

Проф. др. Хајнц Гертнер*
Одељење за политичке науке
Универзитет у Бечу
Беч, Аустрија

<https://doi.org/10.18485/sres.2023.2.3.3>
UDK 341.214(436)"20"
341.35(4)
327:355.02(4)

Прейходно (крајко) саопшћење
Примљен: 26.12.2023.
Прихваћен: 19.1.2024.

АНГАЖОВАНА ВОЈНА НЕУТРАЛНОСТ АУСТРИЈЕ И СРБИЈЕ У УСЛОВИМА РАТА У УКРАЈИНИ - ОДРЖИВА НЕУТРАЛНОСТ, ИЛИ НЕ?*

Говорићу о концепту неутралности, о неким његовим историјским коренима и његовом развоју конкретно у Аустрији као и о њеном садашњем статусу. Било је то 1955. године када је аустријски парламент усвојио Закон о неутралности, а то је уједно и Уставни закон. Јер Аустрија је била подељена као Немачка 1945. године. После закона о неутралности, сви страни војници су напустили Аустрију. Због неутралности Аустрија није била укључена ни у један од блокова, ни у Варшавски пакт ни у НАТО. И она је после тога била уједињена, за разлику од Немачке која је остала подељена током целог Хладног рата.

Овај закон о неутралности има у основи три главне карактеристике, које су и даље релевантне за све врсте неутралности. Пре свега, Аустрија није смела да приступи никаквом војном савезу. Рекао бих да је, за мене, приступање војном савезу са безбедносним обавезама права црвена линија. Као што ћу да даље аргументујем, неутралност је била веома флексибилан концепт у историјском смислу. Али придруживање војном савезу са безбедносним обавезама је црвена линија из неколико разлога. То је први услов. Друга карактеристика је да неутралној држави, конкретно Аустрији, није дозвољено да стално распоређује стране трупе на свом сувереном тлу. Наравно, могу постојати неки изузеци, али стално базирање није дозвољено. Трећа је помало скривена у закону о неутралности, где пише „стална неутралност“. Дакле, Аустрија не би смела да учествује у страним ратовима. То би био трећи услов, који говори о трајној неутралности, а трајно значи заувек па тако и

* heinz.gaertner@univie.ac.at

** Транскрипт предавања одржаног 2. новембра 2023. године на Институту за европске студије.

у миру. Дакле, у време мира неутралне државе увек морају јасно да поруче: „Нећу да улазим у стране ратове осим у случају да будем нападнут. Стога, нема војног савеза, нема страних трупа, нема страних ратова.“

Рекавши ово, са мојим студентима сам размотрио 21 врсту неутралности, јер неутралност није фиксни концепт. Неутралност је веома стар концепт. И конкретно, можете га детаљно пратити још од 19. века, али пракса је наравно много, много старија. Неутралност није само дете Хладног рата, како би неки тврдили. Нећу овде да елаборирам све концепте, већ ћу поминути само неке од њих.

Уобичајено схватање неутралности, које је доминирало током 20. века, била је повремена неутралност, што само значи изостајање из одређеног рата, неучествовање у одређеном рату, јер их иначе имамо много. Овај концепт је ограничен на неучествовање. Тај захтев не нестаје, али је овде остао приоритет.

После 1918. године, после Првог светског рата, развило се неколико варијанти неутралности. И наравно да је Швајцарска била главни актер у дебати о неутралности и постојала је та швајцарска идеја интегралне неутралности, дакле не само војне, већ и економске, културне неутралности и тако даље, а то значи равноправан став према свим великим силама. Ово је била нека врста изолационистичке неутралности, а Швајцарци су је у неком тренутку назвали „седимо мирно“ неутралношћу, тако да концепт значи да се држите подаље од свега. Али сами Швајцарци су променили концепт после Првог светског рата и оснивања Лиге народа. Већ се водила дебата о разним санкцијама, па се помало отворила швајцарска интерпретација неутралности. Дакле, постојала је селективнија неутралност у политичком смислу – војно да, економски не баш толико. Било је ствари у којима су Швајцарци били селективни, али сада је и тај облик неутралности некако прошлост.

