Scientia Militaria, South African Journal of Military Studies, Vol 11, Nr 2, 1981. http://scientiamilitaria.journals.ac.za

DIE ROL VAN MILITÊRE FAKTORE IN DIE KONSIPIËRING VAN NEUTRALITEIT AS VERDEDIGINGSBELEID

Kmdt C. J. Nöthling *
******

Whereas students of Political Science may not be in total agreement with all the views presented in this article dealing with the role of military factors in the drafting of neutrality as defence policy, it must be clearly understood that this is not a mere recital of old truths, but represents a totally new and different approach to the subject and should be perused as such by the readers.

Inleiding

Die rol van neutraliteit as buitelandse beleidsrigting word normaalweg in die kader van potensiële en geaktiveerde militêre konfliksituasies vertolk. Die moontlikheid van 'n groter neutrale gerigtheid in die Republiek van Suid-Afrika se buitelandse beleid te midde van die groot moondhede se magstryd is in die afgelope drie jaar met 'n toenemende aandrang deur regeringslui en politici geopper, ofskoon daar haas geen sprake was van 'n imminente regstreekse gewapende konflik nie. Die feit dat die voorspraak vir 'n groter mate van neutraliteit vir Suid-Afrika grootliks in verband gebring word met 'n Oos-Wes-Konflik, laat enersyds die vraag ontstaan of die voorgestelde beleidsrigting nie eerder op blokvryheid (onverbondenheid) slaan nie.

Andersyds wil dit voorkom of die probleem van semantiese vertolking opgesluit lê in die heersende opvatting dat konflik of oorlog 'n 'totale' aangesig verwerf het wat benewens die militêre, ook op ander terreine gevoer word.

In die verband dui die voorspraak vir Suid-Afrikaanse neutraliteit op 'n anomalie daar die keuses van totale oorlog soos dit plaaslik gehuldig word, byna uitsluitlik in 'n konteks gebruik word waarin die bedreiging van die Republiek beklemtoon word. Dus kan neutraliteit of onbetrokkenheid wat Suid-Afrika betref, nie versoen word met 'n situasie waarin die Republiek noodgedwonge betrokke is en 'n nasionale strategie van verweer moet volg nie.

Aangesien die begrippe neutraliteit en blokvryheid veelal sinoniem gebruik word agv 'n oorvleueling tot die aspek van onpartydigheid, is 'n oordeel oor die standpunt van gestelde neutraliteit vir Suid-Afrika onderhewig aan 'n diepgaande ondersoek na die begrippe se betekenis en toepassings in 'n historiese verband.

In hierdie artikel word die ondersoek hoofsaaklik tot die konteks van gewapende konflik afgebaken ten einde 'n geldige norm van evaluering daar te stel.

In die eerste gedeelte word neutraliteit as universele verskynsel behandel, en in die slotgedeelte word die rol en betekenis van die begrip in Suid-Afrika se staatkundige ontwikkeling in oënskou geneem.

Neutraliteit: Definisies en Kategorieë

Neutraliteit is nie 'n ideologiese verskynsel nie, maar die buitelandse beleidsrigting of regstatus wat 'n staat tydens 'n oorlogstoestand handhaaf. Hoewel definisies van neutraliteit (kan) verskil, is die vereiste van onpartydigheid of onbetrokkenheid 'n onontbeerlike element. Soos Roderick Ogley dit stel: 'The idea of Neutrality is simple enough. It means obviously, not taking part in others' quarrels. That is, for states, keeping out of other states' wars'.

Sinclair omskryf neutraliteit as 'the attitude of a state which is not at war with belligrents and does not participate in hostilities'. Neutraliteit is dus implisiet 'n tydsgeoriënteerde of gebeurlikheidsbegrip omdat die saakmakende uitoefening daarvan tydens die duur van vyandelikhede plaasvind. Andersins behou dit bloot 'n latente waarde as 'n riglyn van optrede in toekomstige konflikte.

Ongeag die prinsipiële eenvormigheid van neutraliteit wat definiëring betref, kom die praktiese handhawing daarvan in diverse vorme voor: daar is byvoorbeeld *tradisionele neutraliteit* soos die van Switserland en Swede, *neutralisasie* waarvan Oostenryk 'n eksponent is en *ad hoc neutraliteit* soos in die geval van Kambodja.

Hierbenewens bestaan daar 'n aantal byvoeglike kategorieë, onder meer *gewapende neutraliteit, permanente neutraliteit* en *territoriale neutraliteit.*

Ofskoon die vorme van neutraliteit in 'n groot mate oorvleuel, kan hul grotendeel onderskei word op grond van die tydsgewrig van uitoefening.

Hiervolgens kan tradisionele en permanente neutraliteit tesame met neutralisasie saamgegroepeer word as vorme van blywende of standhoudende neutraliteit in teenstelling met *ad hoc* neutraliteit wat aan bepaalde konflikte gekoppel word en as sodanig as 'n tydelike noodbeleid beskou kan word.

Dit is nietemin die enigste vorm van reële neutraliteit wat aan die eng tradisionele definisie van die begrip voldoen, omdat neutraliteit streng gesproke slegs in tye van globale of algemene konflikte gerealiseer kan word.

