

FRANCJA, WIELKA BRYTANIA I STANY ZJEDNOCZONE WOBEC PRZYSTĄPIENIA AUSTRII DO KOMISJI DUNAJSKIEJ

Po II wojnie światowej w Europie pozostało wiele nierozwiązanych problemów, a wśród nich kwestia statusu Dunaju i organizacji żeglugi na rzece. Próbę opracowania nowych zasad żeglugi dunajskiej podjęto na konferencji w Belgradzie, która obradowała od 30 lipca do 18 sierpnia 1948 roku z udziałem państw naddunajskich (w tym obok ZSRR była reprezentowana Ukraina) oraz USA, Francji, Wielkiej Brytanii i austriackiego obserwatora. Jej obrady jednak przekształciły się w próbę sił państw zachodnich i państw bloku radzieckiego. W rezultacie przyjęto konwencję powołującą do życia nową Komisję Dunajską. Zasiadały w niej wyłącznie państwa położone nad Dunajem, ale bez Austrii i Niemiec. Francja, Wielka Brytania i USA nie uznały tej konwencji, ponieważ ich zdaniem nie gwarantowała wolności żeglugi na rzece i została narzucona przez ZSRR, który wykorzystał liczebną przewagę swych satelitów, by większością 7 głosów odrzucić wszystkie wnioski państw zachodnich. Upokorzone demokracje uznały, że uchwały konferencji były cynicznym dyktatem ZSRR, który przejął kontrolę nad większą częścią rzeki. Wielka Brytania i Francja, które przed wojną były aktywnymi członkami Europejskiej Komisji Dunaju (EKD), stanęły na stanowisku obowiązywania konwencji dunajskiej z 1921 roku, a w roku 1953 wznowiły działalność EKD. W jej skład weszły: Wielka Brytania, Francja i Włochy. Od tej chwili obok dwóch konwencji istniały dwie komisje dunajskie, przy czym EKD nie miała dostępu do rzeki, a konwencja, na której się opierało jej istnienie, była w rzeczywistości martwą literą¹. W praktyce Dunaj stał się wewnętrzną rzeką państw naddunajskich. Żelazna kurtyna przecięła go na wysokości granicy radzieckiej okupacji w Austrii, stanowiąc element układu sił powstałego w wyniku zmagania europejskich mocarstw o wpływy na kontynencie w latach 1945–1949.

W 1955 roku nad Dunajem zaszły zmiany. Austria po podpisaniu traktatu państwowego 15 maja mogła samodzielnie określić swą dunajską politykę. Zanim jeszcze trak-

¹ J.B. Duroselle, A. Kaspi, *Histoire des relations internationales de 1945 à nos jours*, t. 2, Paris 2002, s. 34–36; A. Kastory, *Konferencja w Belgradzie w 1948 roku i nowa organizacja żeglugi dunajskiej* [w:] *Związek Radziecki wobec krajów Europy Środkowej i Wschodniej*, red. J. Diec, A. Tyszkiewicz, Kraków 2004, s. 151–167.

tat państwowy wszedł w życie, 23 maja 1955 roku radziecki ambasador w Wiedniu, Ivan Ivanowicz Illiczew, oświadczył austriackiemu ministrowi spraw zagranicznych, Leopoldowi Figlowi, że ewentualna prośba Austrii o przyjęcie do Komisji Dunajskiej będzie rozpatrzona przychylnie. Figl obiecał rozważyć radziecką propozycję².

Austriacy postanowili się skonsultować z USA, Wielką Brytanią i Francją, pamiętali bowiem, że gdy w lipcu 1952 roku Rosjanie przywrócili ruch austriackich barek w swej strefie okupacyjnej, to francuski przedstawiciel w Wiedniu ostrzegł ówczesnego ministra spraw zagranicznych Austrii, Karla Grubera, by nie uległ pokusie przystąpienia do konwencji dunajskiej z 1948 roku, a gdy Jugosławia w tym samym roku zaproponowała Austrii wysłanie obserwatora na obrady Komisji Dunajskiej, zaprotestowali z kolei Amerykanie³.

Leopold Figl w rozmowie z ambasadorami Wielkiej Brytanii, Francji i USA 23 maja 1955 roku oświadczył, że chociaż Austria uznaje konwencję z 1921 roku, to ze względu na żywotne interesy swej floty dunajskiej jest zainteresowana przystąpieniem do Komisji Dunajskiej. Sugerował, że tę decyzję mógłby „zrównoważyć” austriacki akces do Rady Europy⁴.