Насупрот томе, 1970. Аустрија је развила своју верзију, за време канцелара Бруна Крајског, форму „активне неутралности“. Она није следила линију пуког неучествовања већ је следила идеју да неутрална држава треба да буде активна. То је такође било време снажног ангажмана са међународним организацијама и Беч је постао средиште за многе од њих почевши од касних 1950-их, на неки начин парирајући Женеву у Швајцарској. А Аустрија је била релевантна и за Блиски исток, јер је Бруно Крајски био први човек који је пред Уједињеним нацијама смислио дво-државно решење за палестинско-израелски проблем. Био је то приказ како неутралне државе могу бити корисне у међународним пословима.

Оно што је такође постало део игре у то доба биле су неутралне и несврстане (НН) земље током 1970-их. Оне су били главни носиоци Конференције о европској безбедности и сарадњи за самит у Хелсинкију 1975. године. Хелсиншки документ је, мислим, био најбољи документ за целу Европу од

1945. године. Нећу да говорим о самом документу сада, али НН државе су биле прилично релевантне. Ја бих их назвао чак и неопходним за успоста-вљање те конференције и тог процеса. И Југославија је такође била велики део процеса, јер је била једна од НН земаља, европска земља са јаким ими-цом на Глобалном југу.

И за Аустрију је то био пут јачег учешћа у међународним пословима. Али сада више нисмо у 1970-им, кренули смо даље. Аустрија је данас чланица Европске уније, чланица Партнерства за мир са НАТО-ом, развијајући током времена и своје учешће у мировним операцијама, али по мом мишљењу још увек недовољно. Сада је дошло до смањења броја мировних снага, док је у неком тренутку било око 1500 војника које смо ми ефективно тако распоређивали. Такође, мислим да је лоше што је било много других питања која су се развила са овим политикама током времена, а која нису била неопходна.

У Аустрији имамо изреку да „не, не морамо да седимо мирно, још увек треба да имамо глас“. Ако је реч о геноциду, етничком чишћењу, кршењу људских права, рату, државе треба да проговоре. И мислим да није довољно само говорити. То је важно због рата у Украјини, због ситуације на Блиском Истоку. Али нема неутралности на теми вредности, нема неутралности према чињеницама. Истовремено, неутралне државе би требало да дају своје предлоге. Није нужно да морају да постављају захтеве другима, нити само да дају неку врсту исповедања, јер то није довољно.

И мислим да Аустрија прихвата идеју да треба да појача свој глас, али она заправо не ради оно што би требало да ради, да предлаже. И ја овај концепт, који је у супротности са изолационистичком интегралном неутралношћу а различит је и од активне неутралности из 1970-их, називам ангажованом неутралношћу. Ангажована неутралност значи ангажовање на одређеним тачкама, ангажовање у међународним пословима колико год је то могуће, и уздржавање колико год је оно потребно. Дакле, ако се део „мирног седења“ сведе само на „колико је потребно“, права црвена линија ове неутралности је неучествовање у војном савезу. Неутралне државе би могле да искористе свој статус много више него до сада. И ту је моја критика Аустрије, на при-мер. Али сада видимо појаву несврстаних држава на глобалном нивоу, на Глобалном југу, које имају сличан статус, а и много су моћније. И мора по-стојати веза између несврстаности и резултата.

Неутралне државе могу бити добар модел. А ако говорим о историјским истраживањима, класичан пример је Аустрија 1955. године. То је било 10 го-дина после Другог светског рата, Аустрија је била уједињена док је Немачка још била подељена. И ту је идеја дошла од дипломата, стручњака са Запада, који су рекли „шта да радимо са овом немачком ситуацијом?“. Мислим да је идеја прво потекла од Џорџа Кенана, он је био бивши амерички амбасадор у Москви, и имао је идеју да створи неутралну зону у централној Европи

која би укључивала Немачку, Чехословачку, Пољску, Мађарску и Аустрију. Убрзо су се појавили други, постојала је двострана иницијатива у САД, иницијатива Ноуленда и Хамфрија¹, која је предлагала исту ствар. И 1957. године пољски министар иностраних послова Адам Рапацки је дошао на идеју за програм денуклеаризације и демилитаризације у Средњој Европи. Разговарао сам са историчарима о улози Совјетског Савеза и они су ми рекли да је заиста постојала пољска иницијатива која није била координисана са Совјетским Савезом, са Кремљом. Рапацки је имао идеју о средњоевропској зони неутралности, о зони релаксирања односа.