Hierdie tipologiese verdeling kon tot en met die Tweede Wêreldoorlog die vereistes van neutraliteit geredelik akkommodeer. Sedertdien het die aard van oorlogvoering egter dermate verander dat opnuut oor die gangbaarheid van bestaande opvattings oor neutraliteit besin moes word. Gedurende die afgelope 30 jaar was die wêreld onderhewig aan 'n toenemende integrasieproses van 'n omvattende spektrum van gemeenskaplike en interafhanklike belange wat die isolerende bestaan van afgesonderde politieke en sosio-ekonomiese stelsels algaande afgetakel het. Gevolglik is 'n geo-politieke bedeling meegebring waarin regionale en selfs lokale gebeure universele implikasies kan inhou — en dus gunstige omstandige vir globale betrokkenheid skep. Die afloop van die onlangse revolusie in Iran ('n belangrike bron van olie aan die Weste) het byvoorbeeld nie alleen tot interne veranderinge in die land se politieke bestuur gelei nie, maar ook verreikende ekonomiese, strategiese en ideologiese implikasies vir veral die groot moondhede geskep.

Die VSA het nie slegs sy militêre postuur en dus strategiese vastrapplek in die Midde-Ooste verloor nie, maar ook sy effektiewe beheer oor die gebied van die Persiese Golf en, in samehang hiermee, vrye toegang tot Iraanse olie. Insgelyks is Iran se netelige posisie binne die ideologiese en politieke invloedsfeer van USSR beklemtoon, terwyl die totstandkoming van 'n Islamitiese regeringsvorm die aspirasies van buitelandse aanhangers van Islam politieke onstabiliteit en sosiale onrus in ander state soos Afghanistan in die hand gewerk het. (Resente oorloë wat op die oog af neergekom het op geïsoleerde, territoriale oorloë, kan in 'n wyer strategiese verband as deel van 'n indirekte magstryd tussen groter belangegroepe vertolk word — die vraag kan byvoorbeeld gestel word of die Oktober-oorlog (1973) tussen Israel en die Arabiese verbond nie ook 'n indirekte konflik tussen die VSA en die USSR (die hoofverskaffers van wapentuig aan die strydende partye) behels het nie.

Dit wil dus voorkom asof absolute onbetrokkenheid (en dus neutraliteit) in enige konflik bykoms onmoontlik geword het. Hierbenewens is dit duidelik dat selfs 'n staat se geografiese verwyderheid van 'n konfliksone nie die allesbepalende faktor by die formulering van 'n neutrale beleid kan wees nie.

Neutraliteit was tradisioneel hoogs relevant mbt 'n staat se ligging, dws sy geografiese betrokkenheid in 'n konflik. Een interessante aspek hiervan was dat neutraliteit eerder agv 'n staat se nabyheid aan die konflikgebied as sy verwyderdheid van die konflikgebied aangeneem is soos dit bv die geval met België in die Eerste en Tweede Wêreldoorlog was. Dit is interessant om daarop te let dat die VSA se geografiese afgesonderdheid tov die Eerste en Tweede Wêreldoorlog nie die land se neutraliteit kon verseker nie.

In die lig van die nuwe aangesig wat moderne oorlogvoering verwerf het en, in samehang hiermee, die groter gemeenskaplikheid van wêreldbelange (vgl energie — en voedselbehoeftes) kan die hipotese gestel word dat die aangesig van neutraliteit aan sekere veranderinge onderhewig is. Onderliggend hieraan lê die mosie dat absolute neutraliteit in die huidige tydswrig en trouens selfs voorheen, streng gesproke nog nooit verwesenlik is nie. Hoogstens kan aanspraak gemaak word op 'effektiewe' of 'gekwalifiseerde' neutraliteit. Hierby kom 'n derde alternatief, nl 'selektiewe' neutraliteit. Ten einde die lewensvatbaarheid van bostaande hipotese en die oorgang van tradisionele neutraliteit na resente vorme in perspektief te bring, word dit nodig geag om die spektrum van hierdie ondersoek na sy ontstaan en ontwikkeling uit te brei. Die skrywer sal egter veral oor wenslikheid van verandering al dan nie mbt neutraliteit uitsluitsel te gee. 'n Tweede hoofaspek van ondersoek sentreer die vraag of neutraliteit — in watter vorm ook al — effektief beoefen kan word. Ten opsigte van die plaaslike situasies word waar dit nodig geag word, na Suid-Afrika se posisie in hierdie verband verwys.

Prinsipes van Neutraliteit:

Die drie hoofbeginsels van tradisionele neutraliteit kom daarop neer dat 'n neutrale land nie aan

'n oorlog buite sy gebiedsgrens (sal) deelneem nie; 'n oorlog sal ontketen of begin nie; en die strydende partye in 'n konflik op 'n gelyke voet sal behandel. Laasgenoemde beginsel impliseer dat, sou 'n neutrale staat sekere toegewings aan een van die oorlogvoerende lande maak, hy outomaties verplig sou wees om dieselfde of soortgelyke toegewings aan die opponente party te maak indien daarop aangedring word.

Tradisionele Neutraliteit is wesentlik 'n begrip wat slegs op staatkundige terrein van toepassing is. Dit beteken dat die burgers of nuusmedia van 'n neutrale land wetlik nie gebonde is aan die beginsels en voorskrifte van neutraliteit nie; in beide wêreldoorloë het die perswese sowel as individue in die VSA vrylik gebruik gemaak van hierdie kwytskelding om teen of vir Amerikaanse militêre deelname te betoog. In sommige gevalle het misbruik van die bepaling wel 'n verleentheid vir 'n neutrale owerheid geskep; tydens die Tweede Wêreldoorlog was die openbare mening in Switserland sodanig dat die owerheid noodgedwonge 'n wetlike beperking op openlike agitasie moes plaas. Dit moet egter daarop gelet te word dat die burgers van 'n neutrale staat ingevolge die Haagse Konvensie (1907) wel as neutrale persone gereken word: die keuse om hierdie neutrale status te handhaaf of te laat vaar, in welke geval afstand gedoen word van sy neutraliteit, berus by die individu.

