

Geneza austrijske neutralnosti: od savezničke okupacije do članstva u Ujedinjenim narodima

Marin Jašić*

Pregledni članak

Primljeno: 17. ožujka 2025.

Privhaćeno: 17. veljače 2026.

DOI: <https://doi.org/10.46672/po-mest.29.1-2.3>

SAŽETAK

Rad analizira političke i pravne okolnosti u kojima je Austrija, nakon Drugog svjetskog rata, uspostavila neutralnost i učvrstila se kao samostalna država. Polazeći od savezničke okupacije i utjecaja SAD-a, SSSR-a, Ujedinjenog Kraljevstva i Francuske, prikazuje se razvoj pregovora koji su doveli do potpisivanja Austrijskog državnog ugovora i povlačenja okupacijskih trupa. Istraživanje pokazuje kako je prihvaćanje trajne neutralnosti bilo ključno za međunarodno priznavanje Austrije i prijem u Ujedinjene narode. Zaključno se navodi kako je austrijski primjer poslužio kao presedan institucionalne izgradnje neutralnosti u hladnoratovskoj Europi, ističući diplomatske i pravne aspekte koji su omogućili održavanje ravnoteže između suprotstavljenih blokova.

Ključne riječi: Austrija, neutralnost, hladni rat, suverenitet, pregovori, Ujedinjeni narodi

UVOD

Austrija se odmah po završetku Drugoga svjetskog rata našla u jedinstvenoj situaciji savezničke okupacije i podijeljenosti oblikovane interesima velesila. Iako je Moskovskom deklaracijom još 1943. najavljeno oslobađanje Austrije i poništenje njezina pripojenja Trećem Reichu, praktična je provedba te odluke bila usko vezana uz složene pregovore unutar Europske savjetodavne komisije (EAC) i kasnije Savezničke komisije za Austriju. Upravo su se u toj politički i gospodarski nestabilnoj sredini, obilježenoj razgraničenjem četiriju okupacijskih zona i snažnim sovjetskim eksploatacijskim mjerama, počele oblikovati konture buduće austrijske neutralnosti.

Premda se u poslijeratnoj Europi neutralnost često doživljavala kao iznimka (primjerice u slučaju Švicarske ili Švedske), austrijski je slučaj specifičan po tome što je neutralnost proizašla iz izravnih uvjeta Četiriju sila i postala ključan čimbenik stjecanja pune neovisnosti. Naime, potpisivanje Austrijskog državnog ugovora (njem. *Österreichischer Staatsvertrag*) 1955. rezultiralo je povlačenjem okupacijskih trupa, ali i ustavnim prihvaćanjem neutralnosti kao trajnog obilježja austrijske vanjske politike. Uslijedio je

* Marin Jašić, mag. hist. univ. spec. pol., doktorand, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, marin.jasic@gmail.com.

prijem Austrije u Ujedinjene narode, čime je ona postala jedna od rijetkih država koje su, odmah po stjecanju neovisnosti, prigrlile aktivno sudjelovanje u globalnom sustavu kolektivne sigurnosti, istodobno zadržavajući neutralan status.

Upravo to paradoksalno spojivo, obvezujuća neutralnost i otvorenost prema međunarodnim organizacijama, čini austrijski primjer iznimno zanimljivim. S jedne strane, zemlja je morala prevladati posljedice ekonomske iscrpljenosti i vojno-političke podijeljenosti, dok je s druge strane diplomatskim manevriranjem nastojala izbjeći sudbinu kakvu je doživjela Njemačka. Konačan rezultat toga kompleksnog procesa bio je model koji je Austriji osigurao punu suverenost, a ujedno je omogućio održavanje kritične distance od obaju blokova hladnoratovske podjele Europe.

Analiza austrijskog iskustva u ovom je kontekstu posebno dragocjena jer osvjetljava ulogu međunarodnih organizacija te važnost unutarnjeg političkog okruženja u transformaciji Austrije u trajnu neutralnu državu. Unatoč početnim sumnjama zapadnih i sovjetskih aktera, neutralnost je u konačnici postala jedan od temeljnih stupova austrijskog državnog identiteta, zadržavši se kao ključna karakteristika austrijske vanjske politike sve do danas. Tako promatran, austrijski slučaj pokazuje koliko odlučujuću ulogu mogu imati diplomatski potezi i širi geopolitički kontekst u oblikovanju stabilnih političkih rješenja.

METODOLOŠKI PRISTUP I CILJ RADA

Metodološki okvir ovoga rada temelji se na studiji slučaja koja obuhvaća Austriju u desetljeću nakon Drugog svjetskog rata (1945. – 1955.). Odabir studije slučaja kao istraživačke metode proizlazi iz činjenice da je austrijska neutralnost bila rezultat jedinstvenih diplomatskih i političkih pregovora usmjerenih upravo na jednu državu, pri čemu je dubinsko proučavanje ključnih događaja i aktera najprikladnije za razumijevanje konkretnih okolnosti. U tu su svrhu korišteni relevantni sekundarni izvori koji pružaju kritičke uvide u pravnu i političku genezu neutralnosti, kao i novinski izvještaji iz razdoblja okupacije (poput onih objavljenih u *The New York Timesu*) koji rasvjetljavaju tadašnju međunarodnu i unutarnju političku atmosferu. Na taj je način omogućeno sveobuhvatno sagledavanje procesa uspostave neutralnosti – od formiranja prve poslijeratne vlade i raspodjele okupacijskih zona do potpisivanja Austrijskog državnog ugovora i prijema u Ujedinjene narode.

Cilj je rada istražiti i objasniti kako su se politički i pravni pregovori od savezničke okupacije do potpisivanja Austrijskog državnog ugovora oblikovali u jedinstvenu formulu austrijske neutralnosti te na koji je način taj status povezan s prijemom Austrije u Ujedinjene narode. Posebna se pozornost posvećuje ključnim međunarodnim akterima, pregovorima četiriju savezničkih sila i ulozi sovjetske vanjske politike u prihvaćanju austrijske neutralnosti. Rad nastoji odgovoriti na sljedeće istraživačko pitanje: na koji se način tijekom savezničkih pregovora i diplomatskih inicijativa austrijska neutralnost institucionalizirala kao ključni stup poslijeratnoga austrijskog suvereniteta te kako je taj status utjecao na međunarodni položaj Austrije, osobito u kontekstu prijema u Ujedinjene narode.

PREGOVORI I INSTITUCIONALIZACIJA NEUTRALNOSTI: OD SAVEZNIČKE OKUPACIJE DO POTPISIVANJA AUSTRIJSKOG DRŽAVNOG UGOVORA (1945. – 1955.)

Uspostava okupacijskih zona u Austriji bila je jedan od nekoliko važnih poslijeratnih problema koje su Europskoj savjetodavnoj komisiji (EAC) na rješavanje uputile Sjedinjene Američke Države, Ujedinjeno Kraljevstvo i Sovjetski Savez. Moskovskom deklaracijom od 1. studenog 1943. ministri vanjskih poslova triju spomenutih država obznanili su svoju zajedničku namjeru da oslobode Austriju od dominacije nacističke Njemačke i obnove njezinu neovisnost (Erickson, 1950: 106).

Dana 4. srpnja 1945. Europska savjetodavna komisija (EAC) u Londonu postigla je sporazum o savezničkoj kontroli u Austriji, tzv. Prvi kontrolni sporazum. Saveznički kontrolni sustav sastojao se od Savezničkog vijeća, Izvršnog odbora i njihovih pripadajućih osoblja, koje su imenovala četiri vlade, a cijela je organizacija bila poznata kao Saveznička komisija za Austriju. Najvažnije tijelo bilo je Savezničko vijeće, koje je imalo četiri vrhovna zapovjednika. Oni su djelovali kao visoki povjerenici i bili odgovorni za Austriju u cjelini.

Primarne odgovornosti Savezničke komisije uključivale su:

- a) osiguravanje poštivanja uvjeta *Deklaracije o porazu Njemačke i preuzimanju vrhovne vlasti od strane savezničkih sila* (potpisane 5. lipnja 1945. u Berlinu) u Austriji
- b) provođenje odvajanja Austrije od Njemačke
- c) uspostavu središnje austrijske vlade što je prije moguće
- d) pripremu za uspostavu slobodno izabrane austrijske vlade.

Pet dana kasnije, 9. srpnja 1945., u Londonu je potpisan *Sporazum o okupacijskim zonama i upravljanju gradom Bečom* (Steininger, 2008: 46–47).

Kao i Njemačka, Austrija je bila podijeljena u četiri okupacijske zone: američku, britansku, francusku i sovjetsku. SAD je okupirao pokrajinu Salzburg i dio Gornje Austrije smješten na desnoj obali Dunava. Sovjetske snage zauzele su sjeveroistočnu Austriju, uključujući pokrajinu Donju Austriju i okolice, ali ne i sam grad Beč, kao i dio Gornje Austrije smješten na lijevoj obali Dunava te pokrajinu Burgenland. Britanska zona obuhvaćala je pokrajine Korušku (uključujući Istočni Tirol) i Štajersku, osim Gradišća. Francuska zona bila je ograničena na dvije zapadne pokrajine, Tirol i Vorarlberg, koje su uključivale grad Innsbruck i željezničku liniju preko Brennerskog prijevoja do granice s Italijom.