Али зашто и Аустрија није била ту? Пошто Аустрија није била само неутрална, Аустрија је била држава без нуклеарног оружја, јер је Аустрији било забрањено да има нуклеарно оружје, не само као војни програм већ и цивилни програм. Ово је било другачије него у Швајцарској, другачије од Шведске. Швајцарска и Шведска су се бавиле тиме, експериментисале су са нуклеарним оружјем и експериментисале су са цивилном употребом. У то време такође је било веома тешко утврдити стабилност нуклеарне технологије као такве.

Написао сам чланак 3. марта 2014, то је било пре него што је Русија напала Крим. Моја поента је била, гледајући ово искуство, да Украјина треба да се угледа на аустријску неутралност како би избегла рат, и да би избегла поделу попут оне у Немачкој. Дакле, то је био мој тадашњи предлог. На неки начин то би била трајна неутралност уместо трајне поделе. Министар спољних послова је то разматрао неколико месеци, а идеју је за свој тим разматрао до октобра 2014. године, али је на крају одустао. Мислим да је Кисинџер дошао на сличну идеју и предложио је неутралност као модел, а не само као гест добре воље. Мој рад је објављен само у аустријским новинама, али не и у иностранству. Наравно, Кисинџерове идеје су имале далеко већи ефекат. Али могу да тврдим, у основи, да сам креирао овај облик трајне неутралности ради избегавања рата и подела. Било је различитих приступа идеји, али је било и много других идеја на међународној сцени. Но, идеја није добила подршку иако мислим да је то још увек био релевантан концепт, свакако у фебруару и марту те године.

Сетите се, 1815. одржана је Бечка конференција, био је веома велики циклус састанака великих сила. И била је прилично успешна, успела је да отклони рат међу њима све до средине тог века, до Кримског рата. Током овог периода неке државе су се појавиле као неутралне, попут Белгије и

¹ Два америчка сенатора, Хјуберт Хамфри и Вилијем Ноуланд су 1956-57. покренули план за стварање тампон зоне и истовремено повлачење америчких и совјетских трупа из Немачке и из чланица Варшавског пакта. Ова тампон зона је требало да буде повезана са тада постојећим неутралним државама, са Аустријом, Финском, Шведском и Швајцарском.

Швајцарске. Њихов неутрални статус је потврђен тим стањем, а кроз сарадњу великих сила. Али сада сам песимиста, мада концепт неутралне Украјине није потпуно искључен, могао би се вратити након овог рата.

Док говоримо о неутралности у смислу ангазоване неутралности, а не „седимо мирно“ неутралности, постоје два главна услова. Један је да неутрална држава мора бити кредибилна. И друго, неутралне државе морају бити корисне. Кредибилитет значи да неутралне државе увек морају да дигну глас и кажу „Остаћу неутралан, нећу се придружити војном савезу. Нећу да распоређујем стране трупе и нећу учествовати у страним ратовима“. А у пракси морате бити кредибилни. И у аустријском случају и у швајцарском, то је додатно подвучено оружаном неутралношћу. Морате показати да градите барем одбрану своје територије. А са добијањем неутралности после 1955. Аустрија је била веома забринута због овог питања. Американци су увек били забринуте због војне претње коју су Совјети наметнули неутралној Аустрији и мислили су да је неутралност Аустрије била толико погрешна. И управо је председник Ајзенхауер био тај који је подржавао неутралност, за разлику од већине његовог спољнополитичког естаблишмента. Срећом, Кремљ под Хрушчовом је исто то подржао, а аустријски канцелар је са њим преговарао, док је Молотов био више против тог концепта а сама совјетска комунистичка партија још увек није стајала иза тога, већ је имала две фракције по том питању. Али, уласком Западне Немачке у НАТО 1955. године Совјети су срачунали да је аустријска неутралност довољно добра опција за њих. Канцелар је отишао у Москву и Молотов је био обавезан од стране Хрушчова да каже Аустријанцима да могу да остану неутрални.

Као што сам рекао, неутралност мора бити кредибилна и мора бити корисна. Са оружаном неутралношћу то ће се свести и на квалитет оружаних снага, њених официра. У дипломатији, можете показати корисност током самита, у посредовању и преговорима. Ако погледате теорију реализма, она воли да прича о тампон државама јер је то за њих важан концепт. Тако се гледали на Финску и Шведску. Мислим да је Украјина то исто могла бити. Ако погледате Финску и Шведску, са Совјетском Русијом им је било довољно комотно да буду неутралне, јер су биле тампон државе између Варшавског пакта и земаља НАТО-а.

