

Osnove i prostorne dimenzije austrijske vanjske politike

Hanspeter Neuhold

Pravni fakultet, Beč

Sažetak

Austrijska vanjska politika određena je četirima osnovama: (a) Državnim ugovorom iz 1955. godine kojim je ponovno uspostavljen puni suverenitet Austrije, ali i precizirane neke odredbe koje će utjecati na njezinu vanjsku politiku i nakon 1955; (b) prihvaćanjem statusa trajne neutralnosti po švicarskom uzoru, što znači i preuzimanje stanovitih međunarodnopravnih obveza u eventualnim ratnim i mirnodopskim uvjetima; (c) pripadnošću taboru zapadnih pluralističkih demokracija, koja, unatoč trajnoj neutralnosti, ne znači i »ideologijsku apstinenciju«; (d) globalnom solidarnošću u svjetskim odnosima, napose s privredno prikraćenim zemljama »trećega svijeta«. Najvažnije učinke tih četiriju temeljnih orijentacija moguće je svesti na četiri prostorne korelacije: (a) politiku spram susjeda, uključujući i Jugoslaviju; (b) zapadnoevropsku dimenziju vanjske politike; (c) evropske odnose općenito, napose odnose Istok-Zapad; (d) svjetske odnose, koji uključuju i odnose Sjever-Jug.

Uvod

Premda gotovo svaki pokušaj sistematizacije tako složenoga predmeta istraživanja kao što je vanjska politika neke zemlje ima nedostatak u neprilichnome pojednostavljenju, ipak se čini opravdanim istaknuti četiri osnove austrijske vanjske politike, koje — pojedinačno ili međusobno kombinirane — određuju ponašanje Austrije u četirima različito udaljenim geografskim korelacijama.¹

Premda ta načela djeluju kao »neovisne varijable« na austrijsku vanjsku politiku, ipak su rezultat jednostranih ili s drugim državama ugovorenih au-

1 Dok je do sada bilo samo rijetkih prikaza austrijske vanjske politike, pojavila su se 1983. godine odjednom tri zbornika: Erich Bielka/Peter Jankowitsch/Hans Thalberg (izd.), *Die Ära Kreisky. Schwerpunkte der österreichischen Aussenpolitik* (Europaverlag, Beč); Helmut Kramer i dr., *Österreich im internationalen System. Zusammenfassung der Ergebnisse und Ausblicke* (Wilhelm Braumüller, Beč); Renate Kicker/Andreas Khol/Hanspeter Neuhold (izd.), *Aussenpolitik und Demokratie in Österreich. Strukturen — Strategien — Stellungnahmen* (Wolfgang Neugebauer Verlag, Salzburg, u tisku).

strijskih političkih odluka. Zato se mogu — premda ne bez daljnje — promijeniti ili ukinuti. Ovdje, dakako, ostavljamo po strani objektivne, materijalne okvirne uvjete austrijske vanjske politike: geopolitički položaj zemlje između dva vojna bloka u Evropi, njezinu nevelikost, opskrbljenost sirovinama itd.² Također se ne možemo posvetiti ni mnoštvu drugih činitelja, koji — isto tako djelomice bitno i dugoročno — utječu na austrijsku vanjsku politiku prema određenim državama ili grupama država, odnosno u određenim područjima (kao u vanjskotrgovinskim odnosima ili u vanjskoj kulturnoj politici). Luk se pruža od razvojnoga stanja austrijske privrede sve do kulturne baštine dunavske monarhije.

Izabrana shema nameće se već i stoga što se ta četiri »stupa« austrijske vanjske politike stalno iznova spominju u službenim izjavama i dokumentima. Ali, pri tome se gotovo i ne obrađuju opsežno njihovi konkretni učinci. Isto se tako jedva postavlja, a kamoli odgovara na pitanje, mogu li te temeljne smjernice možda međusobno protusloviti i dovoditi do oprečnih uputa za djelovanje austrijskih diplomata.

(1) Bečkim Državnim ugovorom od 15. svibnja 1955. godine završeno je ne samo, možda, najtmurnije poglavlje austrijske povijesti uopće.³ Nakon sedam godina nacionalsocijalističke njemačke tuđinske vladavine poslije »pripojenja« 1938. godine, najtežih gubitaka u drugome svjetskom ratu i deset godina savezničke okupacije od 1945—1955. tim je ugovorom ponovno uspostavljen puni austrijski suverenitet. Državni ugovor sadrži, međutim, povrh toga i niz odredbi koje će bitno utjecati na austrijsku vanjsku politiku nakon 1955. godine.

(2) Politička cijena, koju je Austrija imala platiti za ponovno postignuće svoje nezavisnosti, sastojala se u preuzimanju statusa »trajne« neutralnosti po švicarskom uzoru.⁴ Dok nesvrstane zemlje nisu preuzele pravnu obvezu da se drže načela svoga pokreta, Austrija se obvezala po međunarodnom pravu na trajnu neutralnost. Ta se obveza zasniva na notifikaciji izjave o austrijskoj neutralnosti u saveznome ustavnom zakonu od 26. listopada 1955. godine i njezinu priznavanju od strane zamoljenih država pri toj notifikaciji. Austrija je izabrala taj komplicirani put umjesto fiksiranja trajne neutralnosti u Državnom ugovoru kako bi izbjegla dojam da su joj »velika četvorica« ugovorom nametnula status »neutralizacije«. Zato je austrijsko Nacionalno vijeće izglasalo Zakon o neutralnosti tek pošto je, prema roku utvrđenom u Državnom ugovoru, 25. listopada posljednji strani okupacijski vojnik morao napustiti austrijski teritorij. Izričito se ukazuje, uostalom, na dobrovoljnost izjave o neutralnosti i u samom njezinu tekstu.

2 O tome posebice Kramer i dr., *nav. dj.*

3 Alois Mock/Ludwig Steiner/Andreas Kohl (izd.), *Neue Fakten zu Staatsvertrag und Neutralität* (Politische Akademie, Beč 1980); Gerald Stourzh, *Geschichte des Staatsvertrages 1945—1955. Österreichs Weg zur Neutralität* (Verlag Styria, Graz—Beč—Köln 1980). Oznaka »državni ugovor« (umjesto »mirovni ugovor«) odgovara službenome austrijskom shvaćanju, po kojemu Austrija 1938. godine nije nestala kao država, nego je okupacijom samo izgubila svoju sposobnost djelovanja. Zato je u drugome svjetskom ratu sudjelovala samo kao dio Njemačke, pa joj nije bio potreban mirovni ugovor.

4 Usp. za mnoge Alfred Verdross, *Die immerwährende Neutralität Österreichs* (Verlag für Geschichte und Politik, Beč 1977).

Kao trajno neutralna država, Austrija se mora u svim budućim ratovima držati (opsežnih) obveza, po međunarodnome pravu, »obične«, »temporarne« neutralnosti, kao što je to kodificirano posebice u 5. i 13. haškom sporazumu 1907. godine. Doduše, u smislu tradicionalnoga međunarodnog prava u međuvremenu je »izašao iz mode« rat kao »animus belli gerendi«. Ali Austrija, svakako, ne smije već ni u miru učiniti ništa što bi joj onemogućilo ispunjavanje obveza o neutralnosti koliko god u praksi bio rijedak takav slučaj sukoba. Osim toga, za svaku je trajno neutralnu državu dobro ako se u oružanom silom vođenim »neratovima« dobrovoljno drži stanovitih osnovnih obveza neutralnosti, npr. da ne dobavlja nijednoj strani ratni materijal ili da sprečava vojna presezanja na svoj teritorij, kako bi izbjegla nepovoljno upletanje u konflikt.