Sporazum o Beču predviđao je da će središnja četvrt glavnog grada, poznata kao Innere Stadt, biti pod zajedničkom okupacijom svih savezničkih snaga. Američka zona u Beču nalazila se u sjeverozapadnim dijelovima grada, uključujući područje oko parlamenta, sveučilišta i Hofburga. Sovjetske snage okupirale su dijelove između Innere Stadta i Dunava, uključujući Leopoldstadt, Brigittenau, Floridsdorf, Wieden i Favoriten. Britanske snage držale su četvrti Hietzing, Margareten, Meidling, Landstra-

sse i Simmering na jugu, dok su Francuzi okupirali jugozapadne četvrti, uključujući Mariahilf, Penzing, Fünfhaus (Rudolfsheim) i Ottakring (The New York Times, 1945a).

Većina formalnih interakcija između Četiriju sila odvijala se u Međunarodnom sektoru, gdje su zakon i red održavale zajedničke patrole, često nazivane „Četiri čovjeka u džipu,” prema istoimenom filmu.

Važnost kontrole Međunarodnog sektora bila je više od simbolične. Sovjetska praksa otmica u Austriji bila je raširena i postala je izvor napetosti između SSSR-a, austrijske vlade i zapadnih saveznika. Dramatični incidenti, uključujući otmice ljudi s prepunih ulica u Međunarodnom sektoru usred bijela dana, nisu bili neuobičajeni kada je sektor bio pod sovjetskom kontrolom. Takvi su se incidenti također redovito događali u sovjetskoj zoni. Zapadni saveznici obično su bili na oprezu kada je Sovjetski Savez upravljao Međunarodnim sektorom, a zapadne mjere provedbe zakona postajale su strože kako bi se spriječili neželjeni incidenti. Kao što je Savezničko kontrolno vijeće upravljalo okupiranom Njemačkom do 1949. godine, tako se Savezničko vijeće redovito sastajalo kako bi raspravljalo i odlučivalo o važnim pitanjima te odobravalo ili odbijalo odluke austrijske vlade. Predsjedanje Savezničkim vijećem rotiralo se na mjesečnoj bazi, a smjena predsjedatelja bila je obilježavana svečanom vojnom ceremonijom straže u Beču, koja je uvijek bila popraćena društvenim prijemom u organizaciji novog predsjedavajućeg. Izraz „kontrola” bio je namjerno izostavljen iz naziva okupacijske vlasti u Austriji, za razliku od onoga u Njemačkoj. Sjedinjene Američke Države, Ujedinjeno Kraljevstvo i Sovjetski Savez svjesno su odlučili 1943. godine da se prema Austriji i Njemačkoj nakon rata ne treba odnositi na potpuno isti način (Williams, 2000: 97–98). Savezničko vijeće, bez izraza „kontrola”, bilo je zamišljeno kao simbolična gesta u skladu s Moskovskom deklaracijom iz 1943. godine, koja je Austriju označila kao žrtvu, a ne neprijateljsku državu (Cullis, 1981: 159). Naime, sporazum s Austrijom nije bio mirovni sporazum. Poseban status Austrije proizlazi iz Moskovske deklaracije, kojom su vlade Sjedinjenih Američkih Država, Ujedinjenog Kraljevstva i Sovjetskog Saveza proglasile ništavnim i nevažećim Anschluss od 15. ožujka 1938. te su se obvezale osloboditi Austriju od njemačke dominacije. Vlade su također izrazile želju za ponovnim uspostavljanjem slobodne i nezavisne Austrije. Stoga se sporazum s Austrijom može promatrati kao državni sporazum koji, prema nacrtu preambule, ponovno uspostavlja Austriju kao slobodnu, nezavisnu i demokratsku državu (Mosely, 1950: 220).

Može se tvrditi da sporazum s Austrijom nije bio nužan. Nakon što je Austrija obnovljena unutar svojih granica i kada je slobodno izabrana vlada priznata, četiri okupacijske sile mogle su, teoretski, riješiti svoja otvorena pitanja putem pregovora s austrijskom vladom i zatim povući svoje snage na dogovoreni datum. Međutim, u stvarnosti je oslobodilačkim državama bilo važnije postići međusobni dogovor nego pregovarati s austrijskom vladom. Pitanja koja su ih dijelila, osobito ona koja su se odnosila na teritorijalne zahtjeve Jugoslavije i na raspolaganje njemačkom imovinom u istočnoj Austriji, bila su ključna za buduću neovisnost i stabilnost Austrije. Da su ta pitanja riješena u skladu s izvornim sovjetskim zahtjevima, Austrija bi bila predana sovjetskoj dominaciji, dok bi, prema zapadnim prijedlozima, zadržala suverenitet i mogla slobodno oblikovati vlastite ekonomske odnose (Mosely, 1950: 220).

Sovjetsko promatranje Austrije kao žrtve, a ne agresora ostalo je nepromijenjeno do susreta čelnika pobjedničkih država u Potsdamu u kolovozu 1945., kada je izdana još jedna deklaracija u kojoj se navodi da „od Austrije ne bi trebalo tražiti reparacije.” Međutim, posljednjeg dana sastanka Josif Visarionovič Staljin prilično je neformalno predložio uključivanje njemačke imovine u Austriji kao dijela njemačkih reparacija koje bi pripale Sovjetskom Savezu. Američka i britanska delegacija, želeći što prije zaključiti *summit*, složile su se sa sovjetskim prijedlogom, ne precizirajući što se sve smatra njemačkom imovinom u istočnoj Austriji. Sovjeti su zatim iskoristili tu neodređenost u svoju korist. Kako je kasnije primijetio američki državni tajnik John Foster Dulles: „To pokazuje koliko je opasno sklapati sporazume koji su brzopleto sklopljeni u nejasnim uvjetima” (Adelman i Sorrels, 1986: 61–62).

Ubrzo nakon Potsdamske deklaracije, Sovjeti su započeli sustavnu eksploataciju austrijskog gospodarstva, slično kao u ostatku istočne Europe. Ono što se nije moglo iznijeti iz Austrije, zaplijenili su kao njemačku imovinu. To je uključivalo velike i ključne segmente austrijskog gospodarstva, poput dvije trećine austrijske naftne industrije i gotovo svih dunavskih brodskih kapaciteta (Adelman i Sorrels, 1986: 62).

U proljeće 1946. Sovjeti su osnovali Upravu za sovjetsku imovinu u Austriji, trust pod sovjetskom kontrolom koji je upravljao s više od dvjesto poduzeća. Također su formirali naoružanu i uniformiranu tvorničku stražu koja je djelovala izvan austrijskih zakona. Sovjeti su planirali prodati većinu tih poduzeća natrag Austriji, s dvije iznimke – željeli su zadržati udio u austrijskoj naftnoj industriji i kontrolu nad dunavskim brodarstvom (Spitzer, 1949: 19). Tijekom deset godina SSSR je prisvojio naftu iz Austrije u vrijednosti većoj od 500 milijuna dolara, zajedno s imovinom vrijednom više od milijardu dolara. Dok je taj proces eksploatacije bio u tijeku, druge savezničke sile pružale su Austriji pomoć kako bi joj omogućile da se odupre gospodarskoj dezintegraciji uzrokovanoj sovjetskom politikom. Samo su Sjedinjene Američke Države, tijekom deset godina sovjetske okupacije, Austriji osigurale oko 1,25 milijardi dolara pomoći (Freeman, 1978: 864).

Uz ekonomsku eksploataciju, najveći izazov austrijskih vlasti bilo je pribavljanje hrane kako bi stanovništvo moglo konzumirati barem 1375 kalorija dnevno. U jednom je trenutku situacija postala toliko ozbiljna da su stanovnici istočnih dijelova zemlje dobivali samo 900 kalorija dnevno. Sva raspoloživa sredstva korištena su kako bi se ublažila kriza, a, prema dogovoru, UN je koncentrirao napore u sovjetskim i francuskim zonama (Foulkrod, 1947: 490). Zemlju su od potpunog propadanja spasile humanitarne pošiljke Uprave Ujedinjenih naroda za pomoć i obnovu (UNRRA), koje su do 1947. iznosile 793 000 tona prehrambenih proizvoda, 74 000 tona gnojiva i 75 000 tona sjemena za poljoprivredu. Naknadne humanitarne pošiljke bile su uglavnom namijenjene osiguravanju daljnjeg poboljšanja radne sposobnosti stanovništva i poljoprivredne produktivnosti (Austrian Embassy, 1959: 71).

Dva dana nakon ulaska Crvene armije u Austriju sovjetsko zapovjedništvo naložilo je preuzimanje vlasti u istočnoj Austriji, imenovanje privremenih lokalnih administratora i pripremu za formiranje privremene vlade. U mnogim su gradovima administratori bili komunisti, uključujući više od 50 % privremenih okružnih gradonačelnika i okružnih policijskih časnika u Beču. U St. Pöltnu i industrijskim središtima poput Steyra komunisti su imenovani na ključne funkcije. No, s rastom lokalnih inicijativa drugih stranaka postalo je

jasno da komunističkih kadrova nema dovoljno. U međuvremenu, bivši austrijski kancelar i socijaldemokrat Karl Renner kontaktirao je 3. travnja sovjetske vlasti i ponudio pomoć u obnovi Austrije. Staljin je odmah prihvatio njegov prijedlog i odobrio formiranje vlade s ravnopravnim sudjelovanjem svih antifašističkih stranaka. Time su Sovjeti osigurali vladu prihvatljivu zapadnim saveznicima prije njihova dolaska (Mueller, 2017: 70–71). Zapadni strah da bi Austrija mogla krenuti putem drugih istočnoeuropskih zemalja koje je „oslobodio” Sovjetski Savez povećan je prvo sovjetskom jednostranom organizacijom privremene vlade, a zatim stalnim sovjetskim odbijanjem da dopusti savezničkim misijama odlazak u Beč kako bi preuzele svoje okupacijske zone (Ferring, 1968: 655).