Voorts is neutraliteit 'n verdedigingsmaatreël daar dit die voorkoming van 'n skending van 'n staat se soewereiniteit, grondgebied en nasieskap ten doel stel. Hierdie beginsel kan egter slegs doeltreffend toegepas word indien dit op die grondslag van reële gewapende vermoë berus — in die afwesigheid van slagvaardigheid kan 'n neutrale beleid nie afgedwing word nie; eweneens het 'n neutrale staat nie die versekering dat ander moondhede sy neutrale status sal respekteer nie.

Bostaande beginsel hang saam met die nosie dat neutraliteit slegs te midde van 'n heersende magsbalans effektief kan fungeer. Die beginsel het weliswaar betrekking op sekere formele vorme van neutraliteit soos in die geval van Oostenryk wat sy neutrale status te danke het aan 'n ooreenkoms tussen die VSA en die Sowjet-Unie. Maar van groter betekenis is dat 'n radikale versteuring van 'n magsbalans 'n neutrale staat se soewereiniteit in gedrang bring soos wat gedurende die Tweede Wêreldoorlog die geval was: met die Spilmoondhede se geslaagde offensief in 1940 is die ewewigtigheid van gewapende magte in Wes-Europa binne die bestek van enkele weke in 'n Duitse oormag omskep wat feitlik saamgeval het met die skending van die soewereiniteit van 'n aantal neutrale state, onder meer België, Nederland, en Luxemburg.

'n Bykomende verskynsel is die verband tussen die gelokaliseerde aard van 'n versteurde magsbalans en die skending van neutraliteit — in gebiede waar 'n onewewigtige magsbalans ontstaan, word die status van neutrale lande regstreeks beïnvloed. In die opsig was die onbestendige neutraliteit van België en Nederland gedurende die Tweede Wêreldoorlog hoogs tiperend van hierdie verskynsel: ofskoon die magte van die Geallieerdes verhoudingsgewys in 'n numeriese ekwilibrium verkeer het, was die onewewigtigheid geleë in die ongelyke verspreiding van die Geallieerde magte wat in Frankryk langs die Maginotlyn ontplooi is. Daar was nie voorsiening gemaak vir territoriale verdediging in diepte nie en agv die neutrale status van België en Nederland kon die Geallieerde magsverspreiding nie na hierdie gebiede uitgebrei word nie.

Sommige outeurs, oa Ogley, wys nietemin tereg daarop dat die prinsipe van 'n standhoudende magsbalans nie absoluut is wat die handhawing van neutraliteit betref nie — beide Switserland en Swede wat binne die dominante invloedsfeer van Duitsland geval het, was deurgaans neutraal terwyl Ierland op sy beurt nie voor Britse aandrang geswig het nie.

Ontstaan en Ontwikkeling

Staatkundige neutraliteit is 'n beleid wat reeds 'n rol in die geskiedenis van die sg antieke beskawings gespeel het. Hugo Grotuis het bv omstreeks 1625 in sy geskrifte verwys na Korsira se beroep op Athene in 433 V. C. om neutraal te staan in eersgenoemde se komende konflik met Korinthe en Sparta. Maar as staatkundige begrip, geformuleer in die vorm van klousules of artikels, vind neutraliteit sy werklike beslag eers gedurende die 14de eeu en wel in die *Consolate del Mare,* 'n verdrag wat betrekking gehad het op die posisie van maritieme oorlogvoering. In 1647 het die konfederasie van Switserland sy beleid van gewapende neutraliteit aanvaar wat in hoofsaak daarop neergekom het dat militêre aanslae voortaan op 'n gemeenskaplike basis die hoof gebied sou word. Ingevolge die Verdrag van Utrecht (1713) is Switserland se neutraliteit amptelik erken deur Frankryk, Spanje, Brittanje en Nederland.

Die Franse Revolusie en die opkoms van Napoleon Bonaparte het Switserse neutraliteit

aan sy eerste groot vuurproef onderwerp. Onder Frankryk se aanslag moes Switserland swig en sy neutraliteit kon eers in 1815 herstel word.

Na die Franse Revolusie van 1830 het België die tweede neutrale moondheid geword toe dit deur die 'Konsert van Europa' (die vyf groot moondhede in daardie tyd) tot 'n geneutraliseerde staat verklaar is. Luxemburg het dié vorm van neutraliteit in 1867 ontvang. Wat die 20ste eeu betref, is die regte en verpligtinge van neutrale en oorlogvoerende lande hoofsaaklik vervat in twee afsonderlike statutes wat op oorlog op land en ter see onderskeidelik betrekking gehad het, en as sodanig gegrond was op die Haagse Konverensie van 1907.

Die Eerste Wêreldoorlog

Met die uitbreek van die Eerste Wêreldoorlog is neutraliteit waarskynlik die eerste maal binne 'n wyer globale konteks geplaas: in die voorafgaande tydperk is dit eng beoefen op 'n gelokaliseerde grondslag, dws in Europa en in oorloë van beperkte omvang. Die Eerste Wêreldoorlog het 'n groter verdeling van strydende partye behels en die oorlogsterrein was haas nie meer tot Europa beperk nie.