W Wielkiej Brytanii, Francji, Włoszech potraktowano propozycję Illiczewa jak próbę umieszczenia Austrii w radzieckiej strefie wpływów, a także wstęp do zaproszenia RFN do Komisji Dunajskiej. W tej sytuacji Francuzi zaproponowali zwołanie konferencji sygnatariuszy konwencji z 1921 i 1948 roku oraz RFN (Niemcy nie były sygnatariuszem ani jednej, ani drugiej konwencji) w celu przedyskutowania całości problemu żegluga na Dunaju⁵.

Wielka Brytania dostrzegła w takim spotkaniu szansę na likwidację impasu, w jakim znalazła się EKD. Brytyjczycy rozważali, czy przystąpienie Austrii i RFN nie umocniłoby w Komisji Dunajskiej umiarkowanego bloku państw wokół Jugosławii. Brali pod uwagę możliwość przyjęcia w przyszłości do Komisji Dunajskiej Grecji,

² Traktat państwowy wszedł w życie 27 lipca 1955 roku, zaś 26 października 1955 roku austriacka Rada Narodowa wydała ustawę konstytucyjną o wieczystej neutralności Austrii, D. Popławski, *Austriacka polityka neutralności 1955–1995 roku*, Warszawa 1995, s. 49–51; National Archives, dalej NA, FO 371/11554223, k. GR 2/2, telegram z Wiednia do Foreign Office z 25 maja 1955; Documents diplomatiques français, dalej DDF, 1955, t. I, 1 1–30 VI, Paris 1987, nr 295, telegram Lalouette’a do Antoine Pinaya, s. 680–681.

³ Archives de Ministère des Affaires Etrangères, dalej AMAE, Europe 1949–1955. Généralités. Fleuves internationales, nr 123, telegram Payarta do Schumana z 10 lipca 1952; telegram Payarta z Wiednia z 16 lipca 1952; telegram Payarta z Wiednia z 20 sierpnia 1952; telegram przygotowany do wysłania do ambasad w krajach naddunajskich z 26 sierpnia 1952.

⁴ DDF, 1955, t. I, nr 295, telegram Lalouette’a do Antoine Pinaya, s. 681.

⁵ DDF, 1955, t. I, nr 312, telegram Pinaya do Wiednia z 2 czerwca 1955, s. 711; NA, FO 371/115423, k. GR 2/10, list Rossa do Falli w Foreign Office z 30 czerwca 1955; k. GR2/9, list Charlesa Johnstona z Bonn do Foreign Office z 2 lipca 1955; k. GR 2/16, list Johnstona z Bonn do Foreign Office z 22 lipca 1955; k. GR 2/4, telegram Wallingera z Wiednia do Harrisona z 3 czerwca 1955; k. GR 2/5, dyskusja w Foreign Office 9 czerwca 1955; telegram z Waszyngtonu do Foreign Office z 17 czerwca 1955; k. GR 2/7, list Johna Beitha z Paryża do Foreign Office z 24 czerwca 1955 i francuskie memorandum z 23 czerwca 1955; AMAE, Nations Unies et Organisations Internationales, nr 596, memorandum z 26 sierpnia 1955; DDF, 1955, t. I, 1 1–30 VI, nr 323, telegram Lalouette’a do Pinaya z 6 czerwca 1955, s. 742.

Turcji lub Włoch. Natomiast Amerykanie mieli wiele wątpliwości i zwlekali z odpowiedzią na francuską propozycję⁶.

Wobec tego Francja proponowała spotkanie tylko przedstawicieli Wielkiej Brytanii, Francji i USA w celu przedyskutowania możliwości zwołania konferencji dunajskiej. Brytyjczycy zaakceptowali tę propozycję, natomiast Amerykanie wysunęli liczne zastrzeżenia. Obawiali się radzieckich roszczeń do udziału w Centralnej Komisji Renu. W końcu jednak zgodzili się na trójstronne spotkanie⁷.

Na spotkaniu w Paryżu w dniach 19–21 września 1955 roku przedstawiciele Wielkiej Brytanii, Francji i USA ustalili, że sygnatariusze konwencji z 1921 roku mogliby zrezygnować z dalszego jej uznawania w zamian za wprowadzenie do Komisji Dunajskiej obserwatorów z państw nienaddunajskich, związanie jej z ONZ, a dokładnie z Gospodarczą Komisją dla Europy (Economic Commission for Europe – ECE) i umocnienie przepisów gwarantujących wolność żeglugi na Dunaju. W tym celu zamierzali uzyskać opinię Austrii i RFN, czy przystąpiłyby do Komisji Dunajskiej po spełnieniu przez jej sygnatariuszy tych warunków. Następnie chcieli poznać zdanie sygnatariuszy konwencji z 1921 roku oraz Jugosławii, jedyne go członka Komisji Dunajskiej, który nie był radzieckim satelitą. Dopiero wówczas 3 mocarstwa zamierzały skierować stosowną propozycję pod adresem ZSRR⁸.