Renner je shvaćao da će oblik nove austrijske vlade biti po volji Sovjetskog Saveza. U svojim sažecima događaja uvijek je pažljivo objašnjavao da je austrijska privremena vlada uspostavljena na njegovu osobnu inicijativu. Već na samom početku rekao je Sovjetima: „Ponovno ću se uključiti u austrijsku politiku samo kao sluga svoje nacije, a ne strane sile” (Piotrowski, 1987: 254).

Moskva je 5. travnja poslala upute za uspostavu vlasti, no Renner je odbio zahtjev da pripremi deklaraciju prema nalogu Crvene armije. „Moj autoritet”, inzistirao je, „mora dolaziti iz same Austrije,” dodajući da „ni pod kojim okolnostima ne bih mogao niti bih djelovao kao sovjetski agent” (Piotrowski, 1987: 254). U međuvremenu, 13. travnja, nakon tjedan dana teških borbi, armije R. J. Malinovskog i Fjodora Tolbuhina osvojile su Beč. Dana 21. travnja Sovjeti su doveli Rennera i njegovu obitelj u Beč te ga smjestili u vilu u Wenzgasseu, gdje su on i njegovi kolege socijalisti, zajedno s predstavnicima konzervativne Narodne stranke i Komunističke partije, poduzeli posljednje korake kako bi obnovili austrijsku vladu i formirali prvu poslijeratnu koaliciju (Piotrowski, 1987: 254–255).

Komunistička partija Austrije (KPÖ) odustala je od pokušaja formiranja komunistički vođene Narodne fronte i pridružila se Renneru u stvaranju privremene vlade. Vlada formirana u travnju 1945. imala je 12 članova: tri socijaldemokrata, tri komunisti, četiri konzervativca i dva nestranačka stručnjaka. Komunisti su preuzeli Ministarstvo unutarnjih poslova i Ministarstvo obrazovanja. Sovjeti su također inzistirali na jednakom udjelu svih stranaka u vladi. Unatoč naizgled jakom položaju, KPÖ-ov utjecaj bio je oslabljen Rennerovim direktivama. Naime, svaki ministar imao je dva zamjenika iz drugih stranaka, a odluke su morale biti donesene jednoglasno. Te mjere spriječile su komuniste u preuzimanju kontrole i potaknule stvaranje antikomunističke većine u vladi (Mueller, 2017: 71).

Dana 27. travnja 1945. Renner je proglasio neovisnost Austrije¹ i ponovno uspostavio Ustav iz 1920. godine. Ta jednostrana odluka šokirala je zapadne saveznike koji su očekivali zajednički proces donošenja odluka. Ujedinjeno Kraljevstvo odbilo je priznati Rennerovu vladu, optužujući Staljina za kršenje Jaltskog sporazuma (Williams, 2000: 99).

¹ Unatoč odredbama Moskovske deklaracije o obnovi Austrije unutar njezinih granica iz 1937. godine, Saveznici su još uvijek razmatrali planove prema kojima bi Austrija postala dio veće političke jedinice. Kada je britanska strana podnijela prvi nacrt plana za uspostavu okupacijskih zona Europskoj savjetodavnoj komisiji, Austrija je bila uključena u južnonjemačku okupacijsku zonu. Međutim, pragmatično iskorištavanje geopolitičkih okolnosti dovelo je austrijske i savezničke političare do promicanja ponovnog uspostavljanja neovisne Austrije (Fellner, 1988: 267).

Parlamentarni izbori održani 25. studenoga 1945. donijeli su pobjedu Austrijskoj narodnoj stranci (ÖVP), koja je osvojila 49,8 % glasova, dok je Socijaldemokratska partija (SPÖ) osvojila 44,6 %, a KPÖ je podbacio s 5,4 %. KPÖ-ovi čelnici, očekujući do 25 % glasova, pokušali su u korespondenciji sa Staljinom objasniti poraz. Naveli su nisku razinu antifašizma, duboko ukorijenjen antikomunizam te strah da bi KPÖ mogao odlučnije djelovati protiv bivših nacista i simpatizera. Međutim, ključan razlog poraza bilo je traumatično poslijeratno iskustvo stanovništva. Naime, tijekom ljeta 1945. zabilježeni su sovjetski ratni zločini, uključujući silovanja desetaka tisuća austrijskih žena, kao i pljačke domova i poduzeća. Također su bile raširene glasine o neposrednom oružanom sukobu između Crvene armije i zapadnih sila, kao i o nadolazećem komunističkom puču (Stourzh i Mueller, 2018: 24).

Narodna stranka osvojila je većinu u Nationalratu s 85 mjesta (od ukupno 165), dok je Socijaldemokratska partija imala 76 mjesta, a Komunistička partija² četiri mjesta. Novoizabrana vlada formirana je do kraja prosinca, s Karlom Rennerom kao saveznim predsjednikom i Leopoldom Figlom, dopredsjednikom ÖVP-a, kao saveznim kancelarom. Dana 7. siječnja 1946. Savezničko vijeće *de iure* je priznalo Austrijsku Republiku, temeljem Ustava iz 1920. godine s amandmanima iz 1929. i dodatnim zakonima donesenima nakon oslobođenja (Foulkrod, 1947: 487).

Unatoč uvjerljivom porazu Komunističke partije na izborima, Sovjetski Savez prihvatio je novu Rennerovu administraciju, što je predstavljalo važan korak u oblikovanju budućeg tijeka okupacije Austrije. Za razliku od Njemačke, kojoj nije bilo dopušteno izabrati jedinstvenu saveznu vladu, Austrija je imala legitimnu suverenu vlast, jedinstvenu prednost u ponovnom uspostavljanju političke stabilnosti i pružanju jednoglasnog stava o budućnosti zemlje (Carafano, 2002: 57).

Uz pitanja suverenosti, Austriju su mučila i teritorijalna pitanja sa susjednim državama. Odnosi s Italijom bili su obilježeni pitanjem Južnog Tirola, koje je postalo prva žarišna točka austrijske poslijeratne vanjske politike u razdoblju od 1945. do 1946. Južni Tirol bio je 1918. godine ustupljen Italiji, a iako su izgledi za povratak tog teritorija bili gotovo nikakvi, austrijska vlada (uz podršku KPÖ-a) vodila je intenzivnu multilateralnu diplomaciju usmjerenu prema tom cilju (Graf, 2021: 234). Diplomatski naponi rezultirali su sporazumom između austrijskog ministra vanjskih poslova Karla Grubera i talijanskog premijera Alcidea De Gasperija, potpisanim 5. rujna 1946. u Parizu (Kunz, 1947: 442). Pariške odluke prenesene su u talijanski ustav 16. veljače 1948. (E. W., 1958: 29).

Amandman austrijsko-talijanskog mirovnog ugovora jamčio je njemačkom govornom stanovništvu pokrajine Bolzano, kao i dvojezičnim općinama pokrajine Trento, jednakost etničkih i ekonomskih prava s Talijanima. Time je zajamčeno pohađanje osnovnog i srednjeg obrazovanja na materinskom jeziku, a njemački jezik izjednačen je s talijanskim u javnim uredima, službenim dokumentima i nazivima mjesta (Choffy, 1961: 48). Austrija je tako postala zaštitnica Južnotirolaca i podržavala njihovu borbu

² Nakon završetka savezničke okupacije 1955. godine, preostali utjecaj austrijskih komunista na domaćoj političkoj sceni brzo je oslabio. Na parlamentarnim izborima 1959. godine izgubili su parlamentarnu zastupljenost i od tada je KPÖ djelovala kao izvanparlamentarna stranka (Graf, 2021: 234).

za autonomiju. Talijanske su vlasti 1948. proglasile Južni Tirol autonomnom pokrajinom. Statut o autonomiji omogućio je stanovništvu Južnog Tirola, osobito Nijemcima, stupanj političke i socijalne slobode kakav nisu imali od dolaska fašista na vlast (Weigend, 1950: 369–370). Posljedično, angažman Beča prema Južnom Tirolu opadao je tijekom prve polovice 1950-ih. Ipak, teritorijalno pitanje pripadnosti Južnog Tirola ostalo je neriješeno i nastavilo je opterećivati austrijsko-talijanske odnose desetljećima (Graf, 2021: 234).

Odnosi s Jugoslavijom bili su posebno složeni jer je Tito polagao pravo na dijelove južne Koruške i Štajerske. U siječnju 1947. uputio je prijedlog Londonskoj konferenciji o priključenju tih teritorija Jugoslaviji (Zorn, 1977: 27). Međutim, nakon sukoba sa Staljinom 1948. godine Jugoslavija je izgubila sovjetsku podršku za svoje zahtjeve i postupno se okrenula Zapadu (Graf, 2021: 235). U skladu s tim, Saveznici su odbili jugoslavenski prijedlog te su 1949., bez konzultacija s Beogradom, potvrdili jugoslavensko-austrijsku granicu iz 1938. godine kao međunarodnu granicu, prema kojoj su sporni dijelovi pripadali Austriji. Godine 1951. Jugoslavija je ukinula ratno stanje s Austrijom, a do kraja 1953. amnestirani su svi Austrijanci osuđeni za kaznena djela tijekom razdoblja Drugog svjetskog rata (Čepulo, 2012: 319).