Težište trajne neutralnosti prenijelo se, uostalom, na područje neutralne politike u miru. Neutralne države nastoje — s posve različitim naglascima — određenim mjerama povoljno prikazati svoju posebnu poziciju u očima inozemstva, te je i legitimirati naspram vlastitog stanovništva. Osim što pridone međunarodnoj stabilnosti već i svojim postojanjem kao trajno neutralne, one nastoje svojim dobrim uslugama, posredovanjem, preuzimanjem zadataka zastupanja interesa, domicilom za međunarodne organizacije i konferencije, sudjelovanjem u miroljubivim operacijama ublažiti međunarodne konflikte i ojačati mir i sigurnost. Za te su funkcije ove države osobito podesne jer za njihovo izvršavanje, u posebnoj mjeri, uživaju potrebni ugled nepristranosti s gledišta svih (sukobljenih) strana.

(3) Austrija nije nikada prikrivala svoju pripadnost taboru zapadnih pluralističkih demokracija s (manje ili više izraženom) tržišnoprivrednom orijentacijom. Budući da trajna neutralnost ne nalaže ideološku apstinenciju, takav je stav Austriji po međunarodnom pravu posve dopušten. Doduše, za uspjeh trajne neutralnosti presudna vjerodostojnost barem ponekad preporučuje stanovitu suzdržanost u svjetonazorno-političkim raspravama, a da se umjerenost u tonu kritike ne mora odmah poistovjetiti s neutralizmom bez uvjerenja.

Unatoč višepartijskoj demokraciji, u Austriji je vanjska politika bila, prije svega u godinama borbe za Državni ugovor, u znaku konsensusa i jedinstvenoga nastupa velikih političkih snaga prema vani. Nacrti austrijske vanjskopolitičke doktrine, koje su obje velike partije, Socijalistička stranka Austrije i Austrijska narodna stranka, podnijele 1978/79. godine u Nacionalnome vijeću,⁵ odražavaju kontinuitet u suglasnosti o glavnim crtama — premda ne i o svim pojedinostima — austrijske vanjske politike. Za sada još izgleda da razlike u mišljenjima između vodećih (vanjskih) političara obaju tabora prije treba da čine zanimljivijom vanjsku politiku, na koju se prosječni Austrijanac i dalje malo osvrće, ili/i služe profiliranju tih ličnosti, nego što zaista potresaju temeljni vanjskopolitički konsensus, pogotovu što je u tome međunarodni prostor djelovanja Austrije od početka ograničen.

(4) Naposljetku, Austrija se izjašnjava za globalnu solidarnost, prije svega i posebice, s privredno prikraćenim »trećim svijetom«. Taj se stav iz-

⁵ Međutim, nijedna od tih rezolucija nije prihvaćena; tekstovi u: *Österreichische Zeitschrift für Aussenpolitik* (ÖZA), 19/1979, str. 41—53.

ražava osobito u članstvu Austrije u Ujedinjenim narodima i njezinoj aktivnoj suradnji u toj organizaciji i njezinim specijalnim organima. Pri tome za Austriju nastaju teškoće iz napetosti između obveza što nastaju njezinim sudjelovanjem u sastavu kolektivne sigurnosti OUN i onih koje joj nalaže trajna neutralnost. Budući da se Austrija ubraja u (zapadne) industrijske države, ona se, uostalom, ne može u društvenoekonomskom konfliktu Sjever-Jug ispričavati svojom trajnom neutralnošću.

Najvažnije učinke tih četiriju temeljnih orijentacija austrijske vanjske politike svest ćemo na četiri prostorne korelacije:⁶

- (1) politika prema susjedima;
- (2) zapadnoevropska dimenzija;
- (3) cjelokupni evropski odnosi, dakle prije svega odnosi Istok-Zapad;
- (4) svjetski okvir, koji posebice uključuje os Sjever-Jug.

*Austrijska politika prema susjedima*⁷

Pri pogledu na susjedne austrijske zemlje uočava se njihova raznovrsnost. Austrija graniči i s pluralističkim demokracijama, i sa »socijalističkim« jednopartijskim državama, i sa zemljama tržišne i s onima planske privrede, i s članovima NATO-a i Varšavskoga ugovora, kao i s trajno neutralnim i s jednom nesvrstanom zemljom. Tome treba dodati, kao opterećujuću baštinu iz dijelom nedaleke prošlosti, činjenicu da je većina susjednih naroda morala izboriti svoju nezavisnost protiv austrijske vladavine. Ali, austrijska zapadna orijentacija u političkom i privrednom pogledu danas svakako olakšava odnose s, u tome pogledu sličnim, susjedima. Povoljni učinci »pozitivne« neutralne politike nalažu Austriji, povrh toga, nastojanje za dobrim odnosima i s onim susjednim zemljama koje imaju drugačiji politički i privredni sistem. Naposljetku, kao treći »stup«, na austrijsku politiku prema susjedima znatno djeluje i Državni ugovor. Potrebno je kritički primijetiti da se u austrijskoj vanjskopolitičkoj praksi malo pažnje poklanja odnosima sa susjednim državama, premda se, primjerice, dvije trećine austrijske vanjske trgovine odvija s tim zemljama.⁸

(a) *Odnosi s Jugoslavijom*⁹

Odnos između Austrije i njezinoga jugoistočnog susjeda zasjenjeni su problemom koji bi zapravo trebao biti riješen članom 7 Državnoga ugovora: položajem slovenske i hrvatske narodne grupe u Austriji. Nakon gubitka sovjetske podrške svojim teritorijalnim zahtjevima prema Austriji, raskidom

6 U njima vanjska politika opet obuhvaća razna područja, i tradicionalne »high politics«, dakle politiku moći, sigurnosti i prestiža, kao i sve jače područja »low politics«, posebice privrednu i tehničku suradnju.

7 O tome izvrsni pregled Andreasa Khola, *Österreichs Beziehungen zu den Nachbarstaaten*, u: Kicker/Khol/Neuhold (izd.), nav. dj., s daljim navodima literature.

8 Isto.

9 Pojediniosti o tome u prilogima u ovome svesku.

s Informbiroom 1948, i Jugoslavija se zadovoljila zaštitnim odredbama za manjine u Državnome ugovoru. Zakonom o narodnim grupama iz 1976. godine i uredbama o njegovu provođenju Austrija smatra da je potpuno ispunila, pa i premašila svoje obveze iz člana 7. I koruški Slovenci i Jugoslavija protuslove tome shvaćanju.