Realizację postanowień paryskiego spotkania opóźniały rozbieżności co do terminu przedstawienia zachodnich propozycji oraz uzyskania na całą operację zgody RFN, przy czym upierał się Departament Stanu. Dopiero 22 października 1955 roku uzgodniono rozpoczęcie procedury uzgodnionej w Paryżu⁹. Od listopada 1955 roku do

⁶ NA, FO 371/115423, k. GR 2/11, telegram z Foreign Office do Waszyngtonu z 13 lipca 1955; k. GR 2/11, telegram z Foreign Office do Paryża z 13 lipca 1955; k. GR 2/14, telegram z Waszyngtonu do Foreign Office z 16 lipca 1955.

⁷ NA, FO 371/115423, k. GR 2/15, telegram z Paryża do Foreign Office z 18 lipca 1955; telegram z Foreign Office do Paryża z 20 lipca 1955; k. GR 2/20, sprawozdanie F.J. Leishmanna z rozmowy w Departamencie Stanu 3 sierpnia 1955; k. GR 2/21, list z brytyjskiej ambasady w Moskwie z 19 sierpnia 1955; k. GR 2/22, telegram z Waszyngtonu do Foreign Office z 24 sierpnia 1955; telegram z Foreign Office do Waszyngtonu z 25 sierpnia 1955; telegram z Paryża do Foreign Office z 30 sierpnia 1955; telegram z Foreign Office do Paryża z 30 sierpnia 1955; telegram z Waszyngtonu do Foreign Office z 31 sierpnia 1955; telegram z Foreign Office do Waszyngtonu z 2 września 1955.

⁸ NA, FO 371/115425, k. GR 2/73, list Speaighta do Geoffreya Harrisona z 22 października 1955; FO 371/115424, k. GR 2/38, raport z Paryża 19–21 września 1955; AMAE, Nations Unies et Organisations Internationales, nr 596, memorandum dyrektora spraw politycznych 26 września 1955.

⁹ NA, FO 371/115424, k. GR 2/40, telegram z Foreign Office do Paryża z 13 października 1955; k. GR 2/48, list od Duffa z Paryża do Foreign Office z 17 października 1955; k. GR 2/49, sprawozdanie Grudnona z rozmowy ze Swihartem z amerykańskiej ambasady w Londynie z 17 października 1955; k. GR 2/51, telegram z Waszyngtonu do Foreign Office z 19 października 1955; k. GR2/47, telegram z Wiednia do Foreign Office z 18 października 1955; k. GR 2/50, telegram z Wiednia do Foreign Office z 19 października 1955; FO 371/115425, k. GR 2/54, sprawozdanie ze spotkania w Paryżu 18 października 1955; k. GR 2/57, telegram z Bonn do Foreign Office z 22 października 1955; k. GR 2/52, sprawozdanie z rozmowy Speaighta z Foreign Office z Lebelem z francuskiej ambasady w Londynie z 20 października 1955; telegram z Foreign Office do Waszyngtonu z 21 października 1955; k. GR 2/53, telegram z Waszyngtonu do Foreign Office z 21 października 1955; telegram z Foreign Office do Waszyngtonu z 21 października 1955, telegram z Foreign Office do Waszyngtonu z 22 października 1955; telegram z Foreign Office do Wiednia z 22 października 1955; telegram z Foreign Office do Wiednia z 22 października 1955; FO 371/115425, k. GR 2/56, telegram z Paryża do Foreign Office z 22 października 1955; k. GR 2/58, list z brytyjskiej ambasady w Paryżu do Foreign Office z 22 października 1955; k. GR2/60, telegram z Waszyngtonu do Foreign Office z 25 października 1955; k. GR 2/62, list Speaighta z 26 października 1955 do Foreign Office; k. GR 2/64, telegram z Waszyngtonu do Foreign Office z 28 października 1955.

stycznia 1956 roku Austria, RFN, Grecja, Belgia, Turcja i Włochy zostały poinformowane o zamiarze przedstawienia ZSRR propozycji dotyczącej zmiany istniejącego porządku na Dunaju. Tylko Turcja zgłosiła zastrzeżenia, obawiając się otwarcia przy tej okazji sprawy statusu cieśnin czarnomorskich¹⁰.