Hierbenewens het state buite die Europese sfeer een of ander vorm van neutraliteit aanvaar, oa die VSA en China. Dit was egter nie die groter omvang en groter betrokkenheid van oorlogvoerende lande wat 'n nuwe benadering tov neutraliteit sou verg nie; die verloop van hierdie oorlog sou die eerste maal duidelik toon dat die aard en tipologie van neutraliteit reeds in die teken van verwording gestaan het. Die rede hiervoor was ook duidelik genoeg: die evolusie waarin oorlogvoering verkeer het agv tegnologiese ontwikkeling tov veral die gebruik van selfaangedrewe voertuie, tenks en vliegtuie, het die standvastigheid van neutrale beleidsrigtings bevraagteken. 'n Interessante aspek van hierdie konflik was die feit dat solank 'n vloeibare en onbestendige situasie geheers het, die soewereiniteit van neutrale state onder druk was. Die aanvang van die oorlog is gekenmerk deur hoë mobiliteit en territoriale vordering aan die kant van die Duitse magte en, in samehang hiermee, die onafwendbare skending van die neutraliteit van België en Luxemburg wat as deurgangsroetes gedien het. Namate die stryd in 'n uitgerekte en statiese loopgraafoorlog verval het, het geen verdere skendings voorgekom nie.

Die VSA se pogings om neutraal te bly het misluk hoofsaaklik agv teenstrydige vertolkings van artikels 6 en 7 van die Haagse Konvensie. Eersgenoemde artikel het uitdruklik bepaal dat 'n neutrale staat op gener wyse — regstreeks of onregstreeks enige moondhede wat in 'n staat van oorlog verkeer, van wapentuig en materieel sou voorsien nie; in artikel 7 is egter verklaar dat 'n neutrale staat nie daartoe verbind sou wees om te voorkom dat wapentuig of oorlogsvoorrade na 'n oorlogvoerende moondheid uitgevoer word nie. Die VSA het op grond van lg artikel voortgegaan om met Brittanje en Duitsland handel te dryf, dog die betrokke strydende partye was nie hiermee gediend nie: Brittanje het sy tradisionele aanspraak op die reg om skepe onderweg na Duitsland deur te soek of selfs weg te wys, uitgeoefen terwyl Duitse duikbote jag gemaak het op Amerikaanse skeepvaart wat vir Britse hawens bestem was. Duitsland se optrede het die VSA oplaas daartoe gedwing om sy neutraliteit op te sê en tot die oorlog toe te tree.

Met die uitbreek van die oorlog het China ook 'n neutrale beleid aanvaar, die enigste uitsondering was die KiaChau provinsie wat aan Duitsland verhuur is. In 1915 het Japan egter China ingeval en lg se neutraliteit was daarmee heen.

Die neutraliteit van die Skandinawiese lande (Denemarke, Swede en Noorweë is eweneens geskend. Veral Noorweë se neutraliteit is grootliks verkrag deur die beheer wat die Britse vloot in die Noordsee uitgeoefen het.

In 1915 het Brittanje 'n handelsooreenkoms op Noorweë afgedwing waarvolgens 85 persent van lg se visopbrengste aan lande van die Britse Ryk verkoop sou word. Ofskoon Brittanje geen direkte of formele beheer oor Noorweë se kopererts-uitvoere na Duitsland gehad het nie, kon hy hierdie handelsverkeer effektief aan bande lê deur die opskorting van steenkooluitvoere na Noorweë. In die lig hiervan is dit begryplik dat Duitse duikbote in 1916 begin het om Noorweegse skepe in die Noordsee te kelder.

Die Volkerebond en die Tweede Wêreldoorlog

Die stigting van die Volkebond na die Eerste Wêreldoorlog sou 'n nuwe wending aan die geskiedenis van neutraliteit gee. Dit was veral artikel 16 van die Volkebond se handves wat dit vir lidstate feitlik onmoontlik gemaak het om enigsins neutraal in 'n oorlog te staan.

Die omstrede artikel het soos volg gelui:

'Sou enige lid van die Volkebond hom wend tot gewapende konflik . . . sal dit *ipso facto* beskou word as 'n gebaar van oorlog teen al die ander lede van die Bond' (Afrikaanse vertaling).

Die ondubbelsinnigheid hiervan het in die weg gestaan van lande wat hul neutraliteit nie wou prysgee nie.

Hoewel pres. Woodrow Wilson 'n groot aandeel gehad het in die ontstaan van die Volkebond, het die VSA besluit om buite die Volkebond te bly bloot omdat hy nie van sy neutraliteit wou afsien nie.

Switserland, wat tradisioneel neutraal was, het wel om lidmaatskap aansoek gedoen met die voorbehoud dat sy optrede teen 'n aggressor in tyd van oorlog tot ekonomiese sanksies beperk sou wees wat geredelik toegestaan is. Die posisie van Duitsland mbt toetrede tot die Volkebond dien vermeld te word. Hoewel Duitsland lid kon word mits hy nie op neutraliteit aanspraak sou maak nie, het die land aangedring op neutraliteit in die geval van 'n oorlog met Rusland wat buite die Volkebond gebly het. Duitsland se versoek is verwerp maar van die Volkebond die versekering gekry dat geen buitensporige eise aan hom gestel sou word nie, — eise waaraan 'n verswakte en gedemilitariseerde Duitsland in die twintigerjare in elk geval nie sou kon voldoen nie.