Kada je austrijski ministar vanjskih poslova Gruber posjetio Jugoslaviju 1952. godine, najkontroverznija pitanja, poput teritorijalnih zahtjeva i prava jugoslavenske manjine u Austriji, nisu bila predmet rasprave jer je bilo jasno da će se ta pitanja riješiti u sklopu Austrijskog državnog ugovora (Graf, 2021: 235). Već 1955., nakon potpisivanja Austrijskog državnog ugovora između četiriju savezničkih sila i Austrije, sporazumu je pristupila i Jugoslavija, čime su službeno uspostavljeni normalni odnosi dviju država. Člankom 7. tog sporazuma zajamčena su manjinska prava austrijskim građanima hrvatske i slovenske nacionalnosti (Čepulo, 2012: 319).

Drugi kontrolni sporazum potpisan je 28. lipnja 1946. Novi saveznički sporazum ukinuo je zonalna ograničenja za kretanje austrijskih građana i robe te je zonalne granice pretvorio u administrativne crte za okupacijske trupe. Funkcije Savezničkog vijeća postale su nadzorne umjesto administrativne. Najvažnije od svega, austrijski zakoni, osim ustavnih odredbi, kao i međunarodni sporazumi, osim onih s četiri okupacijske sile, automatski su stupili na snagu trideset i jedan dan nakon donošenja. Novi kontrolni plan uvelike je bio rezultat inicijative generala Marka W. Clarka, predstavnika Sjedinjenih Američkih Država u Savezničkom vijeću. Sporazum je također predviđao da osoblje savezničkih misija može biti civilno ili vojno, a da na čelu može biti general ili diplomat, čime se otvorio put za daljnju demobilizaciju okupacijskih snaga. Istodobno, kontrola nad Bečom postupno se vraćala Gradskom vijeću (The New York Times, 1945b).

U ljeto 1947. austrijska vlada prihvatila je poziv na parišku konferenciju kako bi sudjelovala u oblikovanju institucionalnog i političkog okvira za provedbu Marshallova plana, inicijative za potporu kratkoročnom ekonomskom oporavku i dugoročnoj političkoj integraciji Europe. Unatoč protivljenju Sovjetskog Saveza, Austrija se 1948. pridružila Organizaciji za europsku ekonomsku suradnju (OEEC). U razdoblju od 1948. do 1952. primila je 962 milijuna dolara iz Marshallova plana, što je činilo 13,5 % ukupnih sredstava. Prema procjeni iz sredine 1951. godine, koju je iznio Ludwig Kleinwächter, tadašnji austrijski veleposlanik u Washingtonu, Austrija je do tada bila primila ne manje od 789 milijuna dolara iz sredstava

UNRRA-e, kongresne pomoći i Marshallova plana. Ukupna pomoć sa Zapada iznosila je više od milijardu dolara, ne uključujući privatne donacije (Gehler i Kaiser, 1997: 79–80).

Unatoč pomoći zapada, istočni dijelovi Austrije ostali su pod intenzivnom ekonomskom eksploatacijom, što je onemogućilo potpunu obnovu zemlje. Posebno kritičan trenutak nastupio je kada je Crvena armija preuzela naftna polja u Zisterdorfu, u blizini Beča, opravdavajući to pravom na njemačku imovinu iz 1938. i ranije. Sovjetski Savez također je preuzeo kontrolu nad velikim dijelom austrijske teške industrije, brodarstva i bankarskog sektora, uključujući dvije najveće komercijalne banke – Creditanstalt i Laenderbank. Te zapljene šokirale su zapadne sile, posebno Sjedinjene Američke Države, što je dovelo do inicijative za sporazumno okončanje savezničke okupacije. SAD je 1946. pokrenuo pregovore koji su trajali osam godina (Ferring, 1968: 655).

POLITIČKE IMPLIKACIJE NEUTRALNOSTI: BALANSIRANJE IZMEĐU ISTOKA I ZAPADA

Austrijsko pitanje odgođeno je do sastanka Vijeća ministara vanjskih poslova savezničkih država u New Yorku, održavanog od 4. studenoga do 12. prosinca 1946., gdje su imenovani posebni zamjenici zaduženi za pripremu i pregovore o nacrtu austrijskog sporazuma. Ti su zamjenici na kraju obavili najveći dio posla na austrijskom sporazumu. Do svibnja 1953. okupili su se na 260 sastanaka, što je činilo jednu od najdužih serija stručnih pregovora u cijelom hladnom ratu (Bischof, 1999: 107).

Pregovori o austrijskom sporazumu, koji su trajali od 1947. do 1955., slijedili su opći obrazac hladnog rata. Počeli su upravo u trenutku kada je postalo jasno da Sovjetski Savez ne namjerava surađivati s trima zapadnim silama, u Europi ili drugdje (Ferring, 1968: 655). Jedini sporazum koji je Sovjetski Savez bio spreman potpisati nametao je Austriji drakonske ekonomske kazne, zbog čega ga zapadne sile nisu smatrale prihvatljivim za pregovore. Kada se 1948. činilo da je kompromis moguć, sovjetski su predstavnici iskoristili jugoslavenske teritorijalne zahtjeve na štetu Austrije kako bi poremetili pregovore. Kad god bi pregovori napredovali, Sovjetski Savez bi ih prekidao nametanjem nevažnih pitanja. Za zapadne pregovarače nije bilo sumnje da Kremlj nije bio zainteresiran za povlačenje trupa iz Austrije, osobito u trenutku kada je fokus Staljinove politike bila konsolidacija sovjetskog istočnoeuropskog bloka (Cronin, 1989: 126). Situacija se dodatno pogoršala krajem 1949. godine, kada je Sovjetski Savez zaoštrio stav u odgovoru na uspjeh zapadne politike zadržavanja komunizma u Europi, uključujući Marshallov plan, Trumanovu doktrinu i uspostavu Savezne Republike Njemačke, koja je bila suverena samo nominalno. U tom kontekstu, pregovori o austrijskom sporazumu u potpunosti su zamrznuti (Ferring, 1968: 655–656).

Kad je 1952. Generalna skupština Ujedinjenih naroda s 48 glasova za i nijednim protiv (uz suzdržanost sovjetskog bloka) pozvala okupacijske sile da okončaju okupaciju Austrije, zatražila je i osiguranje njezine teritorijalne cjelovitosti ukidanjem okupacijskih zona te političke suverenosti (Committee on Foreign Relations, 1955: 4). U travnju 1955. austrijska je vlada započela ambiciozan politički pothvat u Moskvi. Beč je težio potpunoj suverenosti zemlje, a zauzvrat se Austrija obvezala na status trajne

neutralnosti,³ što je uključivalo i nepridruživanje vojnim savezima. Ta obveza bila je uvjetovana potpisivanjem sporazuma i povlačenjem savezničkih trupa. Za Moskvu je zajamčena neovisnost Austrije bila ključan faktor u njezinoj njemačkoj politici. Osobito nakon konsolidacije podjele na dvije njemačke države, postojanje Austrije kao neovisne države smatralo se jamstvom trajno oslabljene Njemačke, što je bio jedan od ključnih ciljeva sovjetske vanjske politike nakon Drugog svjetskog rata (Ruggenthaler, 2021: 148). Zanimljiv je podatak da su se sovjetski diplomati često, iako neutemeljeno, žalili austrijskim vlastima da Austrijanci priželjkuju novi *Anschluss*. Iako nerealno, iz sovjetskih izvjava bio je vidljiv strah da bi Njemačka, uz zapadnu pomoć, mogla ponovno postati vodeća vojna sila u Europi te anektirati Austriju, kao što je to učinila nacistička Njemačka 1938. godine (Musulin, 1954: 431). Hall (1968: 478) ističe da je konačni sovjetski pristanak na Austrijski državni ugovor bio temeljen na nadi da će to izazvati neslogu među članicama NATO-a, odnosno da bi neka od njih mogla usvojiti neutralan stav poput Austrije. Potpisivanje sporazuma, nakon deset godina savezničke okupacije, bilo je zakazano za nedjelju 15. svibnja 1955. godine (The New York Times, 1955a).

Najveći kamen spoticanja ranijem potpisivanju Austrijskog državnog ugovora bio je članak 35., prema kojem su Sovjeti polagali pravo na njemačku imovinu u Austriji. Sovjetski Savez kontinuirano je prijetio da će uništiti pregovore inzistirajući na potpisivanju članka 35. u njegovu izvornom obliku. No, Moskva je naposljetku prihvatila američki prijedlog, prema kojem bi članak 35. bio proširen paragrafom koji se odnosi na sporazum postignut između Austrije i SSSR-a u Moskvi, a koji je predviđao konačan povrat naftnih polja i Dunavske parobrodске kompanije (DDSG) austrijskim vlastima (The New York Times, 1945b).