W dniach 5 i 6 stycznia 1956 roku Wielka Brytania, Francja i USA poinformowały Jugosławię o swych planach. Jugosławia dała odpowiedź, a właściwie „srogą odprawę” 4 lutego 1956 roku. Jugosłowiański rząd wyrażał przekonanie, że konwencja dunajska z 1948 roku zapewnia w pełni wolność żeglugi na Dunaju. Nie zamierzał dopuścić do Komisji Dunajskiej państw nienaddunajskich, zgodnie z zasadą, że za żeglugę na Dunaju odpowiadają wyłącznie państwa naddunajskie. Popierał natomiast związanie Komisji Dunajskiej z ONZ i przyjęcie do niej Austrii i RFN. Jednocześnie jugosłowiański przedstawiciel odradzał wysyłanie Moskwie podobnych propozycji („poroniony pomysł”), co jego zdaniem mogło zaszkodzić żegludze dunajskiej i stosunkom Wschód–Zachód. Zapewnił, że chociaż żegluga na Dunaju nie funkcjonowała dobrze po 1948 roku, to sytuacja się zmieniła i będzie się nadal zmieniać, jeśli Austria i Niemcy przystąpią do Komisji Dunajskiej i wzmocnią grupę pozostającą poza Kominformem¹¹.

Stanowisko Jugosławii skłoniło Wielką Brytanię, Francję i USA do rezygnacji z przedstawiania ZSRR projektu zmiany organizacji żeglugi na Dunaju. Amerykanie i Francuzi nie zamierzali się jednak godzić na bezwarunkowe przystąpienie Austrii do Komisji Dunajskiej¹².

Tymczasem pod adresem Austrii i RFN płynęły jugosłowiańskie i radzieckie propozycje wysłania niemieckich i austriackich obserwatorów na obrady Komisji Dunajskiej w czerwcu 1956 roku. 27 czerwca 1956 roku Figl uspokoił przedstawiciela Wielkiej Brytanii w Wiedniu, że Austria nie miała zamiaru zostać członkiem żadnego „wschodnioeuropejskiego klubu”. Jego zdaniem Dunaj był jednak europejską rzeką i wszystkie państwa miały prawo interesować się nią jako drogą wodną. Brytyjczycy podejrzewali, że tylko obawy przed reakcją Zachodu powstrzymywały Austriaków przed wstąpieniem do Komisji Dunajskiej¹³.

Wprawdzie Austria i RFN nie wysłały obserwatorów na czerwcową sesję Komisji Dunajskiej, jednak rozważyły zaproszenie na sesję w grudniu 1956 roku. Obecność austriackiego i niemieckiego obserwatora na sesji Komisji Dunajskiej zachodnie de-

¹⁰ NA, FO 371/115425, k. GR 2/65, telegram z Bonn do Foreign Office z 2 listopada 1955; k. GR 2/68, memorandum przedstawione Austrii i RFN 2 listopada 1955; FO 371/121176, k. GR 2/28, niemieckie memorandum z 27 marca 1956; k. GR 2/6, telegram z Ankarą do Foreign Office z 7 stycznia 1956, k. GR 2/11, telegram z Włoch do Foreign Office z 11 stycznia 1956; k. GR 2/20, telegram z Brukseli do Foreign Office z 26 stycznia 1956 i belgijska odpowiedź z 4 stycznia 1956; k. GR 2/21, telegram z Rzymu do Foreign Office z 4 lutego 1956; k. GR 2/27, telegram z Ankarą do Foreign Office z 3 marca 1956.

¹¹ NA, FO 371/121176, k. GR 2/5, telegram z Belgradu do Foreign Office z 6 stycznia 1956, telegram z Belgradu do Foreign Office z 11 stycznia 1956; k. GR 2/26, list z Belgradu do Foreign Office od Franka Roberta z 4 lutego 1956.

¹² NA, FO 371/121176, k. GR 2/28, przebieg dyskusji w Foreign Office luty–marzec 1956, list do Geoffreya Wallingera w Wiedniu od Speaighta, z 8 marca 1956; k. GR 2/30, list z Foreign Office do przedstawicieli w Paryżu i Waszyngtonie z 26 marca 1956; k. GR 2/34, telegram Richarda Parsonsa z Waszyngtonu do Foreign Office, 15 maja 1956; FO 371/121177, k. G R2/ 41, telegram z brytyjskiej ambasady w Paryżu z 22 czerwca 1956.

