prav tako je Društvo narodov sorazmerno uspešno upravljalo Gdansk in Posarje, s posojili stabiliziralo avstrijsko in madžarsko valuto in s tem državi obvarovalo pred bankrotom, pomagalo pri oživitvi svetovnega gospodarstva, skrbelo za begunce in vojne ujetnike ter z ustanovitvijo Mednarodne organizacije za delo prispevalo k izboljšanju položaja delavskih pravic in delovnih razmer.

V tem obdobju pa Društvo narodov ni bilo uspešno v procesu demilitarizacije po koncu 1. svetovne vojne, ni želelo reševati spora med Poljsko in Litvo glede Vilne, ni preprečilo rusko-poljske in grško-turške vojne, ni preprečilo francoskega in britanskega zavzetja Porurja, potem ko Nemčija ni plačala drugega obroka vojnih reparacij, ter ni ustavilo Italije pri zavzetju grškega otoka Krf. Neuspehi so se nadaljevali tudi v tridesetih letih, in sicer z mandžurijsko afero, **italijanskim vojaškim napadom na Abesinijo**, nemško remilitarizacijo Porenja, špansko državljansko vojno, pripojitvijo Avstrije Nemčiji in z Münchenskim paktom, ki je omogočil nemško aneksijo češkoslovaških Sudetov.

Društvo narodov je torej v času svojega delovanja doseglo pomembne humanitarne uspehe, hkrati je razrešilo številne manjše konflikte v Evropi, vendar pa ni bilo uspešno v svojih prizadevanjih za zaščito ozemeljske celovitosti držav članic in za doseglo mednarodnega miru, v primerih, ki so zadevali interese velikih sil. Povsem pa je Društvo narodov odpovedalo pri zaježitvi agresivne zunanje politike fašistične Italije, nacistične Nemčije in imperialistične Japonske.

Vloga Društva narodov pri reševanju mejnega spora med Albanijo in Kraljevino SHS

Albanska vlada je prošnjo za članstvo v Društvu narodov oddala oktobra 1920, decembra istega leta pa jo je Skupščina Društva narodov sprejela, čeprav je bilo mnenje Podkomisije, ki je ta primer proučevala, negativno, saj Albanija ni imela dokončno določenih meja in ni bila mednarodno priznana.¹⁵

¹³ Summary of the work of League of Nations, January 1920 - March 1922. League of Nations Union, London (dalje Summary of the work of League of Nations), str. 11-12.

¹⁴ Dostopno na: <http://www.ssag.sk/SSAG%20study/DEJ/League%20of%20Nations.%20Successes%20and%20Failures.pdf>, 26. 3. 2014.

¹⁵ Miladin Milošević: Uspostavljanje meddržavne granice između Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca i Albanije posle Prvog svetskog rata (1919-1926). V: Stanovništvo slovenskog porijekla u Alba-

Marca 1921 se je Albanija pritožila Svetu Društva narodov, da so dele severne Albanije zavzele »grške in srbske sile« in s tem kršile meje, ki so jih Velike sile določile leta 1913 na londonski mirovni konferenci, ki je potekala po koncu 1. balkanske vojne.¹⁶ Posledično so bili predstavniki vlad Albanije, Grčije in Kraljevine SHS povabljeni na junijsko sejo Sveta Društva narodov, naj predstavijo svoja stališča.¹⁷ Težava je nastala že pri določanju pristojnega telesa, saj je Albanija predlagala, da o sporu odloča Društvo narodov, Grčija in Kraljevina SHS pa sta menili, da je to vprašanje za Konferenco veleposlanikov, ki se je s sporom že ukvarjala, kar je na koncu kljub pritožbi Albanije tudi obveljalo: 2. oktobra 1921 je Skupščina Društva narodov pooblastila Konferenco veleposlanikov, da ugotovi, kje potekajo albanske meje.

Sile Kraljevine SHS so bile na demarkacijski črti, določeni leta 1918, ki je potekala prek meje, določene leta 1913, kar je Kraljevina SHS opravičevala z ekonomskimi, zgodovinskimi, etnografskimi, geografskimi in varnostnimi razlogi. Albanske oblasti so sile Kraljevine SHS večkrat obtožile oboroženih vpadov na njeno ozemlje, albanske sile so celo pregnale vojsko Kraljevine SHS z demarkacijske črte, vendar je ta izgubljene položaje ponovno zasedla konec oktobra 1921.¹⁸ Albanska vlada je zasedbo predstavila kot splošno ofenzivo sil Kraljevine SHS na njeno ozemlje, slednja pa je to zanikala. Incidenti na meji so spodbudili predstavnike Velike Britanije, Francije, Italije in Japonske, da 7. novembra 1921 sprejmejo kolektivno noto o »nedotakljivosti in neodtujljivosti albanskih meja« in o »strateški varnosti Italije«. Nota obtožuje vlado Kraljevine SHS za napade na albansko ozemlje in jo poziva, naj se vzdrži vojaških akcij proti Albaniji.¹⁹ Vlada Kraljevine SHS je v odgovoru zanikala prestop meje in trdila, da je njena vojska zgolj ponovno zavzela demarkacijsko črto iz leta 1918, ki so jo Albanci s svojimi vpadi pogosto kršili ter pri tem požigali vasi, ropali in pobijali predstavnike lokalnih oblasti.

Korak dlje je šel britanski premier Lloyd George, ki je istega dne na temelju albanskih obtožb v imenu britanske vlade Siru Ericu Drummond, generalnemu sekretarju Društva narodov, poslal telegrafsko sporočilo, v katerem se je skliceval na Sporazum o Društvu narodov in pričakoval, da se bo Svet takoj sestal, proučil razmere in se odločil, ali le-te zahtevajo uporabo 16. člena, se pravi uvedbo **ekonomskih sankcij** proti Kraljevini SHS. Že sam poziv za uvedbo ekonomskih sankcij je učinkoval, saj je prišlo do devalvacije valute Kraljevine SHS, obenem pa je postal projekt pridobitve kredita te države v Londonu vprašljiv. Uradna sprožitev postopka uvedbe ekonomskih sankcij je spodbudila delegacijo Kraljevine SHS, da je takoj prišla v Pariz in v osnovi sprejela mejo, določeno leta 1913, država pa je umaknila

niji. Zbornik radova sa međunarodnog naučnog skupa održanog na Cetinju 21., 22., i 23. juna 1990. godine. Titograd 1991 (dalje Milošević, Uspostavljanje međudržavne granice između Kraljevine SHS i Albanije), str. 13.