In 1926 het Duitsland van sy neutraliteit afgesien en lid van die Volkebond geword.

Die Volkebond se pogings om 'n einde aan staatkundige neutraliteit te maak was nie besonder geslaagd nie. Daar is gepoog om onder andere deur die Geneva Protokol die oorblywende skuiwergate vir neutraliteit toe te stop dog agv hewige verset deur sommige dominiums van die Britse Statebond is hiervan afgesien.

Met die aanvang van die Tweede Wêreldoorlog is die vredesideaal van die Volkebond verpletter terwyl neutraliteit opnuut sterk op die voorgrond getree het: in 1939 was daar altesaam 20 neutrale lande in Europa, oa België, Luxemburg, Denemarke, Swede, Noorweë, Ierland, Portugal en Spanje. Soos tydens die Eerste Wêreldoorlog, het die VSA weer eens 'n neutrale houding ingeneem.

Die lot van België en Luxemburg was feitlik 'n herhaling van die Eerste Wêreldoorlog — weens Frankryk se beheptheid met frontverdediging wat gestalte gevind het in die indrukwekkende Maginotlyn, het die Duitse magte bykans geen ander keuse gehad as om hul 'regterhaakhou' deur België en Luxemburg te herhaal nie.

In die proses het Nederland en sy neutraliteit in die slag gebly. En gedagtig aan hul dure ondervinding met Noorweë in die Eerste Wêreldoorlog, het die Duitse owerhede Noorweë vroegtydig ingepalm, met Denemarke op die koop toe.

Formeel was die VSA tot en met die lugaanval op Pearl Harbour neutraal. Ofskoon die land in 1939 dmv wetgewing neutraliteit aanvaar het en ten spyte daarvan dat dit volgens die Internasionale Reg 'n oortreding sou wees om tydens 'n oorlog bestaande wetgewing tov neutraliteit te wysig, het die VSA in 1940 'n wysigingswet aangeneem wat hom die 'reg' (sic) sou gee om oorlogsvoorrade aan lande *buite* Europa te lewer. Dit is dan ook gedoen en groot besendings wapentuig en ander materieel is op Kanada ('n Geallieerde bondgenoot) afgelaai wat dit verder na die Europese oorlogsfront versend het. Met die aanval op Pearl Harbour en Japan se oorlogsverklaring is die VSA se neutraliteit (?) finaal beëindig.

Die neutraliteit van Swede en Switserland het weliswaar aan 'n dun draadjie gehang; eersgenoemde land, wat sedert 1940 geografies as 'n neutrale enklawe deur die Spilmoondhede omsluit is, moes selfs sekere toegewings maak aan Duitsland soos bv 'n verpligte verdonkeringsbeleid ten einde te verhoed dat Geallieerde vlieëniers snags verligte komplekse gebruik as navigasiebakens.

In die geval van Swede, wat ook binne die Duitse invloedsfeer geval het, is ook toegewings afgedwing, soos bv die onbelemmerde deurgang van Duitse divisies en materieel na Finland.

Finland se fatale pogings om neutraal te bly, kan haas beskou word as 'n historiese dog tragiese greep uit die epiese geskiedenis van neutraliteit. Dié staat het die kollektiewe sekuriteit van die Volkebond reeds in 1936 prysgegee en 'n beleid van neutraliteit aanvaar — met rampspoedige gevolge. Hoewel die Finne se hardnekkige verset in 1939 die Sowjet-Unie se aanslag nie kon weerstaan nie, het dit tog blyke verskaf van die lewensvatbaarheid van gewapende neutraliteit.

Spanje het, in teenstelling met die Spilmoondhede se verwagtings, deurgaans neutraal gebly. Portugal het Spanje se voorbeeld gevolg. Wat dié lande betref, was die behoudende faktor waarskynlik hul geo-politieke situasie veral danksy die Pireneë wat 'n natuurlike versperring tussen Spanje en die res van die Europese vasteland gevorm het.

Van die oorspronklike 20 state in Europa wat in 1939 neutraal geword het, sou slegs vyf daarin

Scientia Militaria, South African Journal of Military Studies, Vol 11, Nr 2, 1981. http://scientiamilitaria.journals.ac.za

kon slaag om dié status te behou: Ierland, Spanje, Portugal, Switserland en Swede.

Die VVO en die Koue Oorlog

Met die stigting van die VVO in 1945, wou dit voorkom asof staatkundige neutraliteit uitgedien was. Dieselfde oorlogpsigose en optimistiese vooruitsigte van ewigdurende wêreldvrede wat die totstandkoming van die Volkebond gekenmerk het, was weer eens aan die orde van die dag. Gesindhede in die VVO mbt neutraliteit kon kwalik anders wees hoewel neutrale lande wat wel om lidmaatskap aansoek gedoen het toelating verkry het.