¹³ NA, FO 371/121176, k. GR 2/36, telegram z Wiednia do Foreign Office z 5 czerwca 1956; k. GR 2/37, telegram z Bonn do Foreign Office z 5 czerwca 1956; FO 371/121177, k. GR 2/42, list z Wiednia od Wallingera do Foreign Office z 29 czerwca 1956; k. GR 2/43, list Wallingera do Falli w Foreign Office z 27 czerwca 1956; k. GR2/44, list Wallingera z Wiednia do Foreign Office z 6 lipca 1956.

mokracje traktowały jako pierwszy krok do uznania konwencji z 1948 roku. Ponownie z inicjatywy Francji doszło w dniach 8–10 listopada 1956 roku do trójstronnego spotkania. Francja była gotowa zgodzić się na wysłanie przez RFN i Austrię obserwatorów do Komisji Dunajskiej i rezygnację z uznawania konwencji z 1921 roku za cenę umieszczenia w Komisji Dunajskiej przedstawiciela ONZ, który gwarantowałby ochronę interesów zachodnich uczestników żeglugi dunajskiej. Wielka Brytania i USA nie zamierzały natomiast dopuścić do uznania konwencji z 1948 roku i wysłania niemieckich obserwatorów na obrady Komisji Dunajskiej. W rezultacie, pod wpływem Amerykanów, 3 państwa podjęły interwencję w Bonn (Anglicy – 29 listopada, Francuzi – 30 listopada, Amerykanie – 3 grudnia 1956 roku). Poinformowano Niemców o rezygnacji z przedstawienia ZSRR propozycji w sprawie Dunaju i wyrażono nadzieję, że Niemcy nie wyślą przedstawiciela na sesję Komisji Dunajskiej. RFN złożyła stosowne zobowiązanie i jej obserwator nie pojawił się w grudniu 1956 roku w Budapeszcie¹⁴.

Problem przystąpienia Austrii do Komisji Dunajskiej odnowił się 2 lata później. W 1958 roku Austria zainicjowała politykę dobrego sąsiedztwa z krajami radzieckiego bloku. W ramach tej wschodniej polityki austriacka delegacja udała się w 1958 roku do Moskwy. W komunikacie wydanym na zakończenie wizyty 27 lipca 1958 roku znalazła się deklaracja o dążeniu Austrii do podtrzymywania dobrych stosunków zarówno ze Wschodem, jak i z Zachodem oraz stwierdzenie, że przystąpienie Austrii do konwencji z 1948 roku leży w interesie Austrii i ZSRR¹⁵.

Treść komunikatu niemile zaskoczyła zachodnie demokracje. Mimo pokrętnych tłumaczeń Austriaków było oczywiste, że tym razem podjęli oni decyzję o przystąpieniu do Komisji Dunajskiej bez kłopotliwych konsultacji z państwami zachodnimi¹⁶.

Amerykanie w obawie, by w ślad za Austrią nie podążyła RFN, doprowadzili w sierpniu 1958 roku do wspólnego wystąpienia przedstawicieli Wielkiej Brytanii, Francji i USA w Bonn, w celu ostrzeżenia RFN przed podjęciem takiego kroku. 12 sierpnia 1958 roku rząd federalny zobowiązał się poinformować zachodnie demo-

¹⁴ NA, FO 371/121177, k. GR2/50, raport z Bonn do FO z 9 sierpnia 1956 od Wilkinsona do Falli; k. GR2/57, telegram z Bonn do Barnesesa z 14 września 1956; k. GR 2/48, raport z dyskusji sporządzony w Foreign Office z 31 lipca 1956; k. GR 2/56, telegram z Wiednia do Foreign Office z 14 września 1956; k. GR 2/58, telegram z Wiednia do Foreign Office z 18 września 1956; k. GR 2/59, list z francuskiej ambasady do FO z 12 października 1956 do A.F Comforta od J. De Hollina, telegram z Foreign Office do francuskiej ambasady z 22 października 1956; k. GR 2/60, kopia telegramu z 18 października z Departamentu Stanu do ambasady USA w Londynie; k. GR 2/61, telegram z Foreign Office do Paryża z 19 października 1956; k. GR 2/62, telegram z Paryża do Foreign Office z 31 października 1956, telegram z Paryża do Foreign Office z 3 listopada 1956; k. GR 2/70, telegram z Paryża do Foreign Office z 8 listopada 1956; k. GR 2/71, telegram z Paryża do Londynu z 10 listopada 1956; k. GR 2/64, telegram z Paryża do Foreign Office z 26 października 1956, telegram z Paryża z 31 października 1956; k. GR 2/67, list z francuskiej ambasady do Foreign Office z 5 listopada 1956; k. GR 2/69, telegram z Paryża do Foreign Office z 8 listopada 1956; k. GR 2/78, telegram z Bonn do Foreign Office z 6 grudnia 1956; k. GR 2/74, telegram z Paryża do Foreign Office z 13 listopada 1956; telegram z Paryża do Foreign Office z 14 listopada 1956; list Falli do Duffa w brytyjskiej ambasadzie w Paryżu z 23 listopada 1956.

