

INDEPENDENCIA Y NEUTRALIZACION DE AUSTRIA

*Por la Dra. Vera Maria PLASILOWA,
Colaboradora del Seminario de Teoría del
Estado y Derecho Internacional Público.*

El 15 de mayo de 1955, diez años después de terminada la guerra, Austria recibe de manos de sus últimos ocupantes —la URSS, la Gran Bretaña, los Estados Unidos y Francia— el documento que la proclama soberana e independiente.

La conclusión del tratado reestablece su condición internacional de Estado, considerada extinguida, desde 1938, por la anexión y fusión con la Alemania hitleriana. El acuerdo da fin no solamente a los efectos jurídicos que fueron consecuencia de la política alemana, sino que resuelve también los problemas surgidos en la época de la postguerra: termina la administración de Austria por las Cuatro Potencias.

¿Cómo justificar la ocupación aliada de un país anteriormente ocupado por el enemigo? ¿Cuál era el motivo de que para volver a la situación anterior al Anschluss, hubieran transcurrido tantos años; sobre todo teniendo en cuenta que la liberación y restauración de Austria habían sido objetos de proclamaciones tan notorias como la Declaración de Moscú de 1943?

Un examen histórico de la situación permitirá explicar la naturaleza del problema.

El Tratado que, en sus 38 artículos y dos anexos, sella el destino de la república centroeuropea, es un Tratado de Estado. Este carácter tiene una importancia evidente: demuestra que Austria en ningún momento ha sido considerada como enemigo, como enemigo vencido. Austria no entró en la guerra en calidad de Estado. Reducida a la condición de provincia, su actitud hacia el conflicto mundial no fué expresión de su voluntad propia, sino de la de su ocupante. Por esas razones, Austria no

está sujeta a igual tratamiento que Bulgaria, Rumanía, Hungría e Italia, es decir, a las condiciones de un Tratado de Paz.

Por otra parte, su inocencia no pareció absoluta a los aliados, quienes no olvidaron su participación, aunque forzada, en la guerra, del lado de Alemania.

¿Hasta dónde llega la responsabilidad de Austria? Recordaremos rápidamente la sucesión de los hechos que han originado la Segunda Guerra Mundial: Hitler tuvo necesidad de anexionar Austria, pues esa operación militar era indispensable para los ataques sucesivos y para consumir su plan de agresión contra Europa. El papel del partido nazi-austriaco era decisivo; el golpe de Estado se hizo sin lucha, sin violencia. El canciller austríaco, Dr. Schuschnigg, dimitió al recibir el ultimátum de Hitler amenazando con la invasión, y un agente pro-alemán, Arthur Seyss-Inquart, fué nombrado canciller; cuatro días más tarde, dimitió igualmente el presidente de Austria Dr. Miklas, como protesta por la imposición de una nueva ley sobre la "reunión" de Austria con Alemania. Seyss-Inquart, el nuevo presidente, firmó la ley del 13 de marzo de 1938¹ que hizo de Austria "un territorio del Reich alemán".

El cambio de situación fué notificado oficialmente² a la extinta Liga de las Naciones, la que adoptó una actitud negativa, con sólo unas cuantas protestas aisladas.³

La responsabilidad de los acontecimientos: anexión, nazificación y la participación en la guerra, se atribuyó, al término de ésta, a los dirigentes nazis, juzgados después como criminales de guerra en Nuremberg. Empero, la culpa no correspondía únicamente a los principales acusados, y la idea de la responsabilidad del pueblo en conjunto surge a través de diversos textos: declaración de Moscú, fallos del Tribunal de Nuremberg, proclamación del Mariscal británico al pueblo austríaco y el preámbulo del texto del Tratado de Estado austríaco de 1947. La Declaración⁴ en que culmina la reunión de los Tres Grandes en Moscú—Gran Bretaña, los E. U. y la URSS—, aunque propone liberar Austria

1 Verosta, Stephan, *Die internationale Stellung Oesterreichs 1938 bis 1947*, Wien, Manzsche Verlagsbuchhandlung, p. 144.