In 1947 het die bedeling van die Koue Oorlog aangebreek en die staatkundige polarisasie wat opnuut uit ideologiese en politieke groeperinge voortgespruit het, was beduidend van die ydele verwagtings wat vir kollektiewe sekuriteit en wêreldvrede gekoester is. Eensgesindheid in die VVO is verder ondermyn deur 'n legio faktore, oa die nasionale aspirasies van nasies en volke wat nog onder koloniale bewind gestaan het, die ontwikkeling van nuwe groeperings en nuwe beleidsrigtings soos blokvryheid (onverbondenheid) en neutralisme. Die ontstaan van nuwe konflikgebiede, oa in Korea, Viëtnam, die Midde-Ooste (Palestina), Nigerië, Indië en China het onteenseglik getoon dat die VVO nie bloot dmv 'n handves en onderlinge konsensus of arbitrasie vrede kon handhaaf en herstel nie; die uiterste alternatief om militêr teen die aggressor op te tree, het in die meeste gevalle die enigste doeltreffende alternatief geblyk te wees soos Korea dan ook bewys het. Maar in sigself het so 'n stap bygedra tot 'n hervatting van oorlog en die onderbreking van vrede wat deur neutrale lande geïnterpreteer is as 'n deursigtige bekentenis aan die kant van die VVO dat internasionale raadpleging en universele afkeur nie genoeg was om oorlog in die ban te doen nie.

Daarbenewens was die gewapende magte van die VVO — hetsy as 'n mag vir teenoptrede bestem of as 'n mag om 'n skietstilstand te handhaaf — nie altyd ewe suksesvol nie: tov Viëtnam kon nie genoeg steun gewerf word om die oorlog te beëindig nie en in Afrika kon die VVO nie verseker dat die politieke ontvoogding van oa die Kongolese state vreedsaam sou verloop nie.

Al dié gebeure het getoon dat neutraliteit minstens in 'n 'historiese' sin, en ondanks die relatiewe ondoeltreffendheid daarvan, allesbehalwe 'n uitgediende buitelandse beleidsrigting was. Die bestaansreg van neutraliteit berus nietemin nie alleen op historiese gronde nie; veel eerder moet die geldigheid daarvan bepaal word aan die hand van die sukses wat daarmee in die verlede en selfs in die huidige tydsgewrig behaal is. Inmiddels moet by wyse van differensiasie en op grond van studiegevalle afgelei word welke vorm van neutraliteit effektief beoefen kan word. Insgelyks kan die vraag gestel word watter kriteria en oorwegings moet geld by die bepaling van neutraliteit. In dié verband moet ook kennis geneem word van die feit dat moderne oorlogvoering nuwe eise aan neutraliteit stel.

Evaluering

Die doeltreffendheid van neutraliteit kan op velerlei wyses benader word, bv volgens geografiese lokaliteit, insidentering op grond van inferensiële statistiese gegewens of tipologies, dws die effektiwiteit volgens die vorm van neutraliteit. Wat egter opval, is nl dat sodanig evaluering nie rekening sal hou met die oorwegings wat behoort te geld in die besluitnemingsproses wat tot neutraliteit sal lei nie. Dit was trouens 'n ooglopende leemte wat die besluitnemingsproses self betref: uit die voorafgaande historiese oorskouing blyk dit duidelik dat neutraliteit in die meeste gevalle as 'n wapen teen gewapende betrokkenheid aangegryp is sonder inagneming van die grondslag waarop dit berus het. Beide wêreldkonflikte het bv ondubbelsinnig getoon dat (relatief) ongewapende neutraliteit binne 'n intense oorlogsfeer tot mislukking gedoem is (vgl België, Nederland en Luxemburg). Daarteenoor kan die welslae van Switserse neutraliteit in verband gebring word met die reële maatstawwe wat in die betrokke besluitnemers se resolusie 'n rol gespeel het. Switserland was geografies in 'n ongunstige posisie, dog die paraatheid van sy weermag en sy bergagtige topografie wat ideaal geskik vir langdurige verset was, het die Spilmoondhede van enige aggressiewe voornemers laat afsien. Eweneens was die verowering van Finland 'n veldtog waarvoor Rusland so duur moes betaal dat eersgenoemde land ná die Tweede Wêreldoorlog sy neutraliteit herwin het.

In die lig hiervan kan dit gestel word dat 'n getroue evaluering van neutraliteit deels gebaseer moet wees op militêre faktore. Selfs al sou neutraliteit aan die hand van bv lokaliteit (geografiese ligging) beoordeel word, bly militêre weerbaarheid van deurslaggewende betekenis. (Militêre weerbaarheid word hier vertolk as die

somtotaal van bepaalde samestellende elemente in die nasionale verdedigingstruktuur, en sluit benewens mannekrag en wapentuig, ander meewerkende komponente in soos die oorlogsgerigte organisasie en beheer van die ekonomie en nywerheid, krygstuigvervaardiging, infrastrukture en kommunikasiestelsels. Verder slaan dit ook op aspekte wat nie geredelik statisties meetbaar is nie, bv die doeltreffende opleiding van infanteriesoldate, doktrines, taktiek en beplanning. Indien dié gegewe omskrywing tussen parentese as norm gebruik word, is die mislukking van neutraliteit gedurende die twee wêreldoorloë grootliks te verklaar. Ter illustrasie word vervolgens slegs op enkele voorbeelde gelet.