Иначе, постојало је неколико студија НАТО-а, америчких истраживачких центара, америчког Стејт департмента, Секретаријата за одбрану, о неутралности у Хладном рату. Ниједан од њих није предвидео сценарио у којем би Совјетски Савез напао ове државе чак и у случају рата са НАТО-ом. А сада, постоји много студија које говоре да ће балтичке државе бити следеће мете Русије. Али балтичке државе су државе чланице НАТО-а, нису неутралне, и постоји питање неповерења у члан 5. Уговора о НАТО-у.

Када разговарам са својим студентима, започињем дебату. Постоји логика која каже да је Украјина нападнута зато што није била чланица НАТО-а, а Аустрија није чланица НАТО-а и ми треба да се укључимо. И даље тврдим да се то мишљење сада претворно користи у безбедносној и одбрамбеној политици. Оно је глупо. Аустрија је чланица Европске уније, део је безбедносне и одбрамбене политике, док ужива изузетак од гаранције безбедности у члану 42.7. Али морам рећи да и државе НАТО-а имају изузетке. Ако пажљиво погледате Лисабонски уговор, он има безбедносне клаузуле и државе НАТО-а треба да погледају да ли НАТО уговор уопште има боље безбедносне гаранције.

Неутралност је веома добра безбедносна гаранција. Готово да нема случајева у историји да су неутралне државе нападнуте, а њихова неутралност нарушена, осим у јеку светских ратова. Увек постоји овај пример Белгије. Била је неутрална од 1830. године а онда је дошао Први светски рат. Белгија није била прва мета Немачке, Француска је била прва мета Немачке. Превише је очекивати од неутралних држава да спрече светске ратове, јер у том тренутку велике државе имају прече интересе и не маре много за неутралност. Али Шведска је преживела рат, Швајцарска је преживела рат, Белгија није. У мирнодопским временима постојала су само два случаја. Један је био 1895. и случај Мексика 1847. године, који није био експлицитно неутралан, али се понашао као неутрална држава. Имамо и друге случајеве, имамо случај Лаоса и Камбоџе које су биле експлицитно неутралне, али на сцени сте имали Вијетнамски рат и у том контексту ни САД ни Вијетконг нису марили за њихову неутралност. Њихови ратни циљеви били су већи од поштовања туђе неутралности, али у Првом светском рату Британија је ушла у рат због Белгије, а не због Француске, него због Белгије. Дакле, поштовали су неутралност Белгије у то време. Непријатељски савези циљају једни на друге, циљају друге непријатељске државе, не циљају неутралне државе саме по себи, а у такво време уопште постоји врло мало безбедносних гаранција. Већ сам помињао Ајзенхауера. У 1956. години је дошло до мађарског устанка и Совјети су сумњали да Аустријанци чувају устанике на својој територији, и претили су Аустрији. Недавно сам видео амерички документ из тог времена у којем је дато да је, на састанку Савета за националну безбедност САД, портпарол председника изјавио да ће ако Совјети наруше неутралност Аустрије то бити почетак Трећег светског рата. То су веома јаке речи, али то је истакнуто у овом документу Савета за националну безбедност.

Ево још једне историјске аналогије овде: пре Првог светског рата краљ Едвард VII је писао цару Фрањи Јосифу 1907. године и предложио му да „ако останете неутрални можете спречити светски рат, па зашто се онда не прогласите неутралним?“ Сумњам да је предлог генерално примљен позитивно, и одговор је био „не“. Наравно, Аустрија је тада била толико опседнута

Србијом и то је довело до политике стварања таквих услова према Србији које није било могуће испунити. Дакле, одбијање је било тако јасно и прикладно том времену. Да је Аустрија у то време остала неутрална, можда би се проблеми који били на сцени другачије решавали и историја би изгледала другачије.

Не разумем баш зашто Финска сада мења статус неутралне тампон државе статусом државе на линији фронта. Како се осећа сигурније као сусед Русије и као део непријатељског савеза? Сада се гомилају војске на граници са обе стране. Наравно, док траје рат у Украјини главни фронт је јужно од Финске. Али тај рат ће се завршити неком врстом примирја, као што је био случај са Корејским ратом, али тај статус државе на линији фронта ће Финска задржати. Постојаће линија раздвајања која иде низ Арктик, преко Украјине и до Црног мора. По мом мишљењу, Украјина је то могла да избегне одабиром трајне неутралности, и да избегне постојећу поделу своје територије. Она се извесно налази у веома тешкој ситуацији.

