

## **ZAHRANIČNÍ POLITIKA V „MALÉM STÁTĚ“ – V RAKOUSKÉ REPUBLICĚ**

ZUZANA ŠILHANOVÁ

Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava, Česká republika

### **Abstrakt**

Rakouská zahraniční politika se v prvním desetiletí 21. století nachází ve stavu maximálně komplexní, ale zároveň taktěž těžko odhadnutelné, transformace. Po desetiletí trvající úspěšné historii, v rámci níž se podařilo produktivně propojit vlastní národní zájmy s poskytnutím dobrých služeb mezinárodnímu společenství států, se jeví fáze přechodu a nejistoty, do které se Rakousko dostalo díky svému vstupu do systému Evropské unie, stále jako nepřekonaná. Potenciál pro efektivní zahraniční politiku je dán tradicí iniciativní zahraniční politiky malého státu. Realizace tohoto potenciálu vyžaduje úsilí vypracování zahraničně-politických strategií a v neposlední řadě ve směru veřejné diskuse o mezinárodní politice a politice unijní.

### **Klíčová slova**

Zahraniční politika; Rakousko; statut neutrality; evropeizace.

### **Abstract**

Austrian foreign policy in the first decade of the 21st Century is in a position most complex but also difficult to estimate, transformation. After a successful decade-long history, within which productive integration of its own national interests and the provision of good services to the international community were managed, that Austria reached due to its entry into the system of the European Union - still as unsurpassed. The potential for an effective foreign policy is probably due to tradition of initiative foreign policy of Austria. Realization of this potential requires effort in the direction of formulation of foreign political strategies and last but not least in the direction of public debate on international politics and union politics.

### **Keywords**

Foreign policy; Austria; neutrality; Europeanisation.

Rakouská zahraniční politika se v prvním desetiletí 21. století nachází ve stavu maximálně komplexní, ale zároveň taktěž těžko odhadnutelné, transformace. Po desetiletí trvající úspěšné historii, s ohledem na základní funkce bezpečnosti, hospodářský blahobyt a kulturní identitu, v rámci níž se podařilo produktivně propojit vlastní národní zájmy s poskytnutím dobrých služeb mezinárodnímu společenství států, někdy taktěž s dosti kreativní politickou vedoucí rolí, se jeví fáze přechodu a nejistoty, do které se Rakousko dostalo díky svému vstupu do uceleného víceúrovňového systému Evropské unie, stále ještě jako nepřekonaná. Na poli politiky týkající se východní Evropy, ale i v ostatních politických oblastech, se stalo zcela zřejmým, že politicky odpovědné osoby, jakož i politické instituce jako takové, mají snahu držet krok se silnějšími dynamickými aktéry sociální politiky. Potenciál pro efektivní zahraniční politiku je bezpochyby dán tradicí iniciativní zahraniční politiky malého státu a určitě taktěž pozicí města Vídně coby sídelního města Spojených národů a dalších důležitých mezinárodních organizací. Realizace tohoto potenciálu vyžaduje zvýšené úsilí ve směru transparentních a demokratických struktur ve zpravodajství, vypracování zahraničně politických strategií a v neposlední řadě veřejné diskuse o mezinárodní a unijní politice.