¹⁵ D. Popławski, *Austriacka polityka...*, *op.cit.*, s. 86; NA, FO 371/133738, k. GR 2/1, telegram z Wiednia do Foreign Office z 28 lipca 1958.

¹⁶ NA, FO 371/133738, k. GR 2/1, telegram z Wiednia do Foreign Office z 28 lipca 1958; telegram z Wiednia do Foreign Office z 30 lipca 1958; telegram z Wiednia do Foreign Office z 1 sierpnia 1958; k. GR 2/2, telegram z Foreign Office do Wiednia z 7 sierpnia 1958; telegram z Wiednia do Foreign Office z 9 sierpnia 1958.

kracje, gdyby podjął starania o przyjęcie do Komisji Dunajskiej. Na razie jednak nie brał tego pod uwagę¹⁷.

Perspektywa wejścia Austrii do Komisji Dunajskiej odnowiła dyskusję nad zmianą organizacji żeglugi na Dunaju. Francuzi, uważający austriacką decyzję za polityczny gest, opracowali projekt protokołu, który Austria mogłaby przedstawić jako warunek swego przystąpienia. Umieszczono w nim zasadę równego traktowania wszystkich jednostek na Dunaju, równego dostępu do usług portowych, możliwość odwołania się w kwestiach spornych do sądu arbitrażowego. Następnie protokół przewidywał prawo wysyłania zachodnich obserwatorów do Komisji Dunajskiej, stworzenie więzi między Komisją Dunajską a ONZ przez powierzenie sądu arbitrażowego ECE, składanie corocznego raportu przez Komisję Dunajską ECE, ewentualne zastąpienie obserwatorów państw zachodnich przez obserwatorów z ECE¹⁸.

2 października 1958 roku odbyło się w Paryżu spotkanie przedstawicieli USA, Wielkiej Brytanii i Francji. Amerykanie byli gotowi zaakceptować przedstawienie propozycji w sprawie Dunaju Rosjanom, ale nie za pośrednictwem Austrii, którą uważali za niepewnego i słabego negocjatora. Brytyjczycy proponowali, by Austria oświadczyła Rosjanom, że wprawdzie przystąpi do konwencji z 1948 roku, ale wolałaby mieć lepsze gwarancje wolności żeglugi. W zamian mogłaby zaoferować rezygnację państw zachodnich z konwencji z 1921 roku. Departament Stanu zdecydowanie odrzucił jednak możliwość powierzenia Austrii tak delikatnej misji. Amerykanie woleli, by rolę pośrednika w kwestii dunajskiej wzięli na siebie Niemcy, gdyby kiedykolwiek brali pod uwagę przystąpienie do Komisji Dunajskiej. Odmówili więc udziału we wspólnym z Wielką Brytanią i Francją wystąpieniu wobec Austrii i zaproponowali odroczenie zaplanowanego na 9 października spotkania sygnatariuszy konwencji z 1921 roku. 8 października okazało się, że RFN także była zaskoczona decyzją Austrii i nie brała na razie pod uwagę przystąpienia do Komisji Dunajskiej. Jednocześnie jednak Niemcy sprzeciwiali się utrudnianiu Austrii wejścia do Komisji Dunajskiej przez zmuszanie jej do stawiania warunków lepszego traktowania państw zachodnich na Dunaju¹⁹.

9 i 10 października 1958 roku doszło do spotkania delegacji Francji, Włoch, Grecji, Belgii, USA, RFN i Wielkiej Brytanii. W jego wyniku, wbrew opinii USA i RFN, Francuzi, Włosi, Belgowie i Grecy postanowili zwrócić się do Austrii z zapytaniem, czy byłaby skłonna przedstawić sygnatariuszom konwencji z 1948 roku postulaty w sprawie uzupełnienia konwencji o proponowany przez Francję protokół dodatkowy. Rozmowy z Austrią wzięły na siebie Wielka Brytania i Francja. Gdyby Austria zgodziła się przedstawić te warunki sygnatariuszom konwencji z 1948 roku i uzyskała dla

¹⁷ FO 371/133738, k. GR2/1, telegram z Bonn do Foreign Office z 1 sierpnia 1958; k. GR 2/2, telegram z Foreign Office do Bonn z 7 sierpnia 1958; telegram z Bonn do FO z 12 sierpnia 1958.