³ Vodeći realist koji je zagovarao austrijsku neutralnost od 1953. godine nadalje bio je Julius Raab (ÖVP), savezni kancelar Austrije do 1961. Raabovi prioriteti bili su okončanje okupacije i obnova državne suverenosti Austrije. U tu svrhu bio je spreman razmotriti neutralnost, unatoč ograničenjima koja bi mogla nametnuti austrijskom sudjelovanju u europskoj suradnji. S pozitivne strane, kako je Raab vidio, neutralnost bi pomogla okončati neželjene spekulacije o Anshlusu i, po uzoru na Švicarsku, pružila bi koristan instrument za izgradnju države i nacije. Raabov interes za neutralnost dijelio je novi socijalistički državni tajnik Ministarstva vanjskih poslova od 1953. godine, Bruno Kreisky. Kreisky je tijekom rata bio u izbjeglištvu u Švedskoj i služio je u austrijskom veleposlanstvu u Stockholmu do 1950. godine. Tako je bio svjedok američko-švedskih kontroverzi oko neutralnosti. Među austrijskim socijalistima, Karl Renner, otac osnivač Prve austrijske republike i prvi predsjednik Austrije nakon Drugog svjetskog rata, dosljedno je isticao model švicarske neutralnosti tijekom 1940-ih, ali je postao suzdržan s izbijanjem hladnog rata. Od tada, unatoč Kreiskyjevom interesu, neutralnost nije bila, niti će biti, visoko na dnevnom redu SPÖ-a sve do kasnih 1950-ih. Relativno prozapadno orijentirani i antikomunistički nastrojeni stranački vođe ranih 1950-ih željeli su održati distancu od komunističke propagande o neutralnosti. Ilustrativan primjer tog stava bio je Oskar Helmer, ministar unutarnjih poslova i jedan od ključnih figura SPÖ-a u to vrijeme, koji u svojim memoarima, objavljenima 1957., nije ni spomenuo neutralnost. Mlađi socijalisti, okupljeni oko Bruna Kreiskyja, međutim, nastavili su razvijati ideje o austrijskoj neutralnosti tijekom 1950-ih. Daljnja poveznica u lancu realista zainteresiranih za neutralnost bio je austrijski veleposlanik u Moskvi Norbert Bischoff. Bischoff je često poticao Raaba da se oslobodi američkog zagrljaja i uspostavi bolje kontakte s Moskvom. Kao model za takve kontakte često je isticao slučaj Finske (Rainio-Niemi, 2014).

Sporazum o Austriji naposljetku je potpisan u palači Belvedere u Beču 15. svibnja 1955. (The New York Times, 1955d). Vjačeslav M. Molotov, sovjetski ministar vanjskih poslova, predložio je da „vlade SSSR-a, Sjedinjenih Američkih Država, Ujedinjenog Kraljevstva i Francuske Republike ovime izjavljuju da će Sovjetski Savez, Sjedinjene Američke Države, UK i Francuska poštovati i pridržavati se izjave o trajnoj neutralnosti Austrije, kao što to čini Švicarska u svojim odnosima s drugim državama” (The New York Times, 1955e). Trojica zapadnih ministara vanjskih poslova izjavila su da u načelu nemaju prigovora na to. Austrijski ministar vanjskih poslova Leopold Figl tada je predstavio prijedlog za austrijsku neutralnost, koji je bio predan četirima stranim delegacijama. Prijedlog je imao oblik rezolucije Austrijskog nacionalnog vijeća, kojom se od savezne vlade tražilo da podnese ustavni zakon kojim bi se proglasila trajna neutralnost Austrije. Prema rezoluciji, Austrija se ne bi pridružila nikakvim vojnim savezima i ne bi dopuštala uspostavu vojnih baza stranih država na svom teritoriju. Također bi izjavila svoju namjeru da u odnosima s drugim državama poštuje načela iz Povelje Ujedinjenih naroda te bi poduzela korake za prijem u Ujedinjene narode. Kada bi takav oblik neutralnosti bio usvojen, trebao bi jamstvo velikih sila. Izjava o neutralnosti stupila bi na snagu prije nego što bi njezin teritorijalni integritet bio zajamčen od strane tih sila, a Državni ugovor bio bi potpisan. To je bilo u skladu s Moskovskim memorandumom^{4,5} te Moskovskom deklaracijom iz 1943., u kojoj su savezničke države izjavile da su spremne obnoviti slobodnu i neovisnu Austriju.

- ⁴ U Memorandumu potpisanom u Moskvi 15. travnja 1955. austrijska i sovjetska delegacija postigle su dogovor koji obvezuje austrijsku vladu na provođenje sljedećih odluka i mjera.
1. Pozivajući se na izjavu danu na konferenciji u Berlinu 1954. godine da se neće pridružiti nijednom vojnom savezu niti dopustiti strane vojne baze na svom teritoriju, austrijska vlada dat će izjavu u obliku koji će međunarodno obvezivati Austriju na trajno prakticanje neutralnosti, kakvu održava Švicarska.
 2. Nakon ratifikacije Državnog ugovora austrijska vlada podnijet će tu izjavu austrijskom parlamentu na potvrdu u skladu s austrijskim saveznim ustavom.
 3. Austrijska vlada poduzet će sve odgovarajuće korake kako bi dobila međunarodno priznanje te izjave.
 4. Austrijska vlada pozdravit će jamstvo četiriju sila o neovisnosti i teritorijalnoj cjelovitosti Austrije.
 5. Austrijska vlada nastojat će dobiti takvo jamstvo od vlada Francuske, Ujedinjenog Kraljevstva i Sjedinjenih Američkih Država (Verdross, 1956: 61).
- ⁵ Cede (2021: 26–27) tvrdi da Moskovski memorandum treba razlikovati od Zakona o neutralnosti, putem kojeg je Austrija usvojila svoj međunarodni status suverenim činom domaćeg zakonodavstva. Dajući obećanje o neutralnosti u Moskovskom memorandumu, austrijski pregovarači jasno su stavili do znanja da ne namjeravaju vezati se ugovorom prema međunarodnom pravu, već su neutralnost obećali putem političkog dokumenta. Stoga naknadna notifikacija neutralnosti svim državama s kojima je Austrija imala diplomatske odnose 1955. godine i njezino naknadno priznanje nisu stvorili ugovorni odnos, već su jednostavno značili da je Austrija formalno obavijestila druge države o svom novom međunarodnom statusu. Pretpostavimo da bi Austrija željela ukinuti svoju neutralnost – ona bi bila potpuno slobodna to učiniti. Druge države nemaju pravo prigovarati bilo kakvoj promjeni, a kamoli ukidanju neutralnosti, na temelju pretpostavljenog argumenta da formalna notifikacija austrijske neutralnosti međunarodnoj zajednici, u kombinaciji s recipročnim prihvaćanjem te notifikacije, predstavlja pravno obvezujući odnos. Nije iznenađujuće da je Sovjetski Savez podržao to stajalište, inzistirajući da svaka izmjena ili ukidanje austrijske neutralnosti zahtijeva pristanak Moskve.

Klauzula o ratnoj krivnji izbačena je iz preambule ugovora na prijedlog ministra Figla te je glasila:

„Nakon ovog rata, u kojem je Austrija kao integralni dio Hitlerove Njemačke sudjelovala u ratu protiv savezničkih i pridruženih sila i dala svoj maksimalan doprinos svojim vojnim i ekonomskim sposobnostima njemačkom ratnom naporu, svrha austrijskog teritorija da ostane neutralan je da nema austrijske odgovornosti koja proizlazi iz ovog sudjelovanja u ratu” (The New York Times, 1955e).

Već ranije, u Moskovskom memorandumu od 15. travnja 1955., Austrija se obvezala da će proglasiti deklaraciju o trajnoj neutralnosti, slično onoj koju primjenjuje Švicarska, te da će tražiti priznanje tog statusa od drugih država. Ta je obveza prvo ispunjena jednostranom izjavom, a zatim je potvrđena usvajanjem Ustavnog zakona od 26. listopada 1955. (Grlić Radman, 2004: 18). Budući da taj zakon nije smatran izmjenom temeljnih načela austrijskog ustava, usvojen je bez referenduma dvotrećinskom većinom u Nacionalnom vijeću. Taj sažet zakon, koji u svoja dva članka sadrži ukupno 71 riječ, u članku 1, stavku 1, prvo navodi da Austrija svojom slobodnom voljom proglašava trajnu neutralnost. Politički čelnici često su naglašavali upravo tu dobrovoljnost. U pravnom smislu, ispravno je da je Austrija trajnu neutralnost prihvatila jednostranom odlukom te da joj ona nije bila nametnuta Državnim ugovorom od strane velikih sila. Međutim, politički gledano, prihvaćanje neutralnosti bilo je preduvjet velikih sila, osobito Sovjetskog Saveza, za ponovno uspostavljanje austrijskog državnog suvereniteta.

Pojam trajne neutralnosti zapravo je prijevod izraza *neutralité perpétuelle*, formuliranog 1815. za Švicarsku kako bi se razlikovala trajna neutralnost, koja se odnosi na sve buduće ratove, od *ad hoc* neutralnosti, koja se proglašava samo za određeni sukob. Stoga trajnost neutralnosti ne treba shvatiti kao apsolutnu nepromjenjivost. U istom stavku spomenutog zakona stoji da će Austrija održavati i braniti svoju neutralnost svim raspoloživim sredstvima. Ta je formulacija povezana utvrđenim obvezama neutralne države, posebno s obvezom sprečavanja vojne ugroze. Ona čini pravni temelj vojne obrane zemlje, odnosno koncepta sveobuhvatne nacionalne obrane, definiranog u članku 9a Saveznog ustavnog zakona. Izraz obrana neutralnosti svim raspoloživim sredstvima treba se razumjeti u smislu da opseg obrambenih napora ostaje u nadležnosti same Austrije i, kako sažima Alfred Verdross, ovisi o vlastitim sposobnostima i vanjskim okolnostima. Stavak 2. članka 1. utvrđuje da Austrija neće pristupiti vojnim savezima niti dopuštati uspostavu stranih vojnih baza na svom teritoriju. Konačno, članak 2. zadužuje saveznu vladu za provedbu ovog zakona (Senn, 2023: 30–31).