Стога, погледајмо друге примере поделе, као што је Немачка у Хладном рату, у Кашмиру, Кореја, Кипар. Као да смо се вратили у 1950-те након Корејског рата, а такође је ослабљена политика неширења нуклеарног оружја. Ово је исто сличност са 1950-им, јер ни тада није било споразума о нуклеарних наоружању. Било је потребно неко време да се договори Уговор о забрани нуклеарних тестирања из 1963. Затим је постојао Хармелов план, који је саставио белгијски министар спољних послова 1967. године, а који је поставио темеље за политику НАТО-о о одвраћању, али и за политички детант у Европи. Биле су то шездесете, требало је још десет година до Хелсинкија 1975. године. Први пут после Другог светског рата узето је да се ради на избегавању те међусобне претње и трке у нуклеарном наоружању, и да се безбедносна дилема постави наглавачке. Дакле, не претећи једни другима, већ говорећи о недељивој безбедности. У Хелсиншком документу нема помена о онима који се шлепају уз друге, о ривалима, о конкурентима, нема ништа такво. За припрему ове конференције било је потребно неколико година, од 1971. до 1975. У свему томе улога неутралних држава била је неопходна у организовању ове конференције.

Као што сам поменуо, неутралне државе би требало да буду корисне и оне то заиста јесу. Постоји много могућности да се сада покаже њихова корисност, навешћу само два примера. Прво, организовање још једне конференције КЕБС-а. То више неће бити у Хелсинкију, мораћемо да изаберемо другу неутралну државу као место одржавања. И онда ће се у овом контексту поново расправљати о украјинском питању. Јер, као и после Бечког конгреса, слична поставка је направљена за Швајцарску и за стварање политичке неутралности после рата. Дакле, неутралне државе заиста имају своју улогу. Требало би да искористе прилику. Друго, мора постојати веза између Европе

и Глобалног југа. Чланство Шведске и Финске у НАТО-у смањује број неутралних држава у Европи, али не и квалитет неутралних држава. Остало их је јако мало, али оне морају да играју још важнију улогу. Аустрија би имала исти статус: земља без нуклеарног оружја, несврстана, што је исто као и многе државе на глобалном југу. Ту улогу у Хладном рату је играла Југославија.

Prof. Dr. Heinz Gärtner*
Department of Political Science
University of Vienna
Vienna, Austria

ENGAGED MILITARY NEUTRALITY OF AUSTRIA AND SERBIA IN THE TERMS OF THE WAR IN UKRAINE – SUSTAINABLE NEUTRALITY OR NOT?*

I will be speaking about the concept of neutrality, about some of its historical roots and its development specifically in Austria and about its current status. It was in 1955 when the Austrian parliament adopted the law about neutrality, and it is a constitutional law at the same time. Because Austria was divided like Germany was in 1945. After the neutrality law, all foreign soldiers have left Austria. Because of neutrality, Austria was not involved in either of the blocs, neither Warsaw Pact nor NATO. And it was united after that in contrast to Germany, which remained divided throughout the Cold War.

This neutrality law has basically three main features, which are still relevant for all types of neutrality. First of all, Austria was not allowed to join any military alliance. I would say that for me, joining a military alliance with security commitments, that's the real red line. As I'm going to argue, neutrality was a very flexible concept historically. But joining a military alliance with security commitments is a red line for several reasons. That is the first condition. The second condition is that the neutral state, specifically Austria, is generally not allowed to deploy foreign troops permanently on its sovereign soil. Of course, there can be some exemptions, but having permanent bases is not allowed. The third is a little bit hidden in the neutrality law, where it says "permanent neutrality". So, Austria would not be allowed to participate in foreign wars. That would be the third condition, that speaks of permanent neutrality, permanent meaning forever so also in peace time. So, in peace time the neutral states have always to make clear "I'm not going to join foreign wars except in the case I'm attacked. Thus, no military alliance, no foreign troops, no foreign wars."

* heinz.gaertner@univie.ac.at

** Transcript of the lecture that was given on 2 November 2023 at the Institute of European Studies.

Having said this, with my students we looked at 21 types of neutrality, as neutrality is not a fixed concept. Neutrality is a very old concept. And specifically, you can follow it in detail since the 19th century, but the practice is of course much, much older. The neutrality is not only a child of the Cold War, as some would argue. I'm not going to elaborate all of the concepts here but will mention just a few of them.