Ali, inače se jugoslavensko-austrijski odnosi, unatoč povijesnim hipotezama, mogu označiti upravo kao model suradnje među državama s različitim političkim i privrednim sustavima. To potvrđuju opseg trgovine, turizma, kulturna suradnja. Na multilateralnoj razini obje susjedne zemlje usko su surađivale i surađuju u okviru KESS-a i njezinih nastavaka u »N + N« grupi. S obzirom na sve veću napetost, prije svega između Istoka i Zapada, sada očito prevladavaju zajednički interesi na obje strane nad suprotnostima ovih dviju država izvan vojnih blokova.

(b) *Odnosi s Italijom*

Problem manjine zasjenjuje također austrijsko-talijanske odnose. Međutim, u tome je Austrija u ulozi zaštitnice. Presudan zaokret u južnotirolskom pitanju nije učinjen tek u Državnom ugovoru, nego već u sporazumu Gruber-de Gaspari 1946. godine. Zbog razlika u mišljenju o autonomiji koja je predviđena u njemu, bio je potreban ponovni dogovor 1969. godine o takozvanom južnotirolskom paketu povezanom s »operativnim kalendarom«. U njegovu realiziranju Italija kasni. Izostaju posebice dvije važne mjere, ravnopravnost njemačkog jezika pred sudovima i poseban upravni sud za pokrajinu Bozen (Bolzano).

Međutim, unatoč historijskim opterećenjima, odnosi Austrije s Italijom, članicom NATO-a i EZ, mogu općenito biti označeni kao tijesni i dobri. Tako je Italija drugi po važnosti austrijski trgovinski partner i zemlja u koju Austrijanci najviše idu na odmor.

(c) *Odnosi sa Švicarskom*

Ne treba se čuditi što je odnos Austrije s njezinim najsličnijim susjedom, trajno neutralnom, pluralističko-demokratskom, tržišnoprivrednom Švicarskom, čiji najveći dio pučanstva govori njemački, tijesan. Pogotovu što je u Moskovskom memorandumu iz 1955. godine Austriji izričito preporučena kao uzor trajna neutralnost Švicarske. Švicarski je model, dakako, za Austriju mjerodavan samo na području pravne neutralnosti, ali ne i u oblikovanju njezine politike neutralnosti. Da pri tome obje države i u praksi ponekad idu posve odvojenim putovima, vidi se osobito jasno na primjeru članstva u Ujedinjenim narodima, koje Švicarska, za razliku od Austrije, još nije tražila. Vanjskopolitički blizak odnos između obje, po međunarodnom pravu nedvojbeno trajno neutralne, države potvrđuje se ne samo suradnjom u »N + N« grupi zemalja, nego, između ostaloga, i time što svaki novi austrijski ministar vanjskih poslova prvo posjećuje Švicarsku i obratno. Nadalje, konzularni predstavnici jedne države zastupaju interese druge, odnosno njezinih pripadnika, kad ova nije konzularno zastupljena.

Dobri politički i privredni odnosi između Austrije i Švicarske ne isključuju, naravno, ponekad manje nesporazume — kao što je (konačno napuš-

teni) švicarski projekt za izgradnju nuklearne centrale uz granicu prema Voralbergu ili, više ili manje, prikriveni rivalitet između oba »glavna grada OUN«, Ženeve i Beča.

(d) *Odnosi s Lihtenštajnom*

Dobar odnos između Austrije i Švicarske zrači i na odnos između Austrije i Lihtenštajna, koji je, s jedne strane, privredno usko povezan sa Švicarskom a, s druge strane, njegova kneževska kuća polječe iz austrijskoga plemstva i njegove su suci Austrijanci. Stanoviti problemi nastali su nedavno kada je Kneževina izašla na loš glas kao preferirana »luka« austrijske porezne evazije i korupeije.

(e) *Odnosi sa Saveznom Republikom Njemačkom*

Na odnosu Austrije s njezinim najmoćnijim susjedom ležala je najteža hipoteka novije prošlosti. Obnavljanjem potpunoga austrijskog suvereniteta u Državnom ugovoru stavljena je točka na »pripojenje«. Član 4 Ugovora zabranjuje, povrh toga, neposredno ili posredno političko ili ekonomsko ujedinjavanje Austrije i Njemačke i u budućnosti.

Tom je odredbom Sovjetski Savez argumentirao i protiv preuskoga vezivanja Austrije uz EZ, upozorujući da njom dominira Savezna Republika. I tijesno bilateralno privredno ispreplitanje Austrije sa SRNJ, članicom NATO-a i EZ, nailazi na sovjetsku kritiku. Doista, više od 40% austrijskoga uvoza iz te je zemlje, dok tamo odlazi više od četvrtine austrijskoga izvoza. Sličnu, prvu poziciju zauzimaju i zapadnonjemački turisti i investitori u Austriji. Ali, u toj je konstelaciji pretjerano govoriti o »pripojenju kroz stražnja vrata«. Drugo je pitanje ne zahtijeva li austrijska trajna neutralnost jaču diverzifikaciju austrijskih vanjskotrgovinskih odnosa, ako ona i protuslovi ekonomskim kalkulacijama. To vrijedi, naravno, i za veliku energetska ovisnost Austrije o Sovjetskom Savezu.

U bitnome je odnos između Beča i Bonna nepomučen. Stanovita neslaganja izazvala je fikcija o jedinome njemačkom državljanstvu, koju Austrija ne prihvaća, i iz toga izveden zahtjev da SRNJ zastupa i građane NJDR, ili suzdržavanje visokih austrijskih posjetitelja da podrže odgovarajućim gestama stav Savezne Republike u Zapadnome Berlinu.

Zanimljivi su rezultati anketa po kojima je SRNJ najomiljeniji austrijski partner.¹⁰

(f) *Odnosi s ČSSR*

Zbog niza historijskih, ali i aktualnih razloga ČSSR je problem austrijske politike prema susjedima. Incidenti na granici, aktivnosti čehoslovačke tajne službe u Austriji, kasno zaključivanje ugovora o imovini i unapredivanje diplomatskih odnosa na razinu ambasadora tek 1974. godine ilustriraju ovo mišljenje. Austrijskoj osudi povrede ljudskih prava u ČSSR suprotstav-

10 Rudolf Bretschneider, *Das aussenpolitische Bewusstsein Österreichs*, Sonderheft der ÖZA 1979. (1980), str. 37-48. (str. 44).

ljeni su čehoslovački protesti protiv održavanja skupova sudetskih Nijemaca u Austriji. Za sada se ne može predvidjeti stvarni napredak u odnosima.

(g) *Odnosi s Mađarskom*

Kao i Čehoslovačka, a drugačije od Jugoslavije, Mađarska se ne ubraja u »socijalističke države« samo na osnovi svoga društvenoga i ekonomskoga sistema, nego se i u svojoj vanjskoj politici kao članica Varšavskoga ugovora i SEV-a uklapa u blok predvođen SSSR-om. Ipak ona za razliku od ČSSR održava s Austrijom odnose koji se mogu pohvaliti upravo kao uzor uspješno iskorištenih mogućnosti suradnje svjetonazorno različito orijentiranih država. Ti su odnosi olakšani time što Austrija, doduše, priznaje zapadne temeljne vrijednosti, ali zbog svoje trajne neutralnosti ne pripada kao članica ni NATO-u niti EZ.