¹⁶ Dostopno na: www.historycommons.org, 4. 6. 2014.

¹⁷ Summary of the work of League of Nations, str. 10-11.

¹⁸ Milošević, Uspostavljanje međudržavne granice između Kraljevine SHS i Albanije, str.15.

¹⁹ Prav tam, str. 17-18.

svoje vojaške sile iz Albanije.²⁰ Inštitut Peterson omenjeno akcijo Društva narodov obravnava kot ekonomske sankcije proti Kraljevini SHS, čeprav formalno niso bile sprejete, delovala pa je že sama uradna zahteva ene članice, da se jih uvede, ki pa je bila umaknjena po desetih dneh. Omenjeni inštitut to epizodo obravnava kot primer uspešnega delovanja ekonomskih sankcij, saj so bili cilji, zaradi katerih je prišlo do pobude, da se aktivira 16. člen Sporazuma o Društvu narodov, v celoti in hitro uresničeni.²¹

To so bile okoliščine, v katerih je Konferenca veleposlanikov 9. novembra 1921 sprejela odločitev, da je meja med Albanijo in Kraljevino SHS tista, ki jo je Konferenca velikih sil določila leta 1913 v Londonu, vendar pa je prišlo tudi do manjših popravkov meje v korist Kraljevine SHS, ki so jih narekovali ekonomski, strateški in prometni razlogi.²² S tem je Konferenca priznala Albanijo kot neodvisno in suvereno državo, Italiji, ki je pričakovala bistveno več, pa je priznala poseben interes za ohranjanje neodvisnosti Albanije. S tem pa vprašanje meje še ni bilo dokončno rešeno, saj so nekateri popravki in določanje meje na terenu epilog dobili šele poleti leta 1926, ko so bili podpisani zaključni protokoli, ki so *de iure* in *de facto* rešili vprašanje meje med Kraljevino SHS in Albanijo.²³

Svet Društva narodov je imel 16. novembra 1921 v Parizu sejo, na kateri je predstavnik britanske vlade, ki je Svet pozvala k intervenciji, umaknil zahtevo po uveljavitvi 16. člena Sporazuma o Društvu narodov, saj so se obljube predstavnikov Kraljevine SHS na terenu uresničevale, kar je potrdil tudi albanski predstavnik.²⁴ To pomeni, da je poziv k uvedbi ekonomskih sankcij s strani britanske vlade bilo uradno dejanje, ki pa ga Svet formalno ni potrdil, ker je že grožnja učinkovala in prinesla uspeh, se pravi uresničitev cilja.

Svet je notificiral zagotovila vlade Kraljevine SHS in albanske vlade o spoštovanju meja, kot jih je določila Konferenca veleposlanikov. Svet je obenem oblikoval neodvisno komisijo, trojko, ki je imela nalogo nadzirati izvajanje odločitev Konference, obveščati Svet o umiku vojsk obeh držav iz začasne demarkacijske cone, ohranjanje stik z Razmejitveno komisijo, nuditi pomoč lokalnim oblastem pri umiku vojske, da bi se izognili morebitnim incidentom, ter proučevati razmere in pomagati Svetu pri iskanju najboljših načinov za dokončno rešitev vprašanja meje in preprečevanju ponovnih težav.

²⁰ Summary of the work of League of Nations, str. 12.

²¹ Gl. Peter G. Peterson Institute for International Economics: Summary of economic sanctions episodes 1914-2006, www.petersoninstitute.org, 3. 5. 2014.

²² Dostopno na: www.indiana.edu/league/1921.htm, 2. 4. 2014; Miladin Milošević, Ljubodrag Dimić: Međdržavni ugovori između Kraljevine SHS i Albanije 1918-1939. V: Stanovništvo slovenskog porijekla u Albaniji. Zbornik radova sa međunarodnog naučnog skupa održanog na Cetinju 21., 22., i 23. juna 1990.godine. Titograd 1991, str. 1.

²³ O težavah in zamudi pri reševanju meje priča tudi Sklep Sveta Društva narodov z dne 3. oktobra 1924, ki je pozval obe strani, naj pospešita rešitev problema, saj bo v nasprotnem primeru prihajalo do incidentov, ki bodo ogrozili dobre odnose med državama (League of Nations. V: Official Journal, October 1924 /faksimile dokumenta/, str. 1378).

²⁴ Summary of the work of League of Nations, str. 12.

Ekonomske sankcije Društva narodov proti Italiji

Italija je Abesinijo²⁵ neuspešno napadla že leta 1896, ko je njeno ozemlje želela priključiti svojim afriškim kolonijam. Ta dogodek zgodovinski viri imenujejo Prva abesinska vojna²⁶, medtem ko nas zanimajo dogodki v povezavi z Drugo abesinsko vojno, ki jo je Italija proti isti državi sprožila v začetku oktobra 1935. Pred vojno so se vrstile pritožbe abesinskega državnega vodstva, da se italijanska vlada izogiba arbitraži o mejnem sporu med italijansko Somaliland in Abesinijo, ter da se ne pogaja iskreno in z dobrimi nameni, prihajalo pa je tudi do oboroženih incidentov.²⁷ Svet Društva narodov je preiskoval razmere na vzhodu Afrike in izvedel nekaj poskusov reševanja krize, vendar niso bili uspešni, tako da je 3. oktobra kljub temu prišlo do omenjenega vojaškega napada. Društvo narodov je 7. oktobra Italijo proglasilo za agresorsko državo in začelo s pripravami na uvedbo sankcij. Te so bile izglasovane na seji Skupščine Društva narodov 11. oktobra, veljati pa naj bi začele novembra, če do tedaj italijanske sile ne bi zapustile Abesinije. Ker se to ni zgodilo, so 18. novembra začele veljati **trgovinske sankcije**, ki so vključevale embargo na prodajo orožja in surovin (premog in nafta sta bila izvzeta), prepovedano je bilo dajanje kreditov Italiji in uvoz iz te države.²⁸ V odzivu na sankcije je italijanska vlada prekinila ekonomske odnose z velikimi silami, ki so jo sankcionirale, in v državi uvedla sistem rigidnega nadzora porabe hrane in goriv.²⁹