Common understanding of neutrality, that has dominated 20th century, was the occasional neutrality, which just means staying out of a certain war, not participating in a certain war, since we have many of them. This concept is limited to non-participation. This requirement doesn't disappear, but it remained the priority here.

After 1918, after the first World War, several variations of neutrality have developed. And, of course Switzerland was the main actor in the debate about neutrality, and there was this Swiss idea of integral neutrality, so not only military, but also economic, cultural neutrality and so on, and it means an equal stance towards all big powers. This was a kind of an isolationist neutrality, and the Swiss called it at some point a "sitting still" neutrality, so the concept means keeping yourself out of everything. But the Swiss themselves changed the concept after the First World War and the establishment of the League of Nations. There was already a debate about various sanctions, and so the Swiss interpretation of the neutrality opened up a little bit. So there was a more selective neutrality in political terms – militarily yes, economically not so much. There were things in which the Swiss were selective, but now that form of neutrality is also kind of the past.

In contrast, in the 1970 Austria had developed its blend, with Chancellor Bruno Krajski, a form of "active neutrality". It did not follow the line of just not participating but it followed the idea that neutral state should be active. That was also the time of strong engagement with international organizations and Vienna became a hub for many of them starting in late 1950s, in a way rivalling Geneva in Switzerland. And Austria was relevant also to the Middle East, as Bruno Krajski was the first man that came up with the two-state solution for the Palestinian-Israel problem before the United Nations. It was a showcase how neutral states can be useful in international affairs.

What also came into play in that age were the neutral and non-aligned (NNA) states in the 1970s. They were the main facilitators behind the Conference on Security and Cooperation in Europe for the summit in Helsinki in 1975. The Helsinki document was, I think, the best document for the whole of Europe since 1945. I'm not going to talk about the document now, but the NNA states were quite relevant. I would call it even indispensable for setting up this conference and this process. And Yugoslavia was also a big part of the process, because it was one of the NNA countries, a European country with a strong image for the Global South.

For Austria also that was the way of stronger participation in international affairs. But now we are not in the 1970s anymore, we have moved on. Austria is today a member of the European Union, member of the Partnership for Peace with NATO, with peacekeeping operations being developed over time but still not enough in my opinion. There is now a reduction of numbers of peacekeeping forces, while there were about 1.500 soldiers at some point that we effectively had deployed. And also, I think it's unfortunate that there's been a lot of other issues that had developed with these policies over time, which were not necessary.

In Austria we have a saying that no, we don't have to be sitting still, we should still have a voice. If it comes to genocide, ethnic cleansing, human rights violations, war, the states should speak up. And I think that speaking up is not enough. It's important because of the war in Ukraine, because of the Middle East situation. But there is no neutrality of values, there is no neutrality of facts. At the same time, the neutral states are supposed to make suggestions. Not necessarily that they have to make demands to the others, nor only to make a sort of confessions, as that is not enough.

And I think Austria is accepting the idea that it should raise the voice, but it is not really doing what it is supposed to do, making suggestions. But I call this concept, in the very contrast to the isolationist integral neutrality but also different to the active neutrality of the 1970s, I call this engaged neutrality. Engaged neutrality means engagement on specific points, and being engaged with international affairs as much as possible, and staying out as much as necessary. So, if the sitting still part is reduced only to "as much as necessary", the real red line of this neutrality is the non-participation in a military alliance. Neutral states could use their status much more than they do. And that is my criticism of Austria for example. But now we have seen the emerging of non-aligned states globally, in the Global South, which have a similar status, if not much more powerful. And there has to be a link between the non-alignment and the results.

The neutral states can be a good model. And if I am talking about historical research, it is classical to look at the Austria in 1955. That was 10 years after the Second World War, Austria was united while Germany was still divided. And there, the idea came up from diplomats, experts, from the West, saying, "you know, what do we do about this German situation?" I think the idea first came from George Kennan, he was the former American ambassador in Moscow, and he had the idea of creating a neutral zone in Central Europe which included Germany, Czechoslovakia, Poland, Hungary, and Austria. Soon, others followed up, there was a bipartisan initiative in the US, the Knowland-Humphrey initiative¹, that suggested the same thing. And in 1957 also the Polish foreign minister Adam Rapacki came up

¹ In 1956-57, two US Senators, Hubert H. Humphrey and William F. Knowland initiated a plan to create a buffer zone and a simultaneous withdrawal of U.S. and Soviet troops from

with an idea for the program of denuclearization and demilitarization in Central Europe. I talked to historians about the Soviet Union's role, and they told me that there was really a Polish initiative which was not coordinated with Soviet Union, with the Kremlin. Rapacki had the idea of the Central European neutrality zone, the zone of disengagement.