Ukidanje viza 1978. godine, intenzivnu trgovinu, izgradnju hotela u Mađarskoj od strane austrijskih poduzeća navodimo kao konkretne primjere te suradnje.

Zapadnoevropska dimenzija austrijske vanjske politike

Politika Austrije prema zapadnoj Evropi obilježena je, s jedne strane, njezinom povezanošću s državama te regije, čije temeljne društvoekonomske vrijednosti ona dijeli. S druge strane, ostale smjernice njezine vanjske politike ograničuju veze sa zapadnim demokracijama. Ne ulazeći ovdje, zbog ograničenosti prostora, u odnose Austrije sa svakom pojedinom članicom toga tabora, u tome sklopu ponovno spominjemo »zabranu pripojenja« u Državnome ugovoru, koji stavlja ograde približavanju vodećoj privrednoj sili zapadne Evrope, SRNJ; inače, u ovom ćemo odlomku obraditi samo multilateralni, institucionalizirani aspekt te dimenzije austrijske vanjske politike.

Još odlučnije od Državnoga ugovora, eventualni austrijski »nagon prema Zapadu« koči, svakako, trajna neutralnost. Ona zabranjuje Austriji da traži svoju sigurnost u vojnome savezu s državama političkim istomišljenicama. Zato Austrija ne smije postati ni članicom NATO-a ni nekoga saveza samo zapadnoevropskih saveznika, kakav je, primjerice, koncipiran u Zapadnoevropskom savezu ili pak u (neostvarenoj) »nacionalnoj« Evropskoj obrambenoj zajednici.

Trajna neutralnost dopušta, osim toga, i privrednu integraciju samo do određenoga praga intenzivnosti. Ona je evropskim neutralnim zemljama onemogućila članstvo u EZ. Jer, »porezni organi« te nadnacionalne međunarodne organizacije mogu, također, donijeti zaključke kojih bi se trajno neutralne države — kao i pri pripadnosti nekome vojnom savezu — mogle držati samo kršeći svoje obveze kojima podliježu na osnovi svoga posebnoga međunarodnopravnoga položaja. Vijeće ZET-a moglo bi, primjerice, u ratu jednostrano zabraniti izvoz u jednu zaračenu zemlju.¹¹ Sudjelovanje Austrije (ili Švicarske) u tome protuslovalo bi načelu nepristranosti i jednakosti postupanja po pravu neutralnosti. Odbijanje sudjelovanja u jednostranome embargu, uz pozivanje na trajnu neutralnost, predstavljalo bi, naprotiv, kršenje obve-

11 Verdross, *nav. dj.*, str. 67.

za iz članstva u ZET-u. Kako bi izbjegle tu nerješivu dilemu, Austrija i Švicarska, ali i Švedska koja prakticira trajnu neutralnost samo kao vanjskopolitičku maksimu bez obveza po međunarodnome pravu,¹² zadovoljile su se naposljetku 1972. godine rješanjem slobodne trgovine posebne vrste u cilju reguliranja svojih ekonomskih odnosa s EZ.¹³ Odnosni ugovori sadrže više odredbi koje treba da garantiraju poštivanje obveza neutralnosti u slučaju aktualiziranja trajne neutralnosti. Kao što je rečeno, SSSR se kao na pravnu »kočnicu« za austrijske integracijske težnje pozvao, osim toga, na član 4 Državnoga ugovora.

S druge strane, trajna neutralnost nije smetala članstvu Austrije u Evropskom vijeću. Ta politička regionalna organizacija ima, doduše, prema članu 1 svoga Statuta, zadaću da uspostavlja užu vezu među članicama u cilju zaštite i unapređivanja ideala i načela svoje zjedničke baštine; pitanja nacionalne obrane izričito su, međutim, u toj odredbi isključena iz nadležnosti Evropskoga vijeća. Austrija je postala članicom te organizacije već 1956. godine, manje od jednu godinu nakon obnavljanja svoje pune nezavisnosti.

Svoj najznačajniji doprinos Evropsko je vijeće, bazirajući se na temeljnim vrijednostima osobne i političke slobode i pravne vladavine po zapadnom shvaćanju, dalo na području unapređivanja i postizanja ljudskih prava. Sustav pravne zaštite, uspostavljen Konvencijom o ljudskim pravima 1950. godine, premašuje daleko u svojoj efektivnosti ne samo onaj koji je stvoren u svjetskim razmjerima u Ujedinjenim narodima nego i, prema njemu načinjene, druge institucije u Americi (i nedavno u Africi). Austrija pridaje velik značaj zajamčenosti ljudskih prava već i s obzirom na svoju tužnu prošlost na tome području. Da zaštitni mehanizmi Evropske konvencije o ljudskim pravima imaju u Austriji i praktičan značaj, dokazuje činjenica da je Austrija, u usporedbi s drugim državama koje podliježu tome sustavu, u odnosu na svoje stanovništvo bila iznad prosjeka umiješana u žalbeni, odnosno tužbeni postupak kao tužena stranka.¹⁴

Austrija, povrh toga, smatra Evropsko vijeće važnim i iz jednoga drugog razloga: ono predstavlja institucijski most između članica EZ i onih država koje joj — zbog bilo čega — ne pripadaju. Zato Austrija, kao iz toga isključena zemlja, i reagira nepovjerljivo na širenje djelatnosti Zajedni-

12 »Asimetrično« i također samo faktički trajno neutralna Finska slijedila je tek 1973. godine i nije akceptirala, za razliku od tri spomenute države, »evolucijsku klauzulu«, u kojoj se predviđa sporazumno proširenje suradnje u budućnosti. Daniel Woker, *Die skandinavischen Neutralen. Prinzip und Praxis der schwedischen und der finnischen Neutralität* (Verlag Paul Haupt, Bern i Stuttgart 1978), str. 49.

13 Hellmuth Strasser, *Der Weg Österreichs zu den Verträgen mit Brüssel* (Österreichische Gesellschaft für Aussenpolitik und internationale Beziehungen, Beč 1972); Michael Schweitzer, *Dauernde Neutralität und europäische Integration* (Springer Verlag, Beč i New York 1977); Peter Fischer, *Völkerrechtliche Fragen zur Teilnahme Österreichs an der Europäischen Integration*, u: Hanspeter Hanreich/Gerhard Stadler (izd.), »Handbuch Österreich — Europäische Integration« (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1978), str. 1—82.

14 Waldemar Hummer, *Der internationale Menschenrechtsschutz*, u: Hanspeter Neuhold/Waldemar Hummer/Christoph Schreuer, »Österreichisches Handbuch des Völkerrechts« (Band 1: Textteil; Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Beč 1983), str. 209—232 (str. 228).

ce na dodatna područja, primjerice kulturno. Visoka pozicija koja za Austriju znači suradnja u Evropskome vijeću iskazuje se i time što su dva austrijska političara — dr Lujo Tončić-Sorinj i dr Franz Karasek — imali, odnosno sada imaju funkciju generalnoga sekretara te međunarodne organizacije.