Ekonomske sankcije so imele dva ključna cilja: prvi je bil ohraniti trdnost Sporazuma o Društvu narodov in spodbuditi kolektivno varnost, drugi pa končati vojno s pritiskom na italijansko vlado, ki naj bi se po uvedbi sankcij začela pogajati o rešitvi spora. Poleg tega pa so mnogi državljani razvitih držav članic in nečlanic Društva narodov sankcije razumeli kot vprašanje nacionalne časti in kot akcijo, ki jo mednarodna skupnost izvaja v imenu zatiranih nasploh, saj ne smemo pozabiti, da je to čas gospodarske depresije, zato je bilo tudi javno mnenje akciji naklonjeno, o čemer

²⁵ Abesinija (današnja Etiopija) je bila država, stisnjena med Eritrejo in Somalijo.

²⁶ V tej vojni so italijanske sile doživele hud poraz v bitki pri Adowi, v kateri so izgubile 6.000 vojakov, kar je imelo izjemno negativen vpliv na italijanski ponos, saj jih je premagala zaostala abesinska vojska, kar je italijansko ljudstvo težko razumelo. – Dostopno na: Abyssinia, www.historylearningsite.co.uk/aby1.htm, 8. 4. 2014.

²⁷ Gradnja italijanskega vojaškega oporišča v oazi Wal Wal je decembra 1934 izzvala oborožen spopad, ki je na abesinski strani zahteval 150, na italijanski pa petdeset smrtnih žrtev. – Dostopno na: teachwar | Resources, strategies, and thoughts on teaching about war, www.teachwar.wordpress.com, 2. 4. 2014.

²⁸ Dostopno na: www.indiana.edu/league/1921.htm, 5. 4. 2014.

²⁹ Italijanski premier Benito Mussolini je 2. oktobra 1935, torej še pred uvedbo sankcij in dan pred napadom na Abesinijo, v svojem nacionalistično obarvanem govoru napovedal: »Na ekonomske sankcije se bomo odzvali s svojo disciplino, treznostjo in duhom žrtvovanja. Na vojaške sankcije se bomo odzvali z vojaškimi ukrepi. Na vojna dejanja bomo odgovorili z vojnimi dejanji« – Dostopno na: www.indiana.edu/league/1921.htm 5. 4. 2014. Mussolini je že v govoru 21. septembra prizadevanja Društva narodov za preprečitev vojne v Abesiniji označil kot nerazumno zaroto celega sveta proti Italiji, Društvo pa je v primeru reševanja spora med Italijo in Abesinijo razglasil za »nedelujoči stroj«. – Haile Selassie: *My Life and Ethiopia's Progress*. Volume II. East Lansing, MI 1994/1966, str. 5.

priča dejstvo, da je bil Haile Selassie v ameriški reviji Time proglašen za osebnost leta 1935.³⁰ Italija je kljub ekonomskim sankcijam nadaljevala z ofenzivo, kar je zaostriło predvsem njene odnose z Veliko Britanijo, ki je v odgovor pozimi 1935–36 sklenila sporazume s Francijo, Grčijo, Španijo, Turčijo in Jugoslavijo, ki so zagotavljali medsebojno vzajemno podporo podpisnic v primeru vojne kot posledice akcije Društva narodov proti Italiji. Hkrati so potekala tudi pogajanja med Veliko Britanijo, Francijo in Italijo o delitvi Abesinije, ki bi bila Italiji naklonjena, vendar sta britanska in francoska vlada pod pritiskom lastnega javnega mnenja, ki je bilo prepričano, da so njihovi voditelji izdali abesinsko ljudstvo, predlog morali umakniti. V Veliki Britaniji je v smeri pritiska na vlado delovalo tudi močno mirovniško gibanje.³¹

5. maja 1936 so italijanske sile zavzele Adis Abebo, kar je pomenilo konec vojne, pa tudi kolaps Društva narodov, ki ni bilo sposobno zaustaviti vojaške agresije ene članice na drugo. Štiri dni kasneje je italijanska vlada uradno razglasila Abesinijo za del italijanskega cesarstva, kralj Emanuele pa je postal abesinski cesar.³² Italijanske sile so začele s programom razorožitve lokalnega prebivalstva, to pa se je proti njim začelo upirati z uporabo gverilskega bojevanja. 4. julija 1936 je Svet Društva narodov izglasoval preklic ekonomskih sankcij proti Italiji, kar je pomenilo neuspeh kolektivne varnosti³³ in zloveščo napoved prihodnjih dogodkov v Evropi.³⁴

Zakaj ekonomske sankcije proti Italiji niso bile uspešne? Več držav članic Društva narodov je imelo pomisleke o sankcijah, nekatere pa v njih niso sodelovale, kar je bil razlog za nastanek številnih vrzeli v politiki izvajanja sankcij. Članice Društva narodov se niso mogle dogovoriti o uvedbi naftnega embarga proti Italiji, čeprav bi ta zelo omejil italijanska vojna prizadevanja. Nekatere članice so menile, da bi se lahko Italija z nafto oskrbovala v ZDA, ki ni bila članica Društva narodov. Tu je bil tudi strah Britancev in Francozov, da bi s tem izzvali Mussolinija v Sredozemlju, kar je bil razlog, da so Britanci Sueški prekop pustili odprt, to pa je Italiji omogočilo nemoteno oskrbo vojaških sil med spopadom v Abesiniji.³⁵ Skratka, sankcije niso bile celovite, niso jih spoštovale vse države in niso bile resno izvajane niti v največjih članicah Društva narodov.

Ključno je bilo stališče treh držav, ki so odločilno vplivale na neuspeh ekonomskih

³⁰ George W. Baer: *Sanctions and Security: The League of Nations and the Italian–Ethiopian War, 1935–1936*. International Organizations, 1973, št. 2 (dalje Baer, *Sanctions and Security*), str. 165 in 168.

³¹ Dostopno na: *Europe and Peace: Hitler, Mussolini and the British in 1935–36*, www.fsmitha.com/h2/ch19-3.htm, 12. 3. 2014.