Austrija je sadržaj Ustavnog zakona prenijela velesilama i drugim državama. To znači da austrijska neutralnost nije bazirana na međunarodnopravnom ugovoru, kao što je slučaj sa Švicarskom, već na internoj objavi zakona. Međunarodnopravnu valjanost stekla je notifikacijom uz molbu za priznanje. Deklaracija o trajnoj neutralnosti bila je, s jedne strane, nagrada za povlačenje sovjetskih trupa, dok je, s druge strane, dugoročno omogućila Austriji da ostane izvan hladnog rata, držeći pasivan (neutralan) stav (Grlić Radman, 2004: 18).

Dana 14. studenog 1955. sve države koje su imale diplomatske odnose s Austrijom bile su obaviještene o ovom ustavnom zakonu te su pozvane priznati stalnu neutral-

nost Austrije. Do ožujka 1957. ukupno 61 država pozitivno je odgovorila na taj zahtjev. Četiri velike sile, potpisnice Austrijskog državnog ugovora, izrazile su svoje priznanje u bilješkama od 6. prosinca 1955. Obavijest o svom ustavnom zakonu međunarodno je obvezala Austriju da održava prijavljeni status *rebus sic stantibus*. Budući da se radilo o jednostranom pravnom aktu, ta je deklaracija stvorila obveze samo za Austriju. Naime, Austrija je od tada bila pravno obvezana ne započinjati ratove i stoga ne ulaziti u sporazume koji bi je mogli uvući u rat, poput vojnih saveza, niti je mogla sklapati međunarodne obveze koje bi joj onemogućile nepristrano primjenjivanje neutralnosti na buduće zaraćene strane. Međutim, priznavanjem tog statusa druge su države preuzele obvezu da ga poštuju, odnosno da se suzdrže od radnji koje bi mogle uključiti Austriju u rat ili na drugi način onemogućiti njezine prava i dužnosti trajno neutralne države. Oba pravna akta – jednostrana deklaracija i naknadno priznanje – zajedno stvaraju uzajamna prava i obveze prema međunarodnom pravu (Zemanek, 1961: 409).

Postavlja se pitanje zbog čega su Sovjeti pristali na to da bivša neprijateljska država postane neutralna, a time i izvan sovjetske vojne kontrole. Mattes (2022: 320) tvrdi da je Austrija na taj način postala model vanjskopolitičke doktrine mirnog suživota, koju je promovirao SSSR. Mueller (2011: 275–276) argumentira da je, kako bi neutralnost učinio privlačnom Zapadu, Kremlj bio odlučan predstaviti Austriju kao primjer koristi koju bi neka zapadna država mogla dobiti postajući neutralna. Naime, komunistički pristup mirnodopskoj neutralnosti bio je podložan sovjetskim interesima u dvostrukom smislu. Prvo, SSSR je zagovarao neutralnost ili neutralizaciju kada je to bilo korisno za njega jer je, prema sovjetskom tumačenju, u određenim uvjetima neutralnost mogla imati pozitivne posljedice. Kada su te posljedice išle u prilog SSSR-u, kao u slučaju Litve 1920. ili Austrije 1955., neutralnost je bila dobrodošla. Kada su te posljedice bile nepovoljne za sovjetske lidere, obećanja o neutralnosti Kremlj je ignorirao, kao u slučaju Finske tijekom Brežnjevljeve ere. Također se čini mogućim zaključiti da je sovjetska vlada promovirala neutralnost nesocijalističkih država kada su šanse za brzo stjecanje prevlasti u tim državama bile niske. Nadalje, komunistička interpretacija neutralnosti također je bila povezana sa sovjetskim interesima. Neutralnost zemlje smatrana je sredstvom za njezino približavanje socijalističkom bloku, a ne samo za njezino držanje podalje od suprotnog bloka. Taj se cilj trebalo postići pomoću posebne doktrine neutralnosti, koja je uključivala odgovornosti koje bi, kad bi bile ispunjene, vjerojatno poticale približavanje neutralne zemlje istoku. Ta doktrina sastojala se od mnogih političkih pogodnosti, ali i dužnosti, uključujući obvezu da se ne pristupi NATO-u ili EEZ-u te da se promoviraju sovjetski diplomatski ciljevi i održavaju prijateljski odnosi.

Rathkolb (2017) tvrdi da je, iz sovjetske perspektive, do kasnih 1980-ih austrijska neutralnost prvenstveno bila jamstvo protiv oživljavanja zapadnonjemačkog imperijalizma. Također dodaje da je Austrija istodobno predstavljala testni slučaj. Naime, ako bi austrijska neutralnost propala u mirnodopskom razdoblju, vjerojatnost napada na istočni blok, poput onoga tijekom Drugog svjetskog rata, znatno bi porasla. Prije dolaska Gorbačova na vlast, trauma Drugog svjetskog rata bila je toliko snažna u kolektivnoj svijesti sovjetske komunističke elite da su vjerovali u mogućnost ponavljanja povijesti.

Treba naglasiti da su prije 1955. godine Sjedinjene Američke Države bile vrlo skeptične prema austrijskoj neutralnosti. Kako je američki državni tajnik John Foster

Dulles rekao: „Rusi su možda smislili nešto prihvatljivo Austrijancima, ali ne i nama.” (Bunzl, 1999: 24–25). Sumnje su bile potaknute strahom da austrijske obrambene sposobnosti nisu dovoljno jake da se nose s potencijalnom sovjetskom prijetnjom. Takva bi nedovoljnost utjecala na NATO-ovo planiranje. Jedan je promatrač primijetio da bi povlačenje okupacijskih trupa prije nego što Austrija uspije organizirati, obučiti i opremiti razumno adekvatne sigurnosne snage stvorilo vojni vakuum u srednjoj Europi, u kojem bi komunisti mogli očekivati da preuzmu vlast i dominiraju zemljom, stvarajući tako sovjetski istureni položaj na liniji Istok–Zapad. Stoga je konačni sporazum za Austriju trebao stupiti na snagu tek nakon što SAD bude uvjeren da su austrijske oružane snage razumno adekvatne za obavljanje svih zadataka predviđenih u ugovoru (Bunzl, 1999: 24–25).

Zanimljivo je da susjedna Švicarska nije bila oduševljena novim austrijskim načelom vanjske politike. Ideja da Austrija preko noći postane neutralna na isti način kao i Švicarska u tamošnjim se krugovima smatrala smiješnom i opasnom. Bern je upozoravao da je za postizanje neutralnosti potrebna dugogodišnja diplomacija, uz njezino priznavanje i prihvaćanje od svih uključenih strana. Švicarci su pritom isticali da Westfalski mir iz 1648., koji je formalizirao švicarsku neutralnost, nije proizašao iz tjedana ili mjeseci pregovora, već iz dugotrajnih i složenih razgovora tijekom više godina. Najtiražniji dnevni list u Zürichu, *Neue Zürcher Zeitung*, naglasio je da bi jedini način na koji bi Austrija mogla postati istinski neutralna bio taj da se naoruža s najmanje petsto tisuća vojnika, što bi zahtijevalo višegodišnje vojne pripreme, poput onih koje provode Švicarci i Izraelci. Iz švicarskog je kuta gledišta⁶ austrijska neutralnost mogla predstavljati ne samo širenje sovjetskog utjecaja već i narušavanje ravnoteže moći u Europi (The New York Times, 1955c).

Iz austrijske perspektive, uz neutralnost, srž ugovora bio je i članak 20. o napuštanju savezničkih okupacijskih snaga. Stupanjem na snagu ugovora, Četverostrani sporazum o kontroli od 28. lipnja 1946. prestao je važiti, a Međusavezničko zapovjedništvo prestalo je obavljati bilo kakve funkcije u vezi s upravljanjem gradom Bečom. Nakon završetka povlačenja okupacijskih trupa iz Austrije, sporazum o zonama okupacije prestao bi važiti. Te su snage trebale biti povučene iz Austrije u roku od devedeset

⁶ Gledano iz povijesne perspektive, jasno je da postoji značajna razlika između austrijske i švicarske neutralnosti. Za razliku od Austrije, koja se uz suglasnost četiriju sila i u kratkom roku opredijelila za neutralan status, Švicarska tijekom hladnog rata nije ni podnosila zahtjev za članstvo u Ujedinjenim narodima. Istodobno, u preambuli Austrijskog državnog ugovora velike sile obećavaju „podržati zahtjev Austrije za prijem u Ujedinjene narode,” dok se u članku 17. navodi: „Nakon što Austrija postane članica Ujedinjenih naroda ...” Dakle, Sovjetski Savez, kao ugovorna strana Moskovskog memoranduma, smatrao je da je austrijsko članstvo u UN-u u potpunosti spojivo s njezinom trajnom neutralnošću po švicarskom modelu. Međutim, razlika je doista bila upečatljiva. Švicarska je procjenjivala da je njezin ulazak u Ligu naroda u međuratnom razdoblju bio moguć samo zahvaljujući decentraliziranom sustavu kolektivne sigurnosti, pod uvjetom da joj se dodijeli poseban pravni status koji bi je izuzeo od sudjelovanja u vojnoj zajedničkoj akciji i kasnije u gospodarskim sankcijama. Za razliku od toga, smatrala je da bi središnja uloga Vijeća sigurnosti UN-a, koje provodi centralizirane mjere kolektivne sigurnosti, bila nespojiva s njezinom trajnom neutralnošću, čak i kada bi joj bio omogućen poseban položaj (Kunz, 1956: 423). Upravo u tome leži ključna kontradikcija između švicarskog i austrijskog modela neutralnosti.

dana od stupanja ugovora na snagu i „koliko god je moguće, najkasnije do 31. prosinca 1955. godine” (Kunz, 1955: 536).