U ekonomskoj oblasti, članstvo Austrije u EFTA pokazalo se spojivim s njezinom trajnom neutralnošću. Ta, također zapadno orijentirana, privredna organizacija zadovoljava se, naime, uspostavljanjem samo slobodne trgovinske zone među svojim članicama. Time se, doduše, moraju odstranjivati carine i kvantitativne trgovinske prepreke među njima. Nasuprot carinskoj uniji, kava je primjerice realizirana u okviru ZET-a, država-članice EFTA ostaju gospodarima formiranja svojih izvoznih carina s drugim partnerima. Povrh toga, potrebna je jedoglasnost za zaključke Vijeća EFTA, kojima se članicama nalažu obveze iznad onih u ugovoru o osnivanju. Trajno neutralne članice mogu time svojim prigovorom spriječiti mjere koje nisu u skladu s njihovim posebnim međunarodnopravnim položajem.

Osim toga, Austrija je i članica OECD-a. Kompetencije te »klasične« međunarodne organizacije ograničene su, doduše, na konzultacije i koordinaciju. Ipak je riječ i o privrednoj »matičnoj organizaciji« »kapitalističkih« industrijskih država. Krug njezinih članica prelazi evropski kontinent; on uključuje (kao i njezin vojni pandan, NATO) i vodeću silu Zapada, SAD, i Kanadu, pored toga Australiju, Novi Zeland kao i Japan, uz Sjedinjene Države i EZ, treću zapadnu ekonomsku velesilu. Osim toga, Austrija je članica Međunarodne energetske agencije, osnovane u okviru OECD-a 1974 godine. Po međunarodnome energetskom programu iz 1974. godine njezine članice dužne su osigurati krizne rezerve radi pokrivanja naftnih potreba za 90 dana i međusobno se pomagati isporukama nafte u teškoćama u opskrbi. Te su mjere donešene kao protuudar na upotrebu »nafte kao oružja« od strane arapskih proizvođača nafte prilikom četvrtoga okršaja u bliskoistočnom ratu 1973/74. godine. Ali, one mogu biti primijenjene i protiv pokušaja drugih zemalja dobavljača ili njihovih grupa — dakle i uz sudjelovanje Sovjetskoga Saveza — da se, smanjivanjem izvoza ili/i povišenjem cijena, »strategijska« sirovina, nafta, upotrijebi za iznuđivanje političkih ustupaka. Nakon temeljite rasprave sa Švicarskom i Švedskom, Austrija je zaključila, kao i te dvije države, da njihovo sudjelovanje u tome programu ne protuslovi njihovoj trajnoj neutralnosti. Pri potpisivanju toga sporazuma tri neutralne zemlje dale su izjavu u kojoj ukazuju na spojivost svojih obveza iz toga sporazuma sa svojim posebnim međunarodnim položajem i pridržavaju potrebne korake za očuvanje svoje neutralnosti. Upravno vijeće Međunarodne energetske agencije uzelo je na znanje te konstatacije.¹⁵

Ukupna evropska korelacija austrijske vanjske politike

Sukob između Istoka i Zapada sa žarištem u Evropi kumovao je, tako reći, i obnavljanju pune nezavisnosti Austrije Državnim ugovorom i utemeljenju njezine trajne neutralnosti. Budući da se taj konflikt nastavlja, težište

15 Hanspeter Neuhold/Waldemar Hummer/Christoph Schreuer (izd.), *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts* (Band 2: Materialenteil; Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Beč 1983), str. 462—463.

su i funkcije austrijske vanjske, sigurnosne i neutralne politike i nadalje na toj razini svjetske politike. Za uspjeh te politike, uostalom, (ponovno) su posebno značajna četiri činitelja:¹⁶

(1) Neutralne države moraju biti zainteresirane za što manju razliku u moći između njih i strana sukoba, u koji ne žele biti uvučene. Inače, postoji opasnost da one postanu puka igračka tih sila. To posebice može dovesti do toga da ih okupira jedna od njih ili podijele nekoliko njih. Osim toga, trajna neutralnost obvezuje Austriju da već u mirnodopsko vrijeme poduzme odgovarajuće pripreme za svoju (prije svega i) vojnu obranu kako bi u slučaju neutralnosti mogla ispuniti svoje obveze sprečavanja, tj. spriječiti, odnosno odbiti prezezanja zaraćenih strana na njezin teritorij. Doduše, mala država koja je u obrani zemlje upućena na samu sebe ne može se trajno odupirati ozbiljnome napadu velesile ili čak jednome od dva saveznička bloka u Evropi opremljena i nuklearnim oružjem. Ali, dovoljno je kada agresor mora računati s »cijenom ulaska, odnosno boravljenja« trupa, ratnoga materijala, političkoga ugleda i vremena, koja premašuje vrijednost kontrole teritorija žrtve napada.¹⁷ Svojom »obuhvatnom obranom« Austrija nastoji postići taj efekt zadržavanja. Time se želi izbjeći dojam vojnoga vakuuma između Istoka i Zapada u srednjoj Evropi. On bi u napetoj situaciji mogao dovesti do preventivnoga udara jedne strane protiv Austrije, kako bi se predusreo protivnik. Nadalje, jedan bi blok mogao, želeći stvoriti brzi fait accompli, izabrati Austriju za cilj agresije, kako bi time testirao odlučnost i spremnost za eskalaciju suprotne strane. Budući da ova nije vezana nikakvim savezničkim obećanjem prema Austriji, mogla bi joj, nakon gašenja njezine neutralnosti grubom povredom, pomoći, ali ne bi bila obvezna na to.

Svojim obrambenim naporima Austrija ne doseže za to mjerodavan međunarodni standard i posebice zaostaje i za izdacima Švedske i Švicarske.¹⁸ A obveza održanja i obrane trajne neutralnosti svim raspoloživim sredstvima izričito je fiksirana u Zakonu o neutralnosti iz 1955. godine. Uostalom, Francuska i SAD uvjetovale su priznavanje trajne neutralnosti Austrije njezinom sposobnošću da se efikasno brani.¹⁹

Nasuprot tome, član 13 Državnoga ugovora osujećuje te obrambene mjere opreza zabranom specijalnoga oružja. Ono obuhvaća ne samo, primjerice, atomsko ili bilo kakvo oružje za masovno uništavanje, nego i automatske ili dirigitirane projekte. Dok su te i slične odredbe u mirovnim ugovorima s Bugarskom, Finskom, Italijom, Rumunjskom i Mađarskom iz 1947. godine trebale maknuti vojne ofenzivne kapacitete izvan dosega tih zemalja, danas

16 Usp. o tome Daniel Frel, *Dimensionen neutraler Politik. Ein Beitrag zur Theorie der internationalen Beziehungen* (Etudes et travaux de l'Institut universitaire de hautes études internationales, Ženeva 1969); o temi ovoga odlomka dalje: Hanspeter Neuhold, *Österreichs Aussenpolitik in den Ost-West-Beziehungen*, u: Kicker/Khol/Neuhold (izd.), nav. dj.

17 O tome iscrpnije prilog Wilhelma Kuntera u ovome svesku.

18 Tako je Austrija upotrijebila 1982. godine 1,2% svoga brutto društvenog proizvoda za obranu zemlje, Švicarska 2,1%, Švedska 3,1%. The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1983—1984* (1983), str. 126.