³² Dejanski cesar Haile Selasi se je umaknil v Veliko Britanijo.

³³ Prim. Ključne značilnosti slovenske politike v letih 1929–1955. Znanstveno poročilo. Ljubljana 1995, str. 9.

³⁴ To je zaznal tudi Haile Selasi v svojem govoru v Društvu narodov 30. junija 1936, ko je dejal, da je problem bistveno večji kot umik sankcij proti Italiji: »Ne gre zgolj za urejanje italijanske agresije. Zadeva je kolektivna. Gre za sam obstoj Društva narodov in za zaupanje držav v mednarodne pogodbe, še posebej malih držav, ki jim je bilo obljubljen, da bosta njihova celovitost in neodvisnost spoštovani in zagotovljeni«. (Keesing's Record of World Events. Vol. II, July 1936, Abyssinian, Italian, str. 2173).

³⁵ V Veliki Britaniji so bile proti sankcijam tudi nekatere mirovniške skupine, ki so menile, da bi to lahko izzvalo Italijo in pomenilo začetek vojne v Evropi. – Dostopno na: *Europe and Peace: Hitler, Mussolini and the British in 1935–36*, www.fsmitha.com/h2/ch19-3.htm, 12. 4. 2014.

sankcij Društva narodov proti Italiji, ena posredno in drugi dve neposredno: ZDA oziroma Velika Britanija in Francija. Ameriški uradni viri pričajo, da je ameriški veleposlanik v Italiji oblastem v Washingtonu že septembra 1934 poročal o govoricah, da Italija razmišlja o napadu na Abesinijo, februarja 1935 pa je prepoznal očitne znake, da gre za intenzivne priprave in premeščanje vojaških sil. 10. septembra 1935 za ZDA ni bilo več dvoma, da se bo napad dejansko zgodil, veleposlanik pa je pronicljivo analiziral stanje in napovedal katastrofo, ki bo sledila v Evropi in po celem svetu, če bodo Italijo mirno gledali pri njenem agresivnem dejanju.

3. oktobra, ob napadu Italije na Abesinijo, je predsednik Franklin D. Roosevelt skladno z Zakonom o nevtralnosti (orig. *Neutrality Act*) odredil embargo na izvoz orožja, streliva in vojne opreme (ang. *implements of war*) obema med seboj sovražnima državama in omejitve potovanja državljanov ZDA na plovilih sovražnih držav.³⁶ Torej so ZDA sprejele »sankcije« že pred Društvom narodov, res pa je, da proti obema vojskujočima se državam, vendar so učinkovale predvsem na Italijo, ki je imela z ZDA občutno razvitejše trgovinske odnose na vojaškem področju. Ker je bilo pričakovati, da bo Društvo narodov tudi nečlanice pozvalo k spoštovanju sankcij, so ameriške oblasti že v naprej na sedež Društva narodov v Ženevo sporočile, da so sprejele ukrepe skladno z lastnimi omejitvami in politiko in da želijo akcijo nadaljevati neodvisno od drugih držav. V obdobju veljave ukrepov se je obseg izvoza dobrin, ki niso bile »orožje, strelivo in vojna oprema«, iz ZDA v Italijo celo povečal, še posebej nafte, bakra, železa, jekla, tovornjakov in traktorjev, kar je bil pomemben vojni material, ki ga je Italija v ta namen tudi uporabljala. Kljub temu se je italijanski veleposlanik v ZDA pritožil ameriškemu zunanjemu ministru zaradi ukrepov, ki so jih ZDA sprejele proti Italiji, saj je menil, da gre za kršitev pogodbe med državama o svobodnem trgovanju in plovi iz leta 1871. Ameriški odgovor je bil, da bi morala italijanska vlada o tem razmišljati, preden je sprožila vojno proti Abesiniji, in spomnil na obveznosti iz Briand-Kelloggovega pakta.³⁷

Temeljita analiza podatkov, ki jo je opravil Ristuccia, pokaže, da je Društvo narodov imelo malo možnosti, da bi s trgovinskim embargom samo prisililo Italijo, da se umakne iz Abesinije. Tudi če bi se embargo nanašal na goriva, pri katerih je bila odvisnost Italije od uvoza najbolj pereča, bi bili učinki na njeno vodenje vojne v Abesiniji zanemarljivi, na industrijsko proizvodnjo pa obrobni. Premog, nafta in naftni derivati bi bili zagotovljeni iz ZDA in Nemčije. Če bi Društvo narodov sprejelo naftni embargo in bi ga v celoti izvajale tudi ZDA, pa bi to Italiji povzročilo hude ekonomske težave, saj je v obdobju 1930–35 mesečno v povprečju iz ZDA uvažala 2.000 ton nafte. Izračun pokaže, da bi se v tem primeru do marca 1936 industri-

³⁶ U.S. Department of State, Publication 1983, Peace and War: United States Foreign Policy, 1931–1941. Washington, D.C. 1943, str. 28–32.

³⁷ Briand-Kelloggov pakt je bil podpisan v Parizu leta 1928, v njem pa so se podpisnice zavezale, da ne bodo uporabljale vojne za reševanje sporov in konfliktov med njimi, ne glede na naravo teh sporov in konfliktov. Pakt je na začetku podpisalo petnajst držav, do njegove veljavnosti julija 1929 dodatnih 31 in kasneje še devet. Med podpisnicami sta bili tudi Italija in Abesinija. – Dostopno na: <http://history.state.gov/milestones/1921-1936/kellogg>, 20. 4. 2014.

jska proizvodnja skoraj popolnoma ustavila, saj bi glede na preteklo raven doživela 80-odstotni padec.³⁸ Če bi bil za italijanske ladje zaprt še Sueški prekop, bi to lahko dodatno prispevalo k doseganju cilja.

Izolacionistična politika ZDA je bila v tem obdobju neskladna z njeno novo vlogo in odgovornostjo velike svetovne sile pri zagotavljanju svetovnega miru. Vprašanje je, če bi ameriška vlada lahko zdržala pritisk protivojno razpoloženega javnega mnenja in Društva narodov, če bi se vladi Velike Britanije in Francije odločili izzvati nekooperativni odnos ZDA pri zavzemanju tršega stališča do Italije.