Larson (1987: 29) ističe da je Austrijski državni ugovor najuspješniji sporazum o neutralizaciji postignut u razdoblju nakon Drugog svjetskog rata jer je spriječio opasnu konfrontaciju između zapadnih i sovjetskih trupa oko kontrole ovog strateškog teritorija u srcu Europe. Austrijski državni ugovor također je pridonio sprječavanju kriza omogućivši opuštanje napetosti, što je predstavljeno Ženevskim summitom iste godine, kada su se na jednom mjestu sastali šefovi država i vlada SSSR-a, SAD-a, Francuske i Ujedinjenog Kraljevstva. Tijekom prvih mjeseci nakon proglašenja neutralnosti, otprilike do kraja 1956. godine, bilo je jasno da austrijska vlada nema namjeru proširiti svoju neutralnost na nevojna, odnosno politička, kulturna i, iznad svega, ekonomska pitanja. Stalno se naglašavalo da je Austrija „slobodna država koja nije podložna nikakvim obvezama te da je njezina neutralnost isključivo vojne prirode” (Kořan, 2006: 25). To tumačenje neutralnosti impliciralo je da je Austrija slobodna odlučiti o punopravnom članstvu u bilo kojem nevojnom savezu i organizaciji. Tako je, za razliku od Švicarske, Austrija odabrala članstvo u UN-u (14. prosinca 1955.) i Vijeću Europe (16. travnja 1956.) (Kořan, 2006: 25).

Naime, austrijska prijava za članstvo u Ujedinjenim narodima bila je podnesena još 2. srpnja 1947. godine, ali je ostala neriješena zbog negativnog glasa Sovjetskog Saveza u Vijeću sigurnosti. No, 14. prosinca 1955., tjedan dana nakon što su četiri od pet stalnih članica Vijeća sigurnosti priznale stalnu neutralnost Austrije, to je tijelo jednoglasno preporučilo prijem Austrije u UN, što je istog dana provedeno jednoglasnom odlukom Opće skupštine (Zemanek, 1961: 409–410). Prijem Austrije izglasan je bez ikakve rasprave o kompatibilnosti neutralnosti s članstvom u organizaciji (Verdross, 1960: 28). Iz toga proizlazi da su četiri stalne članice Vijeća sigurnosti već prilikom potpisivanja Državnog ugovora smatrale da je trajna neutralnost u skladu s članstvom u Ujedinjenim narodima. Isto su potvrdile i ostale članice UN-a jer su primile Austriju u organizaciju, unatoč tome što se ona već ranije proglasila trajno neutralnom i taj status notificirala drugim državama uz molbu za priznanje. Time su članice Ujedinjenih naroda, a osobito stalne članice Vijeća sigurnosti, preuzele obvezu da nikada ne prisile Austriju na sudjelovanje u prisilnim mjerama koje bi povrijedile njezinu neutralnost (Verdross, 1958: 526). U tom smislu, austrijski pravni stručnjaci razvili su teoriju poznatu kao *Verdrossova doktrina*, prema kojoj Austrija uživa poseban status u odnosu na druge članice UN-a u pogledu provođenja kolektivnih sigurnosnih obveza. Verdrossova doktrina tvrdi da Vijeće sigurnosti može pojedine države izuzeti od sudjelovanja u provođenju sankcija jer odluka Vijeća sigurnosti ovisi o zaključenju posebnih sporazuma s državama članicama. Prema Verdrossu, dovoljno je da Vijeće sigurnosti ne predloži usvajanje nacrtu posebnog sporazuma, sukladno članku 43, stavku 3. Povelje UN-a, za one države koje žele biti izuzete od sudjelovanja u vojnim sankcijama. Verdross je davao prvenstvo internim aktima Republike Austrije, kojima je regulirana neutralnost, pred obvezama koje proizlaze iz članstva u UN-u (Grić Radman, 2009: 75). Austriji je u tom naumu koristio i članak 48. Povelje UN-a, koji je na stanoviti način fleksibilan jer mjere za očuvanje svjetskog mira i međunarodne sigurnosti, koje donosi Vijeće sigurnosti, mogu biti provođene alternativno, što znači od svih ili samo

od pojedinih članica UN-a. Sukladno tome, Austrija je iskoristila pravo da u svakom konkretnom slučaju, u skladu s obvezama koje proizlaze iz neutralnosti, sama odluči o svom sudjelovanju u sankcijama kolektivne sigurnosti (Grlić Radman, 2009: 196).

Pravna mišljenja koja su razvili austrijski pravnici, a posebno Verdrossa, s vremenom su postala službena doktrina austrijske vlade i desetljećima su se predavala na austrijskim sveučilištima kao prevladavajući pogled na to pitanje. Austrijska doktrina o usklađivanju obveza UN-a s neutralnošću također pokazuje kako je Austrija samostalno preuzela pravo tumačenja svoje neutralnosti prema vlastitim kriterijima (Cede, 2021: 20).

ZAKLJUČAK

Austrijski je put do neutralnosti, od savezničke okupacije pa sve do prijema u Ujedinjene narode, primjer izrazito složenoga diplomatskog procesa u poslijeratnom kontekstu podijeljene Europe. Analiza je pokazala kako je odluka o neutralnosti bila kombinacija unutarnjih političkih prilika, osobito potrebe za očuvanjem jedinstvene i legitimne vlasti, te međunarodnih pregovora obilježenih suprotstavljenim ciljevima velikih sila. S jedne je strane Beč nastojao izbjeći sudbinu podijeljene Njemačke, a s druge su strane i zapadni i sovjetski blok imali vlastite interese. Naime, zapadu je bilo važno spriječiti pad Austrije pod sovjetsku dominaciju, dok je Moskva, nakon neuspjelog pokušaja nametanja komunizma demokratskim putem, prihvatila neutralnost kao praktičan kompromis. Time je nastojala stvoriti model potencijalne mirnodopske koegzistencije s nesocijalističkim državama, koji je promovirala među drugim europskim državama.

Dok je saveznička okupacija onemogućavala punu konsolidaciju austrijske suverenosti, uspostava jedinstvene vlade i relativno brza međunarodna legitimacija omogućile su Austrijancima vođenje samostalne vanjske politike, barem u formalnom smislu. Ključna točka bilo je potpisivanje Austrijskog državnog ugovora 1955. godine, kojim je Austrija ponovno stekla potpunu neovisnost te se obvezala na trajnu neutralnost. Upravo je ta obveza bila nužan uvjet za povlačenje stranih trupa, što je ujedno omogućilo Austriji da se, uz naklonost objiju strana u hladnom ratu, učvrsti kao neutralna država. Pridruživanje Austrije Ujedinjenim narodima iste godine bilo je dodatno priznanje novog statusa. Naime, ondje je Austrija, za razliku od drugih neutralnih zemalja, uspjela usuglasiti obveze kolektivne sigurnosti s vlastitim neutralnim položajem. Razvijena pravna doktrina – osobito Verdrossova tumačenja – dala je legitimitet austrijskoj želji da aktivno sudjeluje u sustavu kolektivne sigurnosti, a istovremeno ne naruši principe neutralnosti.

Ova studija slučaja pokazuje da se neutralnost, iako često definirana kao vojno-političko opredjeljenje, može razvijati i prilagođavati pod utjecajem složenih odnosa globalnih sila. Austrija je, neovisno o početnim skepticizmima s objiju strana željezne zavjese, uspjela postići vlastitu verziju neutralnosti koja joj je omogućila samostalan put u europskoj i svjetskoj politici. Uspjeh te strategije vidljiv je u činjenici da neutralnost i danas ostaje jedan od prepoznatljivih stupova austrijskoga državnog identiteta, dok je

istodobno Beč, kao sjedište niza međunarodnih organizacija, pokazao da neutralnost nije prepreka, nego često i prednost u vođenju aktivne vanjske politike.