¹⁸ FO 371/133738, k. GR 2/3, dyskusja w Foreign Office 8–11 sierpnia 1958; list K.J. Simpsona do Ricka Heppela z Wiednia z 15 sierpnia 1958; list od Jamesa Murraya z brytyjskiej ambasady w Paryżu do Simpsona w Foreign Office 27 sierpnia 1958; k. GR2/7, nota z francuskiej ambasady w Londynie do Simpsona w Foreign Office z 24 września 1958; telegram z Foreign Office do Paryża z 26 września 1958; kopia francuskiej noty z 23 września 1958.

¹⁹ FO 371/133738, k. GR2/8, list z brytyjskiej ambasady w Paryżu do Simpsona w Foreign Office z 2 października 1958; list od Beitha z Paryża do Simpsona w Londynie z 4 października 1958; raport z Paryża do Foreign Office z 6 października 1958, telegram z Bonn do Londynu z 8 października 1958.

nich aprobatę, wówczas doszłoby do zwołania konferencji sygnatariuszy z 1921 i 1948 oraz USA, by ustalić treść protokołu dodatkowego i uznać konwencję z 1948 roku²⁰.

Po zapoznaniu się z rezultatami prac październikowej konferencji, rządy Wielkiej Brytanii i Francji postanowiły zrezygnować z postulatu wysyłania na obrady Komisji Dunajskiej zachodnich obserwatorów²¹.

23 października 1958 roku *chargé d'affaires* Wielkiej Brytanii i Francji przedstawili Brunonowi Kreisky'emu, sekretarzowi stanu w ministerstwie spraw zagranicznych Austrii, memorandum z 10 października 1958 roku. Kreisky, po zapoznaniu się z nim, wyraził żal, że nie skonsultowano z państwami zachodnimi austriackiego przystąpienia do konwencji z 1948 roku. Zapewnił, że Austria będzie dążyć do tego, by Komisja Dunajska nie była „klubem państw socjalistycznych”, wreszcie obiecał odpowiedzieć do 3 tygodni na otrzymane memorandum²².

Tymczasem Wielka Brytania i Francja oczekiwały blisko rok na austriacką odpowiedź. W grudniu 1958 roku Amerykanom udało się zdobyć niepotwierdzoną informację, jakoby Austria, upewniwszy się, że RFN nie zamierza przystąpić do Komisji Dunajskiej, zdecydowała nie stawiać żadnych warunków przed swym przystąpieniem do konwencji z 1948 roku²³.

Dopiero 9 września 1959 roku asystent dyrektora politycznego w austriackim ministerstwie spraw zagranicznych, Schlumberger, poinformował *chargé d'affaires* Francji i Wielkiej Brytanii, że poprzedniego dnia austriacki rząd podjął decyzję o przystąpieniu do konwencji dunajskiej z 1948 roku. Parlament miał się zająć tą sprawą na najbliższej sesji. Przedstawicielom obu państw Schlumberger wręczył list przewodni, który rząd miał zamiar przedstawić deputowanym. Wynikało z niego, że Austria zdecydowała się przystąpić do konwencji z roku 1948 bez ratyfikowania jej dodatkowego protokołu, który zawierał oświadczenie o anulowaniu konwencji z 1921 roku. Był to ukłon w stronę Francji i Wielkiej Brytanii, które ciągle ją uznawały. Austria obiecywała popieranie ustanowienia związku Komisji Dunajskiej z ECE. Schlumberger na koniec usprawiedliwiał się, twierdząc, że Austrii trudno było przedstawiać jakieś warunki sygnatariuszom konwencji z 1948 roku, ponieważ nie przywiązują oni aż tak wielkiego znaczenia do jej akcesu²⁴.

Po zapoznaniu się ze stanowiskiem Austrii, przedstawiciele Wielkiej Brytanii, Francji i USA spotkali się w Londynie. Zrezygnowali z wystosowania protestu, natomiast uznali, że listu przewodniego nie można traktować jako odpowiedzi na memorandum z października 1958 roku i należy się o nią upomnieć. Memorandum było

²⁰ FO 371/133738, k. GR2/8, telegram z Paryża do Foreign Office z 10 października 1958; k. GR2/9, projekt *aide-mémoire* dla Austrii z 10 października 1958.