Ključni za neuspeh ekonomskih sankcij proti Italiji sta torej bili Velika Britanija in Francija, ki sta igrali glavno vlogo pri sprejemanju odločitev v Društvu narodov. Odločili sta se za politiko popuščanja Italiji, kasneje tudi Nemčiji, kar je pripeljalo do nepredvidljivih posledic. To je bilo obdobje po oblikovanju skupne protinemske fronte Italije, Velike Britanije in Francije v Stresi, kar je prispevalo k popuščanju Italiji, prav tako so se tedaj dokaj hitro menjavale vlade v Veliki Britaniji in Franciji, pri čemer so bili nekateri politiki bolj naklonjeni Društvu narodov in njegovemu odločnemu in doslednemu delovanju, drugi manj.³⁹ Kljub politiki popuščanja Italiji je bila na koncu Abesinija napadena, »streška fronta« je propadla, Italija pa je padla v naročje Hitlerjevi Nemčiji.

Podroben pogled v tedanje varnostno-politične razmere pokaže, da je bilo Društvo narodov v strahu pred Hitlerjevo revizionistično politiko, zato si je želelo enotne fronte in ni bilo naklonjeno delovanju proti Italiji. Britanske oborožene sile so menile, da bi konflikt v Sredozemlju oslabil obrambo cesarstva v času obnovljenega japonskega ekspanzionizma. Izguba ladij in nemir v Sredozemlju bi negativno vplivala na britansko zmožnost obvladovanja številnih in po svetu razpršenih strateških odgovornosti. Francija pa je imela kopensko mejo z Italijo in dobre vojaške odnose z njo, kar ji je omogočilo premik vojaških sil v smeri severovzhodne meje. Konflikt z Italijo bi zahteval dodatne sile na jugu države, zato je bila sprejeta politika izogibanja vojni z Italijo, kar je italijanska diplomacija spretno izkoriščala in si pridobivala koncesije, če ne drugače, z grožnjo, da bo izstopila iz Društva narodov. Baer meni, da je bil v teh razmerah velik uspeh, da so se države uspele zediniti okoli enotnega cilja in uvesti sankcije proti Italiji, ki sicer niso bile celovite, vendar so predvidevale progresivnost, ki pa na koncu ni bila uveljavljena.⁴⁰

Oblasti v Veliki Britaniji so se zavedale, da je akcija proti Italiji resen test zrelosti Društva narodov in da ga neuspeh lahko tudi spodnese, toda menile so, da če je tako, je to bolje zvedeti prej kot pozneje. Francoske oblasti pa so se soočale tudi z notranjepolitičnimi težavami, saj je bila prisotna grožnja spopada med profašističnimi društvi in pojavljajočo se skupno fronto proti fašizmu in nacizmu, poleg tega pa je

³⁸ Cristiano A. Ristuccia: 1935 Sanctions Against Italy: Would Coal and Crude Oil Have Made A Difference?. Oxford, str. 35.

³⁹ Britanski zunanji minister je izjavil, da je italijanska kooperativnost v Evropi pomembnejša od abesinske suverenosti. Dostopno na: Akatemian etusivu | Suomen Akatemia, <http://www.aka.fi/>, 17. 4. 2014.

⁴⁰ Baer, Sanctions and Security, str. 166–167.

Francija imela ekonomske težave, saj je bila zaradi ekonomske krize ogrožena stabilnost valute. Zaradi nezaupanja do Velike Britanije bi bilo za Francijo vredno tvegati s celovitimi sankcijami proti Italiji le, če bi prišlo do tesnejšega in bolj zavezujočega obrambnega sporazuma z Veliko Britanijo. Francoske oblasti so se namreč spraševale, ali je britansko navdušenje nad Društvom narodov iskreno in dolgotrajno, saj so Britanci v letu 1935 že delovali tajno in v nasprotju s francoskimi interesi: obisk premierja Edna pri Mussoliniju, podpis britansko-nemškega pomorskega sporazuma in umik dela britanskih pomorskih sil iz Sredozemlja.⁴¹

V takih razmerah je bilo težko pričakovati celovito prisilno politiko Društva narodov do Italije, in ko se je zdelo, da bi kolektivna akcija lahko delovala, so se zaradi prisotnih tveganj pojavili dvomi o njeni sprejemljivosti, še posebej, ker so v Franciji in Veliki Britaniji na Mussolinija gledali kot na nestabilnega, impulzivnega in neodgovornega politika. Če bi Društvo narodov izvajalo progresivni omejevalni embargo, bi to pomenilo tudi pravico do pregledovanja plovil in blokado, ki pa je že vojaška sankcija in bi prav gotovo za Italijo pomenila *casus belli*. Ne nazadnje je Mussolini v prej omenjenem govoru v Društvu narodov še pred uvedbo ekonomskih sankcij posredno to napovedal. Tudi zato sta se britanska in francoska vlada neodvisno in mimo mandata Društva narodov odločili, da preložita odločitev o naftnem embargu in iščeta spravljivejšo rešitev, čeprav sta vedeli, da s tem ogrožata sistem kolektivne varnosti in uvajata škodljivo in nenačelno politiko. S tem ko se je hkrati krepila moč Nemčije, je bila možnost odločnejših sankcij proti Italiji vse manj sprejemljiva, še najmanj za Francijo, ki je bila v strahu pred Mussolinijevo odpovedjo vojaških sporazumov, hkrati pa ni imela britanskih zagotovil o podpori na Renu.⁴²

V marcu 1936 je postalo dokončno jasno, da Društvo narodov naftnega embarga proti Italiji ne bo uvedlo, tako da so začeli prevladovati dogodki na kontinentu, in sicer je že nekaj tednov po »preložitvi«⁴³ naftnega embarga nemška vojska zakorakala v demilitarizirano cono, sankcije proti Nemčiji niso bile uvedene, britanska podpora Franciji je izostala, Francija sploh ni ukrepala proti Nemčiji, fronti, oblikovani v Locarnu⁴³ in Stresi, pa sta propadli. Zdi se, da sta vladi Velike Britanije in Francije napačno razumeli okoliščine in neuspešno vodili akcijo ekonomskih sankcij, kar je Hitlerja prepričalo, da nista pripravljeni sprejeti nikakršnega tveganja in da se želita izogniti kakršnikoli nevarnosti. Po Hitlerjevem mnenju naj bi bile zahodne vlade šibke in neodločne.⁴⁴

Gledano na splošno, cilj ekonomskih sankcij proti Italiji ni bil uničenje fašizma ali zrušitev Mussolinija z oblasti, prav tako cilj ni bil kaznovati italijansko prebival-

⁴¹ Prav tam, str. 169–170.