19 Karl Zemanek, *Gutachten zu den von dem Volksbegehren zur Abschaffung des Bundesheeres (Bundesheervolksbegehren) aufgeworfenen neutralitätsrechtlichen und neutralitätspolitischen Fragen*, ÖZA 10/1970, str. 115—137. (str. 131—132).

rakete imaju važnu ulogu u protuzračnoj i protutenkovskoj obrani. Austrijska nastojanja da se ublaže zabrane u članu 13 Državnoga ugovora nailazila su do sada — nasuprot dopuštenoj iznimci, primjerice za Finsku — na nerazumijevanje Sovjetskoga Saveza. To odbijanje pošteđuje Austriju od financijskih neprilika koje bi joj donijelo nabavljanje defenzivnih raketa. I bez pravnih prepreka, ona do sada nije mogla prikupiti potrebna budžetska sredstva za kupovanje lovaca-presretača novijeg tipa, potrebnih za zaštitu svoga zračnog prostora.

(2) Neutralnim državama koristi, nadalje, mala intenzivnost konflikta u koji ne žele biti uvučene. Sukobljene se strane tada prije pomiruju kao i u bliskim odnosima neutralne zemlje sa suprotnom stranom, posebice na privrednom području. Niži stupanj napetosti olakšava neutralnim zemljama, osim toga, njihovu »pozitivnu« neutralnu politiku,²⁰ kojom žele biti korisne drugima. Naposljetku, u međunarodnome popuštanju napetosti smanjuje se eventualno opterećenje unutarnje kohezije trajno neutralne zemlje. Ta kohezija može biti ugrožena zahtjevima dijelova stanovništva za pristajanjem uz inozemnu sukobljenu stranu s kojom oni simpatiziraju.

Austriji je u njezinoj kratkoj povijesti neutralne države nedvojbeno pošlo za rukom da se profilira u neutralnoj politici preuzimanjem niza prokušanih funkcija, za koje ju osobito kvalificira ugled povezan s njezinim posebnim međunarodnim statusom, prije svega u odnosima Istok-Zapad. Tako je Beč bio domaćin pregovora SALT I (smjenjujući se s Helsinkijem) i, u međuvremenu na neodređeno vrijeme prekinutih, M(B)FR-razgovora. U austrijskome glavnom gradu održana su, nadalje, dva susreta na vrhu dviju velikih sila: 1961. godine susreli su se Kennedy i Hruščov, a 1979. godine potpisali su Carter i Brežnjev »paket« SALT II. Austrija se, također, zalaže na multilateralnoj razini za popuštanje u napetosti između Istoka i Zapada. Institucionalizirani forum za to pružali su: KESS i njezini nastavci. Tamo su imale, i imaju, devet neutralnih i nesvrstanih sudionica, udruženih u »N + N« grupi, ulogu koja sigurno nadmašuje njihovu materijalnu moć. »Pošteni posrednici« iz njihovih redova bitno su pridonijeli konačnome konsensusu o osobito »vrućem željezu« mjera povjerenja i humanitarnih odredbi u »trećoj košari« završnoga dokumenta u Helsinkiju. One su, nadalje, spriječile prijeteći neuspjeh nastavka KESS-a u Madridu. Dok se tu u rujnu 1983. godine uspjelo prodrijeti do završnoga dokumenta, prihvatljivoga za svih 35 sudionica, razbile su se — barem do daljnjega — tri platforme za razgovore u Ženevi i Beču, gdje su Istok i Zapad bez ukopćavanja »autsajdera« pregovarali o, naravno, mnogo brizantnijoj materiji kontrole naoružanja. Nije, uostalom, sigurno slučajno što je za naredni nastavak zasjedanja KESS-a, koje treba da počne 4. studenoga 1986, izabran Beč kao domaćin.

U povoljnoj »klimi« odnosa između Istoka i Zapada ni društvenopolitička pripadnost Austrije zapadnome taboru ne nanosi štetu njezinim uslugama »mostograditelja«. Pri povećanju napetosti prijete joj, obratno, da se nađe pred bezizlaznom dilemom, tipičnom za neutralne: kako god oni reagirali

20 Mjere sigurnosne politike za povišenje »cijene ulaska i boravljenja« iznad međunarodnopravno relevantnoga standarda mogle bi se, nasuprot tome, označiti kao »negativna« neutralna politika.

na zahtjev jedne strane da se usprotive drugoj, rasrdit će jednu od njih.²¹ Austrija je to doživjela kada je predsjednik Carter pozvao na bojkot olimpijskih igara u Moskvi 1980. godine zbog ulaska sovjetskih trupa u Afganistan, kada je njegov nasljednik Reagan pozvao na sankcije protiv SSSR-a i Poljske zbog uvođenja ratnoga prava u toj zemlji u prosincu 1981. godine i na mjere protiv Sovjetskoga Saveza zbog obaranja južnokorejskoga civilnoga aviona 1. rujna 1983. Odluku o sudjelovanju u tim mjerama odmazde preputiti odnosnim sportašima, tj. Austrijskom olimpijskom komitetu ili Udruženju pilota, vjerojatno je samo slabšan paravan, pogotovu što se u oba slučaja nije mogao poreći državni utjecaj na stvaranje mišljenja. Općenito je dilema neutralne politike za Austriju otežavana posebice time što mora biti zainteresirana za dobre odnose sa sve četiri bivše okupacijske sile i potpisnice Državnoga ugovora. Njihova i nadalje postojeća posebna pozicija izražava se i normativno u nadležnosti »četvorice velikih« u (zajedničkom) tumačenju Državnoga ugovora prema članu 35.

(3) Daljnji doprinos uspjehu svoga posebnog statusa mogu (trajno) neutralne države dati svojom unutarnjom jedinstvenošću i stabilnošću. Time ne pružaju mogućnost drugima, prije svega velesilama ili susjedima, da u njima (na unutarpolitičkom planu) love u mutnome, nudeći u internim sukobima, više ili manje, izrazito svoju podršku simpatizerima. Posebno koban postaje unutarnji razdor ako se proširi u građanski rat. Austrija je nakon 1945. očitovala složnost koja je, s obzirom na njezinu rastrganost u međuratnome vremenu i u drugome svjetskom ratu, bila sve drugo osim samorazumljiva. Zbog te jedinstvenosti i odlučnosti morao je Sovjetski Savez, nakon neuspjeha generalnoga štrajka što su ga 1950. godine organizirali komunisti, uvidjeti bezizlaznost da preuzme vlast u Austriji. Stoga je vjerojatno i austrijska trajna neutralnost, kojom je zabijen 800 km dugački klin između Ženeve i nežiderskoga jezera (Neusiedler See) u NATO-u, pružala iz sovjetske perspektive atraktivno rješenje austrijskoga pitanja. Težnju za konsensusom vanjskom politikom moguće je, također, razumjeti s ovdje obrađenoga gledišta.

Budući da su sredstva trajno neutralne male države ograničena, njezina nastojanja za stabilnošću mogu se sukobiti s drugim političkim ciljevima. Ona se može, osobito u ekonomskim kriznim vremenima, naći pred teškom odlukom da li dati prednost izdacima za obranu zemlje ili očuvanju radnih mjesta i »socijalne mreže«. Očito je Austrija, odgadanjem nabavljanja lovaca-presretača i snažnom financijskom pomoći prvenstveno podržavljenoj industriji dospjeloj u teškoće, smatrala važnijom drugu alternativu.