Léta 1989 až 1995 představují pro Rakousko přípravnou cestu do Evropské unie. V roce 1989 nastartované změny v rámci Evropy (pád komunistických režimů v zemích střední a východní Evropy, znovusjednocení Německa, rozpad Sovětského svazu) vytvořily pro rakouskou zahraniční politiku zcela zásadně změněné mezinárodní prostředí. Konec „konfliktu mezi Východem a Západem“, v jehož souvislosti ve své podstatě vznikla neutralita Rakouska, otevřel Rakousku daleko širší vyjednávací prostor pro zahraniční politiku. Rakousko se kupříkladu podílelo na hospodářských sankcích Spojených národů vůči Íráku, ač v letech 1991-1992 ani nebylo stálým členem Rady bezpečnosti OSN. Přednost práva Spojených národů před právem neutrality státu znamenala zcela zásadní změnu v interpretaci rakouské neutrality; je pojmána jako přechod od úplného pojetí neutrality k pojetí diferenciálnímu (Rotter Manfred: Von der integralen zur differentiellen Neutralität). Mezinárodněprávního statutu neutrality se však rakouská vláda nehodlala vzdát; Brusel nato odvětil, že členství neutrálního státu v Evropských společenstvích je možné. Komise ES však výslovně poukázala na potřebu zcela jasného ujištění, resp. závazného příslibu rakouské vlády, že Rakousko je ve stavu, převzít vzniknuvší povinnosti související s budoucí společnou zahraniční a bezpečnostní politikou Evropského společenství. Rakouská vláda se plně přihlásila k jedné z politik, stanovené Maastrichtskou smlouvou (1992), a to ke společné zahraniční a bezpečnostní politice; v řadě veřejných stanovisek členové rakouské vlády prohlásili, že Rakousko – coby budoucí člen ES – bude spolupracovat na zřízení nového evropského bezpečnostního řádu v rámci Evropské unie (Kunnert Gerhard: Österreichs Weg in die Europäische Gemeinschaften, in die Europäische Union). Kompetenční spory mezi koaličními partnery SPÖ a ÖVP týkající se zahraniční a bezpečnostní politiky, jakož i tendence k vnitropolitizaci politiky EU, však pokračovaly nadále, i když se většina (66,6%) občanů – při volební účasti 82,4% - vyjádřila v referendu pro vstup země do Evropské unie. Dne 1.1.1995 se Rakousko stalo členem Evropské unie.

Pro rakouskou zahraniční politiku začala 1. lednem 1995 nová fáze. Prostřednictvím členství Rakouska v EU se z centrálních oblastí zahraniční a bezpečnostní politiky stala „evropská vnitropolitika“. Bilaterální vztahy k ostatním státům a politika Rakouska ve Spojených národech a v ostatních mezinárodních organizacích jsou v současné době utvářeny toliko v návaznosti na společnou zahraniční a bezpečnostní politiku EU (Höll Otmar: Außen- und Sicherheitspolitik).

Rakouská zahraniční a rozvojová politika první poloviny 90. letech 20. století se v zásadě řídí mezinárodně - politickou praxí. Členství Rakouska v Evropské unii (1995) zcela jednoznačně zapříčinilo změnu směru rakouské zahraniční politiky; zahraniční politika je v současné době zaměřena na nové priority. Tak se například v době přesunu těžiště dění v letech 1993 a 1994 do Asie stávají ostatní regiony méně důležitými. Navzdory (napříč politickým spektrem) nesporné historické důležitosti členství Rakouska v Evropské unii téměř zcela chybí vypracování široké veřejné programové analýzy týkající se zahraniční a rozvojové politiky Evropské unie a její konsekvence pro Rakousko (Hödl Gerald: Österreich und die Dritte Welt. Außen- und Entwicklungspolitik der Zweiten Republik bis zum EU-Beitritt).

Od vstupu Rakouska do Evropské unie v r. 1995 nastal – stejně jako v ostatních oblastech politiky – taktéž proces „evropeizace“ zahraniční politiky, a to ve smyslu vnitřního přizpůsobení se EU, odhlasování potřebných opatření, jakož i řady institucionálních změn (Neisser Heinrich, Puntischer Riekmann Sonja: Europäisierung der österreichischen Politik).

V rámci institucionálních reforem dochází v roce 2000 k přesunu kompetencí v rámci „spolupráce s východní Evropou“ z Úřadu spolkového kancléře na Ministerstvo zahr. věcí.

Dále v roce 2002 schvalují vládní strany zákon o spolupráci ve vývoji a rozvoji, kdy organizace působící v rámci této oblasti byly z procesu přípravy a schvalování tohoto zákona téměř zcela vyloučeny, to vše k zajištění právního základu pro vyčlenění operativního sektoru rozvojové spolupráce. Zákon byl již v roce 2003 novelizován. Na základě tohoto zákona zůstává pouze politická kompetence týkající se strategie v rozvojovo-politických otázkách a koordinace rakouské rozvojové politiky při Ministerstvu zahraničních věcí. Rozvojovo-politické agendy se tak rozdělily mezi dalších sedm ministerstev.