⁴² Prav tam, str. 177.

⁴³ Sedem sporazumov podpisanih v Locarnu leta 1925, ki so postali del sistema pogodb Društva narodov, je med drugim urejalo vprašanje nemške zahodne in vzhodne meje ter normalizacijo odnosov zahodnih in srednjeevropskih držav z Nemčijo. – Dostopno na: [Treaties and Contracting Parties: Locarno Agreement](http://www.wipo.int/treaties/en/classification/locarno/), www.wipo.int/treaties/en/classification/locarno/, 22. 4. 2014.

⁴⁴ Albert Speer: *Inside the Third Reich*. New York 1970 (cit. po Baer, *Sanctions and Security*, str. 178).

stvo. So pa sankcije imele namen spodbuditi državljane, ki so jih prizadele, k premisleku o napakah njihove vlade, da bi pod pritiskom javnega menja in mednarodne skupnosti spremenila politiko, ki je s tem, ko je napadla Abesinijo, kršila mednarodno pogodbo. Dvojna politika Društva narodov, torej uvajanja sankcij in izvajanja pritiska na eni strani ter pogajanja na drugi, se je zdelo smiselna, vendar je na koncu pripeljala do pretiranega popuščanja. Tako so zavezniki sami pomagali Mussoliniju, da je okrepil svojo oblast, razvil kult osebnosti in uveljavil politiko državnega vodenja gospodarstva. Kar naj bi postalo vzvod pritiska in posledično notranjega protesta proti oblastem, se je preoblikovalo v vzrok za intenziviranje integralnega ekonomskega in političnega nacionalizma. V takih razmerah je italijanska javnost vojno v Abesiniji močno podpirala, zahodne sile pa je obravnavala kot pokroviteljske in pretirano kritične do Italije, kar se je prelevilo v podporo režimu. Proces so spremljale tudi povečane zahteve po avtarkiji, neliberalnemu državnemu nadzoru, predrzni ksenofobiji in vključenosti v vojno v Evropi.⁴⁵

Ekonomske sankcije Društva narodov proti Kraljevini SHS in Italiji v teoretični perspektivi in njihova primerjava

Uspešnost ekonomskih sankcij je v prvi vrsti odvisna od ambicioznosti cilja, ki ga želijo subjekti z njimi doseči: ambicioznejši kot je cilj, manjša je verjetnost, da bo ta uresničen zgolj z uporabo ekonomskih sredstev. V primeru Kraljevine SHS je bil cilj sankcij urediti mejni spor med dvema državama, pri čemer je kršiteljica albanskih meja, določenih leta 1913, Kraljevina SHS, popustila že pod grožnjo sankcij oziroma ob sprožitvi formalnega postopka za njihovo uvedbo. Res je, da je že ta imel takojšnje negativne ekonomske učinke, vendar je država kljub temu zelo hitro popustila pod mednarodnim pritiskom. V primeru Italije je šlo za cilj sankcij, ki ga uvrščamo med najambicioznejše in s tem najzahtevnejše, se pravi za zaustavitev agresije na drugo državo, v tem primeru Abesinijo. V zgodovini je bilo večkrat potrjeno, da je v takih primerih težko doseči uspeh, saj z ekonomskimi sredstvi ni moč razviti toliko prisile, kot je potrebno za uresničitev cilja, o čemer pričajo primer aneksije Namibije s strani Južnoafriške republike ter primeri agresije Sovjetske zveze na Afganistan, Iraka na Kuvajt, ZRJ na Bosno in Hercegovino in tudi nedavnega ruskega posredovanja na Krimu. V naštetih primerih sankcije (dela) mednarodne skupnosti niso prinesle opaznega uspeha, v nekaterih pa je mednarodna skupnost za rešitev problema posegla po vojaških sredstvih, kar pa se v primeru italijanske agresije na Abesinijo ni zgodilo.

Na uspešnost ekonomskih sankcij vpliva tudi podpora akciji, ki jo pobudniki razvijejo znotraj mednarodne skupnosti. Čeprav nekateri analitiki menijo, da večstranske sankcije niso nujno uspešnejše od enostranskih, je pri tem treba upoštevati dejstvo, da je mobilizacija celotne mednarodne skupnosti mogoča le v najtežjih primerih kršitev mednarodnega prava, zato so tudi cilji, kot smo videli zgoraj, v takih primerih ambicioznejši in težje uresničljivi. Nedvomno pa primerljivi primeri kaže-

⁴⁵ Baer, *Sanctions and Security*, str. 179.

jo na večjo uspešnost večstranskih sankcij. V primeru Kraljevine SHS nesoglasja v Društvu narodov ni bilo zaznati, šlo pa je šele za sprožitev postopka in se razprava o uvajanju sankcij še niti ni dodobra začela. Posredni znaki (nota velikih sil o »nedotakljivosti in neodtujljivosti albanskih meja«) kažejo, da so bile velike sile soglasne glede uvedbe sankcij, če se vojska Kraljevine SHS ne umakne na meje iz leta 1913. V primeru Italije Društvo narodov ni bilo v celoti soglasno glede uvedbe sankcij, večji problem pa je bil predvsem v dveh nečlanicah Društva narodov, in sicer Nemčiji in ZDA. Slednja je sicer skladno s svojim Zakonom o nevtralnosti prenehala vojskujočima se državam prodajati orožje, strelivo in vojno opremo, vendar je hkrati Italiji povečala prodajo drugih dobrin, ki so bile za vojno prizadevanje izjemnega pomena, se pravi nafte, premoga in drugih rudnin, tovornjakov, traktorjev ipd. To je Italiji omogočilo nadomestiti izpad, ki so ga povzročile sankcije Društva narodov, ki pa niso bile celovite, saj sta bila izvzeta nafta in premog, do uveljavitve sicer najavljene progresivne politike uvajanja sankcij pa ni prišlo. Prav tako Velika Britanija ni zaprla Sueškega prekopa za italijanske ladje, kar je bilo z vidika vojne v Abesiniji izjemnega pomena. Domnevamo, da bi sankcije proti Italiji lahko bile uspešne, če bi bile celovite in bi jih podprle tudi ključne nečlanice Društva narodov, še posebej ZDA.