But why was Austria not here as well? Because Austria was not only neutral, Austria was a nuclear weapons free state, because Austria was prohibited to have nuclear weapons, not only in a military program but in a civilian program also. This was different to Switzerland, different to Sweden. Switzerland and Sweden were around this, they experimented with nuclear weapons, and they experimented with the civilian usage. At the time it was also very difficult to determine the stability of the nuclear technology.

I wrote an article on March 3, 2014, this was before Russia invaded Crimea. My point was, looking at this experience, that Ukraine should look at the Austrian neutrality in order to avoid a war, and to avoid a division like Germany's. So that was my suggestion at the time. In a way, permanent neutrality instead of permanent division. The foreign minister picked this up for a couple of months, and he looked over the idea for his team, until October 2014 but he eventually dropped it. I think that Kissinger came up with a similar idea, and he suggested neutrality as an example, not only as a feel-good gesture. My piece was only published in Austrian paper but not internationally. Of course, Kissinger's ideas created far more of an effect. But I can claim, basically, that I created this form of permanent neutrality for the avoidance of war and division. There were different approaches to the idea, but there were also many other ideas on international stage. But the idea did not gain support although I think this was still a relevant concept, certainly in February and March that year.

Remember, after 1815 there was the Vienna conference, a very broad cycle of meetings between big powers. And it was pretty successful, it managed to avoid war among them until the middle of that century, until the Crimean War. And during this period some states emerged as neutral states, like Belgium and Switzerland. Their neutral status got confirmed by this situation, and through great powers cooperation. But now I'm pessimistic, and while the concept of neutrality for Ukraine is not totally excluded, it might come back after this war.

While talking about neutrality, in terms of engaged neutrality, not the sitting still neutrality, there are two major conditions. One is that the neutral state has to be credible. And second, neutral states have to be useful. Credibility means that neutral states always have to raise the voice and say "I am going to stay neutral, I'm not going to join the military alliance. I'm not going to deploy foreign troops,

Germany and from the members of the Warsaw Pact. This buffer zone was to be linked to the existing neutral states at the time, to Austria, Finland, Sweden, and Switzerland.

and I'm not going to participate in foreign wars". And in practice you have to be credible. And in the Austrian case and in the Swiss case as well, this is underlined by the armed neutrality. You have to show that you're building at least a defense of your territory. And with getting its neutrality after 1955 Austria was much concerned with this aspect. The Americans were always worried about the military threat that Soviets imposed on neutral Austria, and that Austria's neutrality was so wrong. And it was the president Eisenhower that supported the neutrality, in contrast to most of his foreign policy establishment. Fortunately, the Kremlin under Khrushchev supported it, and the Austrian chancellor was negotiating with him, while Molotov was more against the concept and the Soviet Communist Party was still not behind it, it had two factions on that matter. But, with the West German entry into NATO in 1955 the Soviets calculated that the Austrian neutrality was good enough options for them. The chancellor went to Moscow and Molotov was obliged by Khrushchev to tell the Austrians to remain neutral.

As I said, the neutrality has to be credible and it has to be useful. With armed neutrality it will also come down to the quality of the armed forces, of its officers. In diplomacy, you can show usefulness during summits, in mediation and negotiations. If you look at the realist school, they like to talk about buffer states as it is an important concept for them. This is how they looked at Finland and Sweden. I think that Ukraine could have been that. If you look at Finland and Sweden, with Soviet Russia they have been very comfortable being neutral, being buffer states between Warsaw Pact and NATO countries.

By the way, there were several studies by NATO, by US think tanks, by the US State Department, by the Secretary of Defense, on the neutrality in the Cold War. None of them envisaged the scenario the Soviet Union would attack these states even in the event of the war with NATO. And now, there are plenty of studies that say that Russia will attack the Baltic states next. But Baltic states are NATO member states, they are not neutral, and there is the issue of mistrust in NATO treaty Article 5.

When I am talking with my students, I start the debate. And there is the logic that states that Ukraine is attacked because it was not a member of NATO, and the Austria is not a member of NATO and we should move in. I still argue that they use the opinion as a pretence with the security and defense policies. It's nonsense. Austria is a member of the European Union, it is a part of security and defense policy, while it has an exception of the security guarantee in Article 42.7. But I have to say that NATO states have the exception as well. If you look closely at the Lisbon Treaty, it has security clauses and NATO states should look if the NATO treaty has any better security guarantees.