In teenstelling met Switserland het state soos Nederland en België wel nie oor 'n ideale topografie beskik wat regstreeks vir verdedigingsdoeleindes benut kon word nie. Nederland se maatreëls om die deltagebied van die Ryn en die ragwerk van waterweë wat die land deurkruis in struikelblokke te omskep (bv deur die onderwatersetting van polders) was nie takties beplan en uitgevoer nie. Indien die Duitse grondmagte se mobiliteit aan bande gelê kon word, sou die vertikale omsingeling van Nederland dmv valskermoperasies moontlik gefaal het. As verder in ag geneem word dat die Hollandse verset nie werklik ingestel was op 'n vertragingstaktiek nie, wil dit op die oog af voorkom asof Nederland se neutraliteit òf op 'n irrasionele waardebepaling van dié land se weerbaarheid òf op 'n futiele diplomatieke gebaar van onbetrokkenheid berus het. Hoe dit ook al sy, is dit duidelik dat Nederland nie aan die vereistes van militêre weerbaarheid voldoen het om sy beleid van neutraliteit gestand te doen nie. Dit was ook die geval met België wat ondanks sy ondervinding in die Eerste Wêreldoorlog en in weerwil van die taktiese moontlikhede van 'n aantal breë riviere (Schelde, Maas ens) en kanale wat van suid na noord vloei en dus gebruik kon word om 'n weswaartse offensief te striem, geen noemenswaardige verset gebied het nie.

Die tekortkominge van neutraliteit in tye van oorlog moet dus eerder gesoek word in die negering van militêre faktore as in militêre onvermoë self. Strateë was in 1940 pynlik bewus van die waarskynlikheid dat 'n Duitse offensief 'n aanmars deur België bo 'n frontale aanslag deur die indrukwekkende Maginotlyn sou verkies, dog Belgiese beleidmakers het nie hiermee rekening gehou nie — die rol van verdediging is grotendeels beskou as 'n gevolg van die skending van neutraliteit in stede daarvan dat dit oorweeg is as 'n voorkomende of afskrikmiddel.

Wat die meeste neutrale regerings van Europa algeheel uit die oog verloor het, was dat neutraliteit nie op estetiese oorwegings gebaseer was nie maar bestem was om selfbehoud op 'n pragmatiese wyse te verseker en as sodanig as 'n vorm van verdediging toegepas is. Hoe ironies dit mag voorkom, het neutraliteit binne die kader van oorlogvoering geval want dit het beantwoord aan een van die twee hoofaksies van oorlog, te wete offensiewe/defensiewe optrede. Neutraliteit was derhalwe 'n enigmatiese verskynsel omdat die beoefenaar daarvan reeds in 'n (defensiewe) staat van oorlog verkeer het in weerwil van konflikvermyding wat dit ten doel gestel het. Dit het verder 'n anomalie verteenwoordig in soverre die handeling van verdediging oorgelaat is aan politici en diplomate. Sou Clausewitz se voorstelling van oorlog as 'n voortsetting van politiek as 'n truïsme aanvaar word, ontstaan die vraag of die verdedigende optrede (neutrale beleid) nie liefs aan die gevegsmagte oorgelaat moes word nie. Die skynbare onversoenbaarheid van die gelykstelling van dié buitelandse beleidsrigting met die optrede van gewapende magte lê egter opgesluit in die feit dat defensiewe handeling sonder die gebruik van fisiese geweld soos deur neutraliteit vereis, onmoontlik blyk te wees (sic). En in hierdie opsig het die eng neutrale akoliete wat neutraliteit as 'n vorm van anti-konflik verkondig het, jammerlik gefaal.

In werklikheid is neutraliteit allesbehalwe 'n purisme wat eensydig as òf politieke òf militêre beleid bestempel kan word. As buitelandse beleid is dit polities-defensief waarvan die militêre aspek verteenwoordig word deur 'n toestand van totale veggereedheid gerugsteun deur 'n spektrum van nie-militêre faktore. Hierdie gereedheidstoestand kan kortliks beskryf word as 'n totale strategie.

Die huidige era staan in die teken van versnelde evolusie en verandering wat ook die aard en bedryf van moderne oorlogvoering kenmerk. Oorlog, soos Clausewitz dit beskryf het, het versplits in verskillende vorme wat in twee hoofkategorieë verdeel kan word, nl militêr en nie-militêr. Laasgenoemde kategorie behels oorlogvoering op feitlik elke terrein van die mens se daaglikse bestaan, oa ekonomies, diplomaties, sielkundig en op die vlak van die kommunikasiewese. Hierdie elemente van oorlogvoering kom egter nie as geïsoleerde verskynsels voor

Scientia Militaria, South African Journal of Military Studies, Vol 11, Nr 2, 1981. http://scientiamilitaria.journals.ac.za

nie en word in 'n totale, geïntegreerde verband deur die aggressor gebruik.

Die beleidmaker wat staatkundige neutraliteit oorweeg, sou dus al die vorme wat oorlog kan aanneem in ag moet neem en die betrokke land se weerbaarheid moet bepaal en beplan in 'n totale sin. 'n Sielkundige aanslag kan byvoorbeeld nie by wyse van gewapende optrede die hoof gebied word nie; die gebruik van fisiese geweld is in elk geval 'n alternatief waarvan die neutrale land wegskram. Maar vir 'n land wat hom tot neutraliteit wend, is daar dié troos dat militêre optrede 'n lae profiel binne die raamwerk van totale oorlog vertoon en gewoonlik deur indirekte kanale tot uiting kom, bv deur die lewering van wapens aan 'n strydende party.