Pomembno za uspeh je tudi to, da so ekonomske sankcije del prisilnega kontinuuma oziroma vseobsegajoče prisilne strategije, ki vključuje grožnjo z uporabo sile in njeno dejansko uporabo, če sankcije niso uspešne. V nasprotnem primeru lahko okrepi povzročijo velikansko ekonomsko, humanitarno in socialno škodo, do uresničitve ciljev pa ne pride. Drži pa, da v določenih primerih grožnja s silo ali njena uporaba nista ustavni izbiri. V obeh obravnavanih primerih do groženj z uporabo sile ni prišlo, čeprav je Društvo narodov ta instrument prek 16. člena Sporazuma o Društvu narodov imelo na voljo. Celo več, ko je Italija zlomila upor abesinskih sil in je bilo vojne konec, je tudi Društvo narodov sankcije preklicalo, kar pomeni, da ni bilo vztrajno in dosledno pri uveljavljanju svoje politike, saj bi lahko z ekonomskim pritiskom in njegovim stopnjevanjem poskušalo doseči umik Italije z zasedenih ozemelj. Verjetno je to povezano tudi s škodo, ki so jo utrpele države, ki v času sankcij niso mogle trgovati z Italijo, saj je znano, da začetno navdušenost pri uvajanju sankcij hitro zamenjajo dvomi in pozivi k njihovi odpravi, če sami državi subjektu prinašajo veliko škodo, in če ni vidnih pozitivnih premikov v politiki države objekta sankcij.

Pri razpravi o uspešnosti ekonomskih sankcij ne gre zanemariti narave države objekta. Nekaterne države so ekonomsko razvite in samozadostne, druge so ekonomsko šibke in bolj ranljive. V nekaterih so državljani navajeni na zelo rudimentaren način življenja in jih je s sankcijami težko prizadeti, ker nimajo česa izgubiti, spet drugje je življenjski standard višji, javno mnenje pa bolj razvito in tudi občutljivo na padec življenjskega standarda. V primeru Kraljevine SHS je šlo za nestabilno državo, ki je šele nastala in je bila ekonomsko in psihično izčrpana po Veliki vojni, v primeru Italije pa je kljub učinkom svetovne gospodarske depresije po letu 1929 šlo za sorazmerno gospodarsko stabilno in razvijajočo se državo, ki je bila na zunanjepolitičnem

področju zelo ambiciozna in samozavestna, kar je prav gotovo vplivalo na njeno odpornost in kljubovalnost ob uvedbi ekonomskih sankcij.

Sankcije lahko delujejo tudi kot lastni »protistrup«, saj poenotijo državo – objekt, vlada podpre gospodarstvo in skupaj z njim išče komercialne alternative.⁴⁶ V primeru Kraljevine SHS se ta proces ni razvil, ker za to ni bilo ne časa ne potrebe, Italija pa je eden najizrazitejših primerov nacionalističnega odziva na sankcije. Mussoliniju je uspelo v kontekstu teorije zarote gnev javnega mnjenja preusmeriti na mednarodno skupnost, državo ideološko še bolj poenotiti v fašističnem duhu in oblikovati državno vodeno gospodarstvo. To je bil ideološko-politični in gospodarski temelj za kasnejše povezovanje v okviru sil osi in za izvajanje nasilne ekspanzionistične zunanje politike.

Primer sankcij proti Kraljevini SHS je zanimiv tudi v kontekstu splošne razprave o uspešnosti ekonomskih sankcij, saj odpira zanimivo metodološko vprašanje. Hufbauer, Elliott, Schott in Oegg so analizirali 204 primere ekonomskih sankcij od leta 1914 do 2000 in ugotovili, da je bila uspešnih ali delno uspešnih približno tretjina primerov, ostali pa so bili neuspešni.⁴⁷ Zanimivo pri tem je, da je šlo v primeru Kraljevine SHS za grožnjo s sankcijami in začetek postopka, zato nekateri analitiki menijo, da statistični podatki o uspešnosti sankcij niso nujno natančni, saj praviloma ne vključujejo groženj s sankcijami, ki so bile uspešne. Drezner se zaveda, da je statistično zajemanje vseh primerov groženj s sankcijami lahko problem, saj gre velikokrat za tajna diplomatska pogajanja, ki v javnost sploh ne pridejo, vendar bi bilo kljub temu smiselno preveriti, v katerih primerih so že grožnje s sankcijami prispevale k uresničitvi ciljev in jih vključiti v analizo, s čimer bi se statistična uspešnost ekonomskih sankcij kot sredstva za doseg zunanjepolitičnih ciljev držav in mednarodnih organizacij lahko izboljšala.⁴⁸

Zaključek

Ekonomske sankcije so eno najbolj protislovnih vprašanj v mednarodni ekonomski in varnostni razpravi. Razlike so že pri poimenovanju pojava in namenu, ki ga ekonomskim sankcijam pripisujejo analitiki pri oceni njihove uspešnosti in presoji učinkov, pri čemer nekateri analitiki opozarjajo na njihovo previsoko socialno in humanitarno ceno, kar je bil tudi povod za vse pogostejše uveljavljanje t. i. usmerjenih, ciljanih oziroma »pametnih« sankcij.

Kljub na splošno skeptičnemu mnenju strokovnjakov in laične javnosti glede njihove uspešnosti se ekonomske sankcije po hladni vojni vse pogosteje uvajajo tako s strani posameznih držav kot mednarodnih organizacij, vse več je tudi akterjev, ki jih uvajajo, in razlogov za njihovo uvedbo, zato je smiselno proučevati primere iz

⁴⁶ Malešič, *Ekonomske sankcije*, str. 42.

⁴⁷ Gary C. Hufbauer, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann Elliott, Barbara Oegg: *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd Edition, Peterson Institute for International Economics, 2007.