Neutrality is a very good security guarantee. There are almost no cases in history where the neutral states have been attacked, and their neutrality violated, except in the wake of World Wars. There is always this example of Belgium. It has

been neutral since 1830 and then the First World War came. Belgium was not the first target of Germany, France was the first target of Germany. It is too much to ask neutral states to prevent world wars, and at that point great states have stronger interests and don't care much about neutrality. But Sweden survived, Switzerland survived, Belgium did not. In peace time there were only two cases One was in 1895 and Mexico in 1847, and it was not explicitly neutral but it behaved like a neutral state. We have other cases, we have Laos and Cambodia which were explicitly neutral but in the background you had Vietnam War and in that context neither the US nor the Vietcong had cared for their neutrality. Their war aims were bigger than their respect for other's neutrality but in the First World War Britain entered the war because of Belgium, not because of France, it was Belgium. So they respected Belgium's neutrality at that time. Hostile alliances target each other, the other hostile states, not the neutrals per se, and in that time there are very little security guarantees altogether. Also, I talked about Eisenhower. There was in 1956 the Hungarian uprising and the Soviets suspected that Austrians were hosting the insurgents and threatened Austria. Recently I saw a US document from that time where, at the meeting of the US National Security Council the President's spokesmen stated that if Austria's neutrality gets violated by the Soviets, it will be the beginning of the Third World War. Some very strong words but it was underlined in this document by the National Security Council.

Another historic analogy here: before the First World War King Edward VII wrote to Emperor Franz Joseph in 1907 and suggested to him that "if you stay neutral you can prevent the world war, so why don't you declare yourself neutral?" I doubt that it was generally received favourably, and the answer was "no". Of course, Austria was so obsessed with Serbia at that time, and it led to the policy of creating such conditions for Serbia that were not possible to be met. So, the rejection was so clear and appropriate. If Austria stayed neutral at that time, maybe the ongoing problems would have been resolved in different way and the history would have gone in different way.

I don't really understand why Finland is now exchanging the status of neutral buffer state with a status of frontline state. How does it feel safer as a neighbour of Russia and as a part of a hostile alliance? Now there is a military build-up at the border from both sides. Of course, with the war in Ukraine the main front is to the south of Finland. But that war will end with some sort of an armistice, such was the case with the Korean War, but that frontline status for Finland will remain. We will have a dividing line coming down the Arctic, through Ukraine and to the Black Sea. In my opinion Ukraine could have avoided this with opting for the permanent neutrality, and avoided the ongoing division of its territory. And it is in a very difficult situation for sure.

So, we are looking at other examples of division, such as of Germany in the Cold War, in Kashmir, in Korea, of Cyprus. We are basically back to the 1950s after

the Korean War, and also the non-proliferation regime for the nuclear weapons is weakened. This is also a similarity with 1950s as there were no nuclear agreements in place then. It took some time to discuss nuclear Test Ban Treaty in 1963. Then there was a Harmel Plan, initiated by the Belgian Foreign Minister in 1967 which laid the groundwork for NATO's approach to deterrence but also for a political détente in Europe. These were the 1960s, it took another ten years to Helsinki in 1975. For the first time after the Second World War it took on to avoid this mutual threat and nuclear arms race, and to turn the security dilemma upside down. So not threatening each other, but talking about security as indivisible. In the Helsinki document there is no mention of a free-rider, rival, of competitor, nothing like that. It took a couple of years to prepare this conference, from the 1971 to 1975. In all of this the role of neutral states was indispensable in setting up this conference.

As I mentioned, neutral states should be useful and indeed they were. There are many possibilities to show their usefulness now, I will just mention two examples. First, setting up another CSCE conference. That will not be in Helsinki anymore, we will have to pick another neutral state as the venue. And then in this context, the Ukraine issue will be discussed again. Because like after the Vienna Congress, similar setting was made for Switzerland and for patching political neutrality after the war. So neutral states really have a role. They should seize the opportunity. Second, there has to be a link between Europe and the Global South. The membership of Sweden and Finland in NATO reduces the number of neutral states in Europe but not the quality of neutral states. There are very few left, but they have to play an even more important role. Austria would have the same status: nuclear weapon-free and non-aligned, which is the same as many states in the Global South. Yugoslavia played that role in the Cold War.