LITERATURA

- Adelman, K. i Sorrels, C. 1986. Negotiating with Moscow: The Case of Austria. *The National Interest*, (3): 61–65.
- Austrian Embassy. 1959. The development of Austria's economy and export trade in the postwar years. *Indian Economic Review*, 4 (3): 69–75.
- Bischof, G. 1999. *Austria in the First Cold War, 1945–55: The Leverage of the Weak*. Palgrave Macmillan. London.
- Bunzl, J. 1999. American Attitudes toward Austria and Austrian-German Relations since 1945, u: Good, D. i Wodak, R., *From World War to Waldldhein: Culture and Politics in Austria and the United States*. Berghahn Books. New York i Oxford: 19–36.
- Carafano, J. J. 2002. *Waltzing into the Cold War: The Struggle for Occupied Austria*. Texas A&M University Press. College Station.
- Cede, F. 2021. Austria's Neutrality – Myth versus Reality, u: Kramer, M., Makko, A. i Ruggenthaler, P., *The Soviet Union and Cold War Neutrality and Nonalignment in Europe*. Lexington Books. London: 15–31.
- Čepulo, D. 2012. *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu: Od srednjeg vijeka do suvremene doba*. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu. Zagreb.
- Choffy, C. 1961. The Problem of the South Tyrol. *World Affairs*, 124 (2): 47–49.
- Cronin, A. K. 1989. East-West Negotiations over Austria in 1949: Turning-Point in the Cold War. *Journal of Contemporary History*, 24 (1): 125–145.
- Cullis, M. 1981. The Austrian Treaty Settlement. *Review of International Studies*, 7 (3): 159–164.
- E. W. 1958. Tension in the South Tyrol: A Settlement in Dispute. *The World Today*, 14 (1): 26–37.
- Erickson, E. 1950. The Zoning of Austria. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 267: 106–113.
- Fellner, F. 1988. The Problem of the Austrian Nation after 1945. *The Journal of Modern History*, 60 (2): 264–289.
- Ferring, R. 1968. The Austrian State Treaty of 1955 and the Cold War. *The Western Political Quarterly*, 21 (4): 651–667.
- Foulkrod, M. 1947. Independent Austria. *Current History*, 12 (69): 483–490.
- Freeman, A. 1978. Why the Soviet Union Permitted Austria to Be Free: A Long-Standing Mystery Solved. *The International Lawyer*, 12 (4): 863–867.
- Gehler, M. i Kaiser, W. 1997. A Study in Ambivalence: Austria and European Integration 1945–95. *Contemporary European History*, 6 (1): 75–99.

- Graf, M. 2021. Indefinite Coexistence? Austria, the Soviet Union, and Ostpolitik after 1968, u: Kramer, M., Makko, A. i Ruggenthaler, P., *The Soviet Union and Cold War Neutrality and Nonalignment in Europe*. Lexington Books. London: 233–259.
- Grić Radman, G. 2004. Neutralnost Austrije i novi europski sigurnosni poredak. *Međunarodne studije*, 4 (2): 16–31.
- Grić Radman, G. 2009. *Neutralnost i nova europska sigurnost*. Golden marketing-Tehnička knjiga. Zagreb.
- Hall, M. 1968. Review of *Austria between East and West 1945–1955* by W. B. Bader. *Science & Society*, 32 (4): 476–478.
- Kořan, M. 2006. Austrian Neutrality: Burden of History in the Making or Moral Good Rediscovered? *Perspectives*, 26: 23–45.
- Kunz, J. 1947. The Italo-Austrian Agreement on the Austrian South Tyrol. *The American Journal of International Law*, 41 (2): 439–445.
- Kunz, J. 1955. The State Treaty with Austria. *The American Journal of International Law*, 49 (4): 535–542.
- Kunz, J. 1956. Austria's Permanent Neutrality. *The American Journal of International Law*, 50 (2): 418–425.
- Larson, D. W. 1987. Crisis Prevention and the Austrian State Treaty. *International Organization*, 41 (1): 27–60.
- Mattes, J. 2022. Neue Wege der Österreichischen Akademie der Wissenschaften im Kalten Krieg. Politische Konkurrenz und wissenschaftliche Kooperation, u: Feichtinger, J. i Mazohl, B., *Die Österreichische Akademie der Wissenschaften 1847–2022. Eine neue Akademieggeschichte*. Austrian Academy of Sciences. Vienna: 319–364.
- Mosely, P. 1950. The Treaty with Austria. *International Organization*, 4 (2): 219–235.
- Mueller, W. 2011. *A Good Example of Peaceful Coexistence?: The Soviet Union, Austria, and Neutrality, 1955–1991*. Austrian Academy of Sciences Press. Vienna.
- Mueller, W. 2017. The USSR and the Fate of Austrian Communism 1944–1956. *Quaestoria*, 1: 63–88.
- Musulini, J. 1954. Austria between East and West. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944–)*, 30 (4): 425–433.
- Piotrowski, H. 1987. The Soviet Union and the Renner Government of Austria, April–November 1945. *Central European History*, 20 (3/4): 246–279.
- Rainio-Niemi, J. 2014. *The Ideological Cold War: The Politics of Neutrality in Austria and Finland*. Routledge. Abingdon i New York.
- Rathkolb, O. 2017. International Perceptions of Austrian Neutrality, u: Wodak, R., Pelinka, A. i Bischof, G., *Neutrality in Austria*. Routledge. Abingdon i New York.
- Ruggenthaler, P. 2021. A Hidden Danger for Eastern Bloc? Neutral Austria in Soviet Policy from 1955 to the End of the Cold War, u: Kramer, M., Makko, A. i Ruggenthaler, P., *The Soviet Union and Cold War Neutrality and Nonalignment in Europe*. Lexington Books. London: 148–170.

- Senn, M. 2023. Österreichs Neutralität, u: Senn, M., Eder, F. i Kornprobst, M., *Handbuch Außenpolitik Österreichs*. Springer. Berlin: 23–51.
- Spitzer, H. M. 1949. Austrian Problems. *World Affairs*, 112 (1): 17–19.
- Steininger, R. 2008. *Austria, Germany, and the Cold War: From the Anschluss to the State Treaty, 1938–1955*. Berghahn Books. Oxford.
- Stourzh, G. i Mueller, W. 2018. *A Cold War over Austria: The Struggle for the State Treaty, Neutrality, and the End of East–West Occupation, 1945–1955*. Lexington Books. London.
- Verdross, A. 1956. Austria's Permanent Neutrality and the United Nations Organization. *The American Journal of International Law*, 50 (1): 61–68.
- Verdross, A. 1960. Austria, Neutrality and the United Nations. *India Quarterly*, 16 (1): 24–30.
- Verdross, A. 1958. Die österreichische Neutralität. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 19: 512–530.
- Weigend, G. 1950. Effects of Boundary Changes in the South Tyrol. *Geographical Review*, 40 (3): 364–375.
- Williams, W. 2000. The Road to the Austrian State Treaty [Review of *Austria and the First Cold War, 1945–1955: The Leverage of the Weak*, by G. Bischof]. *Journal of Cold War Studies*, 2 (2): 97–107.
- Zemanek, K. 1961. Neutral Austria in the United Nations. *International Organization*, 15 (3): 408–422.
- Zorn, T. 1977. Manjinsko pitanje i jugoslavensko-austrijski odnosi u godinama 1945–1975. *Časopis za suvremenu povijest*, 9 (1): 25–45.

Novinski izvori

- Committee on Foreign Relations. (1955). *The Austrian State Treaty: Report of the Committee on Foreign Relations on Executive G*. (84th Congress, 1st Session, Senate Executive Report No. 8). United States Government Printing Office.
- The New York Times*. (1945a, August 9). Allies cut Austria into four zones with Vienna under joint control.
- The New York Times*. (1945b, June 29). Austria receives broad authority.
- The New York Times*. (1955a, May 13). Austrians are jubilant.
- The New York Times*. (1955b, May 13). Austrian treaty set for signing as Soviet yields.
- The New York Times*. (1955c, May 14). Neutral Austria doubted by Swiss.
- The New York Times*. (1955d, May 16). Austria is free.
- The New York Times*. (1955e, May 14). Treaty approved.

The Genesis of Austrian Neutrality: From Allied Occupation to United Nations Membership

Marin Jašić

EXTENDED SUMMARY

The paper analyzes the political, legal, and diplomatic circumstances under which Austria, following the Second World War, gradually established its neutrality and consolidated itself as an independent, internationally recognized state. The study focuses on the period of Allied occupation, during which the interests of the United States, the Soviet Union, the United Kingdom, and France intertwined in shaping Austria's domestic and foreign policy. Particular attention is devoted to the complex negotiations among the four powers conducted within the framework of the Allied Commission for Austria and subsequent bilateral initiatives, which ultimately led to the signing of the Austrian State Treaty in 1955. This treaty marked the end of a decade-long occupation and enabled the withdrawal of foreign troops from Austrian territory, thereby paving the way for the full restoration of Austrian sovereignty. The research demonstrates that the adoption of permanent neutrality was essential for Austria's international recognition and its admission to the United Nations in the same year. Neutrality was defined as a constitutional obligation to refrain from joining military alliances and to prohibit the establishment of foreign military bases, while simultaneously serving as a foundation for the development of an independent foreign policy consistent with the principles of the UN Charter. This interpretation allowed Austria, despite Cold War polarization, to maintain balanced relations with both sides of the Iron Curtain. Therefore, the Austrian case is presented as an important precedent for the institutional construction of neutrality in postwar Europe, demonstrating that neutrality can emerge as a product of international agreement rather than solely from historical tradition. The diplomatic and legal mechanisms that enabled Austria's reintegration into the international community illustrate that neutrality can serve as an instrument for preserving stability and balance between opposing blocs, as well as a foundation for the state's long-term foreign policy autonomy.

Keywords: Austria, neutrality, Cold War, sovereignty, negotiations, United Nations