⁴⁸ Daniel W. Drezner: *The Hidden Hand of Economic Coercion*. International Organization, 57, Summer 2003.

zgodovine in iz njih potegniti koristne izkušnje in znanje. Obravnavana primera sta za našo strokovno in laično javnost zanimiva predvsem zato, ker je bilo v primeru sankcij Društva narodov proti Kraljevini SHS leta 1921 in proti Italiji leta 1935 neposredno in posredno prizadeto tudi ozemlje današnje Slovenije. Slednje je bilo v preteklem stoletju večkrat objekt sankcij kot del drugih državnih tvorb, danes pa se Slovenija pojavlja kot država – subjekt sankcij, in sicer predvsem v okviru Združenih narodov in Evropske unije.

Primer ekonomskih sankcij Društva narodov proti Kraljevini SHS je uspešen primer, saj je k uresničitvi cilja prispevala že grožnja s sankcijami oziroma sprožitev postopka za njihovo uvedbo, ki je neposredno sledila diplomatskemu pritisku na državo. Cilj ni bil tako ambiciozen in ga je bilo lažje doseči, razen tega je bila država objekt zaradi vojne izčrpanosti ranljiva in dovzetna za popuščanje pritiskom. Nasprotno pa primer ekonomskih sankcij Društva narodov proti Italiji ni bil uspešen, saj je zasledoval enega najbolj ambicioznih ciljev, zaustavitev agresije. Sankcije so bile uvedene proti veliki sili, ki je bila ekonomsko sorazmerno stabilna in močna, poleg tega pa niso bile celovite. Pomembno je poudariti, da »fronta« proti Italiji že v Društvu narodov ni bila brez razpok, k blažitvi ekonomskega pritiska pa so občutno pripevale nečlanice, ki so Italiji nadomestile izpad trgovinske menjave. Italijanska oblast je ekonomske sankcije izrabila za utrjevanje fašistične ideologije, nacionalizma in agresivne zunanje politike, kar pomeni, da so sankcije dosegle celo nasprotni učinek od želenega. Za oba primera je značilno, da gre za sorazmerno kratki epizodi (v primeru Kraljevine SHS je od uradne pobude za uvedbo sankcij do njenega umika preteklo 10 dni, v primeru Italije pa so sankcije od začetka veljavnosti do preklica trajale 228 dni), medtem ko analiza v obdobju od konca 2. svetovne vojne do konca tisočletja pokaže, da so sankcije v povprečju trajale šestnajst let,⁴⁹ pri čemer so eden najbolj razvpitih primer ameriške sankcije proti Kubi, ki so v veljavi že od leta 1961.⁵⁰

Marjan Malešič

THE LEAGUE OF NATIONS ECONOMIC SANCTIONS: CASES OF THE KINGDOM
OF SERBS AND THE KINGDOM OF ITALY

S U M M A R Y

The territory of contemporary Slovenia has been, as a part of other state formations, an object of international community sanctions on several occasions in the last century. Our analysis encompasses two cases, in which the League of Nations introduced sanctions, namely the threat of sanctions and the initiation of procedure against Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes in 1921 due to its violation of state border with Albania set in 1913 and its military incursions on the territory of Albania, and the economic sanctions against Kingdom of Italy due to its military aggression against Abyssinia (a huge chunk of Slovenian territory was part of the Kingdom of Italy as a consequence of London Pact of 1915 and the Rapallo Treaty of 1920).

⁴⁹ Sean M. Bolks, Dina Al-Sowayel: How Long Do Economic Sanctions Last? Examining the Sanctioning Process through Duration. V: Political Research Quarterly, 2000, št. 2, str. 241–265.

⁵⁰ Malešič, Ekonomske sankcije, str. 31–33.

The article brings about a description of the process of creation of the League of Nations and briefly introduces its instruments available to influence the behaviour of member states in the international community: moral condemnation, arbitration and negotiations, and sanctions that could be diplomatic, economic and/or military ones. This is followed by the analysis of the above mentioned cases of sanctions against Kingdom of SCS and Kingdom of Italy, where special emphasis is given to the nature of the problem, comprehensiveness of sanctions, unity of international community actors, position of main players and the success of sanctions. The latter is measured as a relation between proclaimed objectives of sanctions and their results. At the end of the article the author confronts the empirical findings and the theoretical cognitions on economic sanctions and their efficiency, compares both analysed cases and offers conclusions.

Thus, the theoretical cognitions about sanctions represent a basis for the empirical analysis of selected cases of the League of Nations economic sanctions. The author analyses primary and secondary sources such as official documents, reports and political speeches, and scientific books, articles and anthologies, respectively. That is followed by the verification of empirical results in the light of theoretical considerations about the efficiency of the economic sanctions and by the application of comparative method that illuminates differences and similarities between both analysed cases. At the end the author uses synthesis to form the conclusions.

The results of analysis reveal that the case of League of Nations sanctions against Kingdom of SCS was a success because sanctions did have an effect and they brought about a solution of the border dispute even before they were formally introduced whereas the case of sanctions against Italy was a failure because it didn't stop Italian military aggression against Abyssinia. The reasons for the success in the case of Kingdom of SCS are above all in less ambitious objective (to solve a border dispute), in concordance of the League of Nations member states (great powers issued a determined Diplomatic Note about the respect of Albanian borders of 1913) and in vulnerability of the object state (the Kingdom of SCS has been just formed, it was exhausted from the Great War and unstable) whereas the reasons for the failure of the Italian case were in inconformity of goals and means, the former being too ambitious compared to the used means (as proven in the course of 20th century history, it is difficult to develop enough pressure, using only economic means, to stop the military aggression), in the lack of unity and decisiveness of the League of Nations member states (three of them didn't comply to the decree on sanctions, some of them violated the sanctions regime), in non-comprehensiveness of economic sanctions (oil and coal were not involved, and the Suez canal remained open for Italian ships, decisive facts for Italian war effort in East Africa), in the role of third parties (some League of Nations non-members, especially USA, even increased trade with Italy during sanctions especially in the fields of energy sources and machinery) and in nationalistic response of Italy to the sanctions (prime minister Benito Mussolini managed to turn the frustration of Italian population against the international community, he strengthened the fascist and nationalistic ideology, created a state-governed economy and promoted his aggressive foreign policy).