Aan die ander kant kan die amptelike erkenning van oorlog in die konteks soos hierbo beskryf, groter verpligtinge op 'n neutrale land plaas want die spektrum van onbetrokkenheid het feitlik algeheel en absoluut geword. Inmiddels skep 'n neutrale houding te midde van 'n totale oorlog die probleem van geïnterpreteerde betrokkenheid: 'n neutrale staat kan bv voortgaan om handel te dryf met 'n land wat in 'n totale stryd betrokke is om daardeur te kenne te gee dat hy nie deelneem aan die toepassing van handelsanksies teen die teikenland nie, maar die neutrale land se optrede kan deur diegene wat die handelsanksies toepas, beskou word as 'n vyandelike gebaar.

Suid-Afrika en Neutraliteit

In die inleiding is dit gestel dat agv die totale aanslag teen Suid-Afrika, dié land in 'n staat van oorlog verkeer en derhalwe volgens die konvensionele opvatting nie staatkundige neutraliteit kan beoefen nie. In die historiese oorskouing is nie na die Republiek verwys nie hoewel daar in die afgelope 69 jaar verskillende pogings aangewend is om die Unie en later die Republiek neutraal te kry.

Indien gelet word op genl J. B. M. Hertzog se onsuksesvolle pogings om Suid-Afrika as 'n neutrale land buite die twee wêreldoorloë te hou, asmede die RSA se strategiese sleutelposisie in die huidige magstryd van die groot moondhede, kan die vraag weliswaar gestel word of neutraliteit 'n lewensvatbare begrip in Suid-Afrika se buitelandse beleidsrigting sal wees. 'n Gewese premier van die Unie, genl Smuts, het op 'n keer verklaar:

'How will neutrality save us in days of dangers? When we are in danger, are we to appeal to the aggressor for mercy? Do not let us befool ourselves with talk of neutrality . . . '

Enige Suid-Afrikaanse aanspraak op neutraliteit in 'n konflik tussen bv die VSA en die Weste aan die een kant en die Kommunistiese blok aan die ander kant, sou uiters 'gekwalifiseerd' moes wees want dit sou die RSA in 'n netelige posisie plaas tov sy verklaarde en wetlike houding jeens kommunisme. Die belofte wat wyle dr D. F. Malan in 'n toespraak op 20 April 1948 in Paarl gemaak is, nl dat 'n Nasionale regering nie neutraal sou bly indien 'n oorlog sou uitbreek tussen kommunistiese an anti-kommunistiese lande nie, blyk steeds aktueel te wees. Suid-Afrikaanse magte is in 1950 na Korea gestuur en tydens die Angolese burgeroorlog (1975 — 1976) was die blote teenwoordigheid van Suid-Afrikaanse soldate op Angolese grondgebied beduidend van die RSA se betrokkenheid in 'n kommunistiese aanslag op Suider-Afrika.

* Kmdt C. J. Nöthling, MA is verbonde aan die Dokumentasiediens van die SAW.

** Bostaande artikel is een van die besonder verdienstelike inskrywings vir die Militêre Opstelwedstryd van 1979 en word geplaas vanweë die goeie punt en gunstige kommentaar wat dit verwerf het.

Bronnelys

1. Chaplin, Dennis: The Subcontractors — the Soviet Union's Indirect Strategy in the Third World, *Military Review* Vol 57 No 6, 1977, pp 9-13.
2. Coles, Harry L.: Strategic Studies since 1945 — The Era of Overthink, *Military Review*, Vol 53 No 4, Apr 1973, pp 3-17.
3. Doyle, J.: European Defence — Is Neutrality an Option To-day?, *An Cosantoir*, Vol 38 No 3, Nov 1978, pp 338-347.
4. Duic, Mario: Austria's Strategic Position and the Role of her Armed Forces, *The Defence Forces of Austria*, 1975, pp 4-8.
5. Kennedy, Edward: What America Should DO, *African Report*, Nov-Des 1975, pp 46-48.
6. Koburger, Charles W.: Komer's War: The Indirect Strategy in Action, *Military Review*, Vol 49 No 8, Aug 1969, pp 18-26.
7. Kurz, H.R.: Switzerland — Ready for Defence, *Army Quarterly*, Vol 80 No 2, Jul 1960, pp 161-171.
8. Mates, Leo: *Non-alignment Theory and Current Policy*, Oceana, Dobbs (N.Y. State), 1972.
9. Ogley, Roderick: *Theory and Practice of Neutrality in the 20th Century*, Routledge & Kegan Paul, Londen, 1970.
10. Richards, Denis: Modern Europe 1789 — 1945, Longmans, Londen, 1965.
11. Schwarzenberger, G.: *Manual of International Law*, Vol 1, Stevenson & Seun, Londen, 1960.
12. Shephard, George W.: *Anti-apartheid, Trans-national Conflict and Western Policy in the Liberation of South Africa*, Greenwood, Londen, 1977.
13. Sinclair, Michael R.: The Concepts of Neutrality, Neutralism and Non-Alignment, *ISSUP Strategic Review/ ISSUP Strategiese Oorsig*, 1979, pp 1-26.
14. Toole, Wycliffe D.: The New Character of Warfare, *US Naval Institute Proceedings*, Mrt 1977, pp 18-25.
15. Van Den Heever, C. M.: *Generaal J. B. M. Hertzog*, A. P. Boekhandel, Johannesburg, 1944.
16. Van Gilst, A. : The Soviet View of War, Peace and Neutrality, (boekbespreking), *Militaire Spectator*, Feb 1979, pp 65-69.
17. Young, Peter: *Decisive Battles of the Second World War, Arthur Baker*, Londen, 1967.