(4) Pretpostavka, na koju odnosna država gotovo i ne može utjecati i koja je odlučna za postojanje (trajne) neutralnosti, jest ravnoteža sile između sukobljenih strana, koje su relevantne. Pri tome je — kako god to neugodno i »nesuvremeno« bilo — njezin vojni potencijal kao činilac moći i dalje u prvome planu.²² Stekne li, naime, jedna strana nadmoć, teško će moći odoljeti iskušenju da izvrši pritisak na neutralnu zemlju kako bi postigla jedno-

21 Hanspeter Neuhold, *The Permanent Neutrality of Austria*, u: Karl E. Birnbaum/ /Hanspeter Neuhold (izd.), »Neutrality and Non-Alignment in Europe« (Wilhelm Braumüller, Beč 1982), str. 44—71, str. 81—92, str. 98—101 (str. 50).

22 Dematirano za sada barem najnovijim razvojem, npr. Seyom Brown, *The Changing Essence of Power*, *Foreign Affairs* 51/1972/73, str. 286—299.

strane ustupke u svoju korist, pa i uključila je u svoju utjecajnu sferu ili čak i okupacijom stavila pod svoju neposrednu kontrolu. Slabija, suprotna strana to onda ne može spriječiti. Međusobno blokiranje sukobljenih strana, uz ravnotežu sile među njima pruža, obratno, neutralnim državama stanovit prostor djelovanja.

Austrija je taj aspekt stalno iznova naglašavala, prije svega zauzimajući stavove o razoružanju i kontroli naoružanja. Snažno se zalagala za korake na tome putu. Ali, istovremeno su njezini predstavnici ukazivali na to da se kao rezultat mora postići vojna ravnoteža, prije svega među savezničkim blokovima u njezinu susjedstvu, naravno na što nižoj razini. U toj su konstelaciji, dakle, implikacije neutralnosti stavljene iznad ideoloških gledišta, po kojima treba težiti za nadmoćnošću zapadnoga tabora. Na ovome mjestu napominjemo također da (trajna) neutralnost može prije naići na kritiku svjetonazorno bliže konfliktne strane, koja od neutralne zemlje očekuje solidarnost sa svojom stvari. Za drugu stranu, naprotiv, neutralnost političkoga inomišljenika predstavlja povoljno rješenje, kojemu se daje prednost pred pripadnošću suprotnoj strani.

Izbalansirano razoružanje ili kontrolu naoružanja treba pozdraviti sa stajališta neutralca, prije svega i onda kada ne sudjeluje u tome, s obzirom na pretpostavku navedenu na prvome mjestu: time se, naime, razlika u vojnoj moći između njega i sukobljenih strana smanjuje, odnosno koči u svome rastu.

Svjetska dimenzija austrijske vanjske politike

I globalnu korelaciju austrijske vanjske politike ovdje je moguće samo sažeti u nekoliko multilateralnih, institucijskih aspekata, a ne na osnovi odnosa Austrije s pojedinim državama.

Najvažniji stalni forum svjetske politike ne samo na istočno-zapadnoj, nego i na osi Sjever—Jug pružaju Ujedinjeni narodi. Doduše, načelno se uključuju trajna neutralnost i sudjelovanje u sustavu kolektivne sigurnosti, koji je stvoren 7. poglavljem Povelje UN.²³ Obveze iz kolektivne sigurnosti još i premašuju one iz vojnoga saveza, jer uključuju prisilne mjere ne samo protiv nečlanica, nego i protiv članica sustava. Ali, Statut Ujedinjenih naroda ne predviđa automatske sankcije, nego prenosi na Vijeće sigurnosti u svakome pojedinačnom slučaju odluku, obveznu za sve članice, da li, protiv koga, koje mjere i koje članice imaju poduzeti. Vijeće može, dakle, određene članice pozvati i da ne sudjeluju u sankcijama. Po službenome austrijskom mišljenju, ono je na to i obvezno u slučaju Austrije: Austrija je, naime, 14. prosinca 1955. godine primljena u UN bez prigovora i u Vijeću sigurnosti i u Generalnoj skupštini. Prije toga je, međutim, notificirala svoju trajnu neutralnost i dobila njezino priznanje od strane brojnih članica. Među njima su bile i četiri bivše okupacijske sile koje bi, kao stalne članice Vijeća sigurnosti, svojim odbijanjem mogle spriječiti zaključke Vijeća o neutralnosti protiv-

23 O tome od niza autora: Karl Zemanek, *Neutral Austria in the United Nations*, International Organization 15/1961, str. 408—422; Wolfgang Strasser, *Österreich und die Vereinten Nationen. Eine Bestandsaufnahme von 10 Jahren Mitgliedschaft* (Wilhelm Braumüller, Beč i Stuttgart); Verdross, *nav. dj.*, str. 56—64.

nim, u prvome redu vojnim mjerama, a naspram Austriji bi to i morale. Pri toj argumentaciji, kojoj u Ujedinjenim narodima, svakako, nije protuslovljeno, važan je i Državni ugovor. U njegovoj preambuli »velika četvorica« obećavaju, naime, svoju podršku učlanjivanju Austrije u UN, premda im je tada bila poznata namjera Austrije da uzme status trajne neutralnosti.

Austrijska težnja za članstvom i aktivnom suradnjom u Ujedinjenim narodima razumljiva je iz više razloga. S jedne strane, ne bi se trebalo ponoviti traumatsko iskustvo godine 1938, kada je Austrija »pripojenjem« gotovo bez reakcije drugih nestala sa zemljopisne karte kao suverena država. Austrija bi u budućnosti trebala da bude svuda poznata i cijenjena članica porodice država; globalnom solidarnošću, prije svega sa zemljama u razvoju, Austrija želi pridonijeti stabilnijemu svjetskom poretku, a time i svojoj vlastitoj sigurnosti i napretku.

S druge strane, UN su Austriji, kao i novim državama »trećega svijeta«, olakšale proces učenja prihvaćanja kao ravnopravnih partnera u ne osobito bliskoj modernoj multilateralnoj diplomaciji. Svjetska organizacija pruža, posebice manjim državama, platformu da se čuju njihovi interesi i da svoj potencijal glasova založe prema načelu »jedna država, jedan glas«.