²¹ FO 371/133738, k. GR2/9, brytyjskie stanowisko w kwestii Komisji Dunajskiej z 14X 1958; telegram z Foreign Office do Paryża z 15 października 1958; k. GR2/10, francuskie *aide-mémoire* z 16 października 1958.

²² FO 371/133738, k. GR2/11, raport z Wiednia do Foreign Office z 24 października 1958.

²³ FO 371/133738, k. GR2/11, telegram z Foreign Office do Bonn z 8 grudnia 1958; FO 371/133738, k. GR2/11, telegram z Bonn do FO z 11 grudnia 1958.

²⁴ FO 371/141767, k. GR 2/3, telegram z Wiednia do Foreign Office z 10 września 1959; telegram z Waszyngtonu do Foreign Office z 23 września 1959; raport z Wiednia do Foreign Office 15 września 1959.

wprawdzie nieaktualne w niektórych punktach, ale mogło się stać pretekstem do poznania linii postępowania, którą Austria przyjmie, będąc już w Komisji Dunajskiej²⁵.

29 października 1959 roku austriacki parlament jednogłośnie zaakceptował austriacki akces do Komisji Dunajskiej. Na drugi dzień przedstawiciele Wielkiej Brytanii i Francji, w porozumieniu z przedstawicielami USA, Włoch i Belgii, przedstawili ministrowi spraw zagranicznych Austrii, Brunonowi Kreisky'emu, londyńskie memorandum. Kreisky odparł, że nie widzi problemu w przedyskutowaniu przedstawionych mu spraw, jak również w spotkaniu z przedstawicielami sygnatariuszy z 1921 roku²⁶.

W pierwszych dniach listopada 1959 roku Austriacy wręczyli brytyjskiemu *chargé d'affaires* odpowiedź na memorandum z 10 października 1958 roku. Austria wyraziła gotowość do współpracy z zachodnimi mocarstwami i dokonania wzajemnych konsultacji przed najbliższą sesją Komisji Dunajskiej, która miała się rozpocząć 20 stycznia 1960 roku. Austriacy zarzekali się, że z uwagą przestudiowali brytyjskie memorandum i mogli zapewnić, że sami przestrzegają wolności żeglugi i zamierzają popierać związek Komisji Dunajskiej z ONZ. Pominęli milczeniem postulat powołania sądu arbitrażowego, ale przekonywali, że w Komisji Dunajskiej będą dążyć do ustanowienia współpracy z sygnatariuszami konwencji z 1921 roku²⁷.

W ten sposób Austriacy udaremniili działania zachodnich demokracji zmierzające do uniemożliwienia im przystąpienia do Komisji Dunajskiej, a do tego zapewne sprwadziłyby się austriacka próba przedstawienia jakichkolwiek warunków sygnatariuszom konwencji z 1948 roku. Zmiana konwencji z 1948 roku była mało realna, zwłaszcza w latach 1958–1959, gdy między mocarstwami odnowił się spór o status zachodniego Berlina. Akcja dyplomatyczna towarzysząca austriackim zabiegom świadczyła tylko o wielkim znaczeniu, jakie zachodnioeuropejskie państwa nadawały zachowaniu równowagi na kontynencie. Wbrew zachodnioeuropejskim obawom, przystąpienie Austrii do Komisji Dunajskiej miało charakter wyłącznie gospodarczy. Kolejne lata pokazały natomiast, że Austria nie jest w stanie dotrzymać żadnej ze swych politycznych obietnic dotyczących umocnienia wolności żeglugi na Dunaju i zabezpieczenia interesów zachodnich państw na rzece. Wynikało to nie tylko ze słabej pozycji Austrii, ale z braku jakichkolwiek działań podejmowanych przez nią w tym kierunku. Prawdziwy przełom w kwestii żeglugi dunajskiej miał nastąpić dopiero po zakończeniu zimnej wojny w Europie.

²⁵ FO 371/141767, k. GR 2/1, notatka sporządzona w Foreign Office 30 września 1959; k. GR 2/3, list z Foreign Office do *chargé d'affaires* w Wiedniu z 8 października 1959.

²⁶ FO 371/141767, k. GR 2/3, raport z Wiednia od Jamesa Bowkera do Foreign Office, do Selwyna Lloyda z 3 listopada 1959.

²⁷ FO 371/141767, k. GR 2/3, raport z Wiednia z 22 grudnia 1959 do Foreign Office.