Po dlouholeté diskusi byla v lednu r. 2004 zřízena státní agentura – Austrian Development Agency (ADA) – Rakouská rozvojová agentura – s hlavním cílem spočívajícím v přeměně bilaterálních programů; rozvojová politika Rakouska je součástí zahraniční politiky orientované na bezpečnost a stabilitu. Záměrem vládní politiky bylo vytvořit, a to právě prostřednictvím ADA, efektivní administrativní aparát, který zvládne zpracovat větší objem práce v rámci spolupráce ve vývoji a rozvoji. Dalším velmi důležitým úkolem předmětné agentury je zlepšení spolupráce s institucemi Evropské unie a zlepšení kooperace v oblasti „hospodářství, ekonomiky a rozvoje“. Cíle rakouské rozvojové politiky se každoročně aktualizují v tříletém programu, který bere na vědomí Rada ministrů; cílem rozvojové spolupráce je snížit rozdíly mezi chudými a bohatými, zajistit mír a zachovat přirozené životní prostory.

V posledních deseti letech je často diskutovanou otázkou, zda-li vstup Rakouska do Evropské unie znamenal zlom či naopak kontinuitu rakouské integrační a zahraniční politiky.

Podle některých orientovalo Rakousko svou politiku, a to od r. 1955, vždy na plnou národní suverenitu. Když se v 50. letech jednalo o supranacionální integrační formě, rozhodlo se tenkrát Rakousko pro mezivládní formu. Toto se stalo nejen kvůli neutralitě země a sovětskému tlaku, ale bezesporu i kvůli vnitřním poměrům v zemi. Vstup Rakouska do supranacionální EU zapříčinil „mentální obrat“, z pohledu historického „politický zlom“ (Angerer Thomas: *Alte und neue Integration. Antwort auf Kritik an der These vom Bruch in der österreichischen Integrationspolitik*).

Někteří naopak vidí zcela jasnou kontinuitu v rakouské integrační a zahraniční politice. Politika země zesílila právě prostřednictvím „postupu západoevropské integrace“, než by se tak stalo „originálními rakouskými rozhodnutími“ (Gehler Michael: *Bruch oder Kontinuitat der österreichischen Integrationspolitik?*).

Jednoduchá otázka: je Rakousko schopno zapojit se aktivně do komplexního víceúrovňového systému Evropské unie a v rámci tohoto prosadit své vnitropolitické a zahraniční zájmy? Do dnešního dne Rakušané nenašli jasnou odpověď. Jako tzv. malý stát má v Bruselu relativně malou moc. Proto je zapotřebí, aby našlo mezi ostatními zeměmi partnery, resp. obdobně smýšlející země, ve spolupráci se kterými by se mu podařilo prosadit své zájmy. Rozšířením Evropské unie k 1.5.2004 jsou čtyři noví členové přímými sousedními státy Rakouska; vize tedy byla jasná – spojit svá úsilí, bez vytvoření jakékoli aliance, a spolu prosazovat vliv v rámci Evropské unie. Tato vize však zůstala toliko vizí.

#### **Literature:**

- Angerer Thomas: *Alte und neue Integration. Antwort auf Kritik an der These vom Bruch in der österreichischen Integrationspolitik* 1989, s. 67, in: Rindler Schjerve Rosita:

Europäische Integration und Erweiterung. Eine Herausforderung für die Wissenschaften. Neapel 2001.

- Gehler Michael: Bruch oder Kontinuität der österreichischen Integrationspolitik?, s. 91-98, in: Rindler Schjerve Rosita: Europäische Integration und Erweiterung. Eine Herausforderung für die Wissenschaften. Neapel 2001.
- Hödl Gerald: Österreich und die Dritte Welt. Außen- und Entwicklungspolitik der Zweiten Republik bis zum EU-Beitritt. Wien 1995
- Höll Otmar: Außen- und Sicherheitspolitik, s. 369-395, v Neisser, Puntcher, Riekmann: Europäisierung der österreichischen Politik. Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft. Wien: 2002
- Kunnert Gerhard: Österreichs Weg in die Europäische Gemeinschaften, in die Europäische Union. Wien: 1993
- Neisser Heinrich, Puntcher Riekmann Sonja: Europäisierung der österreichischen Politik. Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft. Wien 2002.
- Rotter Manfred: Von der integralen zur differentiellen Neutralität; in: Europäische Rundschau 18 (1991); s. 25

**Contact – email**

*zuzana.silhanova@vsb.cz, zsilhanova@osoud.ova.justice.cz*