Ujedinjeni narodi i njihovi specijalni organi predstavljaju ne samo jednu od diplomatskih fronti rasprave između Istoka i Zapada, nego i glavno poprište drugoga globalnog konflikta sadašnjice, onoga između industrijskih država na Sjeveru i siromašnih zemalja na Jugu. U toj društvenoekonomskoj konfrontaciji u svjetskim razmjerima ne aktualizira se trajna neutralnost, usmjerena primarno na obračune oružanom silom s postojanjem animus belli gerendi.²⁴ Ne toliko svojim subjektivnim izborom, koliko stupnjem svoga privrednog razvoja i svojim blagostanjem, Austrija pripada u sukobu Sjever-Jug »bogatome« Sjeveru, odnosno Zapadu, s kojim se osjeća i društvenopolitički i privrednopolitički povezana. To pristajanje ne isključuje nastojanja oko premošćivanja, pogotovu što Austrija nije opterećena kolonijalnom prošlošću u prekomorskim zemljama. Osobito u savezu s »like-minded countries«, istomišljenika kao skandinavskih država, ali i Nizozemske, Belgije ili Kanade, Austrija se zalaže barem za postupno realiziranje glavnoga zahtjeva »trećega svijeta«, novoga međunarodnog ekonomskog poretka. Empirijsko-kvantitativne procjene pokazale su da se austrijsko glasanje u Generalnoj skupštini, povrh toga, slaže u drugim pitanjima, dakle i ukupno, najviše s glasanjem te »istomišljeničke« grupe država. Austrijska verbalna podrška interesima zemalja u razvoju dugo je vremena bila popraćena samo skromnom materijalnom pomoći njima. Posljednjih je godina Austrija, doduše, povećala svoju pomoć tim zemljama od 0,22% brutto nacionalnoga dohotka godine 1980. na 0,48% 1981. i 0,53% 1982. godine, ne dostigavši time, dakako, cilj od 0,7% koji su Ujedinjeni narodi postavili već za drugu dekadu razvoja, dakle sedamdesete godine.²⁵ Efekti austrijske pomoći zemljama u razvoju imaju, osim toga, manu da se računavaju i krediti za unapređivanje izvoza, koji primarno koriste austrijskoj privredi.

24 Karl Zemanek, »Zeitgemässe« Neutralität?, ÖZA 1976/16, str. 355—367.

25 Bundeskanzleramt Sektion IV, Gruppe Entwicklungshilfe (izd.), *Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungshilfe 1984—1986* (1983), str. 16; usp. o tome prilog Helmuta Kramera u ovome svesku.

Kao trajno neutralna država Austrija pokazuje, naravno, ograničen afinitet prema glavnoj političkoj formaciji država »trećega svijeta«, pokretu nesvrstanih.²⁶ I nesvrstane države odbijaju članstvo u bilateralnim i multilateralnim vojnim savezima, dakako samo ako su zaključeni u okviru konfliktata među velesilama. Nasuprot tome, evropske neutralne države ne mogu se suglasiti s jednim drugim od pet postulata nesvrstanih,²⁷ dosljednom podrškom nacionalnooslobodilačkim pokretima, pod kojom se u praksi podrazumijeva i vojna pomoć. Kao što je spomenuto, Austrija, osim toga, stoji — iz perspektive nesvrstanih zemalja u razvoju — na privrednoj fronti u protivničkome taboru. Dok su trajno neutralni u Evropi, nadalje, svjetonazorno u sukobu Istok-Zapad u zapadnome taboru, barem većina u pokretu nesvrstanih odbija da se u tome obračunu zauvijek prikloni jednoj strani. Stoga ne dolazi u obzir članstvo Austrije u pokretu nesvrstanih. Spomenuto zajedništvo između nesvrstanih i trajno neutralnih evropskih država pokazuje se vidljivo time što ove, posebice na konferencijama šefova država i vlada nesvrstanih država, sudjeluju kao gosti. Austrija uživa taj status već od 3. susreta nesvrstanih na vrhu u Lusaki 1970. godine. Pored pitanja koliko se Austrija u razlikama u mišljenju treba distancirati od SAD, intenzitet blizine odnosa prema nesvrstanim jedna je od glavnih spornih vanjskopolitičkih točaka između dviju velikih političkih partija u Austriji, SPA i ANP.

Pripadnost Austrije i u konfliktu Sjever-Jug nipošto pak ne isključuje »pozitivnu« neutralnu politiku u znaku globalne solidarnosti ni u globalnim mjerilima. Ujedinjeni narodi daju za to posebno pogodan institucijski okvir. Austrijsko angažiranje za UN odrazilo se u razvoju Beča u treći »glavni grad« te organizacije, za što je Austrija preuzela znatne izdatke. U tome sklopu poseban značaj dobiva smještanje IAEA i UNIDO u Beču. Austrijski glavni grad bio je, povrh toga, domaćin brojnim značajnim konferencijama UN. Luk predmeta pregovora pružao se od kodifikacije važnih oblasti međunarodnoga prava, kao diplomatskoga, konzularnoga ili ugovornoga prava, do znanosti i tehnike u službi razvoja pitanja kosmosa i problema starenja. Više od 18 tisuća austrijskih vojnika služilo je do sada u miroljubivim zadacima UN, prije svega na Cipru i Golanskoj visoravni. Austrija se 1973/74. godine profilirala kao nestalni član Vijeća sigurnosti UN, ne dovodeći time u pitanje svoju neutralnu politiku. Priznanje što ga je Austrija uspjela izboriti u svjetskoj organizaciji odrazilo se, prije svega, i u dvostrukom izboru austrijskoga diplomata dra Kurta Waldheima za generalnoga sekretara.

Sažeto se može reći da je Austriji do sada sigurno najbolje pošao za rukom treći pokušaj određivanja njezina međunarodnoga identiteta. To, s jedne strane, ne izgleda kao posebno hvalevrijedan učinak; oba ranija pokušaja, kao centralne sile mnogonacionalne države i kao »države koju nitko nije htio« (i koju je nakon toga »pripojila« Njemačka), propala su u dva uništavajuća rata. S druge strane, pravni i politički parametri austrijske

26 Hanspeter Neuhold, *Permanent Neutrality and Non-Alignment: Similarities and Differences*, ÖZA 19/1979, str. 79—99; Paul Luif, *Die Bewegung der blockfreien Staaten und Österreich* (Österreichisches Institut für internationale Politik, Laxenburg 1981).

27 Ovi su formirani prvi put na pripremnoj konferenciji u Kairu 1961. godine, koja je odredila kriterije za poziv na prvu konferenciju nesvrstanih na vrhu što je održana još iste godine u Beogradu.

vanjske politike nakon 1955. godine složeniji su i neobičniji nego, vjerojatno, u većine drugih država. S toga gledišta ne razumije se samo po sebi već ni općeprihvaćeno postojanje Austrije. Da je, k tome, ona izgradila sebi mjesto u društvu država, koje premašuje njezine materijalne resurse, nije, nađam se, samo šovinistička tvrdnja profesionalnoga promatrača austrijske vanjske politike, pristranoga zbog svoga austrijskog državljanstva.

Preveo s njemačkoga:
Tomislav Martinović

Hanspeter Neuhold

FOUNDATIONS OF AUSTRIAN FOREIGN POLICY

Summary

Austrian foreign policy is determined by four basic factors: (a) by the State Treaty of 1955, which restores full sovereignty to Austria, but also contains some provisions that bear upon its foreign policy after 1955; (b) the adoption of the status of permanent neutrality on the Swiss model, which also implies the observance of certain obligations within international law applying to war and peacetime conditions; (c) affiliation to the group of Western pluralistic democracies, which, despite permanent neutrality, does not signify 'ideological abstinence'; (d) global solidarity in international relations, specifically with the economically underprivileged 'third-world' countries. The chief effects of these four fundamental orientations can be reduced to four geographical correlations: (a) policies in relation to neighbours, including Yugoslavia; (b) the West European dimension of Austrian foreign policy; (c) European relations as a whole, and especially East-West relations; (d) world relations, including North-South relations.