2 El 18 de marzo de 1938.

3 Protestaron México, Chile, China, USA, Francia, Gran Bretaña, la URSS.

4 Para el texto en alemán: Verosta, *op. cit.*, pp. 52-53, texto en inglés: "American Journal of International Law". January 1944, vol. 38, N° 1, documentos oficiales, p. 7.

de la dominación hitleriana, y aunque afirma la nulidad e invalidez de la anexión, recuerda a Austria la responsabilidad que tiene por haber participado en la guerra al lado de Alemania y que en el balance de post-guerra se tomarán en cuenta sus esfuerzos por la liberación. El Tribunal de Nuremberg no califica el caso de Austria como guerra de agresión, basándose en que el gobierno dió una especie de consentimiento formal y que la ocupación había sido aceptada como un *fait accompli* por las otras Potencias,⁵ juicio que priva también en la proclama del Mariscal Alexander:⁶ "...Las fuerzas aliadas entran en Austria como vencedoras, debido a que Austria luchó contra los Aliados en su calidad de parte integrante de Alemania. En virtud de las disposiciones de la Declaración de Moscú, los austriacos tienen la posibilidad de contribuir a la liberación de su patria con la colaboración y ayuda a los aliados". Y el preámbulo del Tratado de 1947 (no aceptado), en el art. 3 declara expresamente que: "...después de ésta anexión de Austria como parte integrante de Alemania hitleriana, Austria luchó contra los aliados y Alemania se sirvió para estos fines del territorio austriaco, así como de las fuentes materiales, y que Austria tiene una responsabilidad..." Posteriormente se había introducido en el texto la expresión "cierta" responsabilidad. Ante lo absurdo de ella, los aliados, en negociaciones subsiguientes, renunciaron a la fórmula expresa de la responsabilidad austriaca, y el acuerdo definitivo, el Tratado de 1955, en su preámbulo, sin invocar la parte de responsabilidad, expresa solamente la voluntad de los Aliados de arreglar con justicia todos los problemas que tienen relación con la ocupación y el hecho de la participación de Austria en la guerra como parte de la Alemania hitleriana.

Sin embargo, en 1945, la existencia de organismos nazis, así como los propósitos de las Potencias Aliadas de liberar Austria de toda influencia derivada de este régimen, sustentaba la base de su reeducación en los principios democráticos, lo que precisamente justificaba el establecimiento de un control de las Cuatro Potencias.

En armonía con la declaración de Moscú, las Cuatro Potencias firmaron, para asegurar el renacimiento y la restauración de una Austria libre y democrática, un convenio el 4 de julio de 1945⁷ por el cual Austria

5 *Nations Unies: Le Statut et le jugement du Tribunal de Nuremberg, historique et analyse (Memorandum du Secrétaire Général)*, 1949, pp. 51 y ss.

6 Proclama N° 1 del Mariscal de las fuerzas británicas al pueblo austriaco, a principios de mayo de 1945 (para el texto, ver Verosta, *op. cit.*, pp. 63 y 64).

7 Para el texto en alemán, ver Verosta, *op. cit.*, pp. 66 y ss.

quedó sometida al Control Aliado. La Comisión Aliada para Austria, con un sistema de Consejo Aliado de cuatro comisarios, representantes de las Potencias respectivas, con un Comité ejecutivo y Estados Mayores, fué encargada de controlar la vida política del país hasta el momento en que llegara a formarse un gobierno libremente elegido que sería reconocido por las Potencias.

Para la ocupación del país, el convenio del 9 de junio de 1945⁸ dividió Austria en cuatro zonas, delimitando la *esfera* de interés de cada Potencia. En el mismo texto se instituyó una *Comandancia* a fin de administrar la capital Viena por intermedio de un colegio de cuatro comandantes.

Paralelamente al control cuadrípartita, un Gobierno provisional austríaco, que surgió, al momento de liberación, como resultado de la coalición de los Partidos políticos,⁹ y que fué reconocido por las Potencias¹⁰ dirigió subordinadamente los asuntos del país. La competencia del Gobierno era sensiblemente limitada: los países aliados se habían reservado la competencia exclusiva en materias militares, políticas, marítimas, aeronáuticas, económicas, financieras, de reparaciones, de asuntos internos, de trabajo, de cuestiones legales, de prisioneros de guerra, de transportes.

Un segundo convenio, firmado el 28 de junio de 1946,¹¹ concede a Austria una competencia considerablemente mayor con respecto al convenio anterior. El Gobierno puede establecer la administración de las aduanas y de las fronteras; y se le permite, en el art. 7, la representación diplomática y consular ante los países integrantes de las Naciones Unidas. En relación con los otros países, especialmente Alemania y Japón, tan

8 Verosta, *op. cit.*, p. 71.

9 Este Gobierno proclamó, el 27 de abril de 1945, el reestablecimiento de la República austríaca; el 1º de mayo aprobó una ley constitucional sobre la entrada en vigor de la Constitución austríaca del 1º de octubre de 1920, conforme al texto oficial de diciembre de 1929 (para el texto, ver "Jahrbuch für internationale und ausländisches öffentl. Rech., II/III, 1948, p. 568 y ss., también Verosta, *op. cit.*, pp. 59-62.

10 Acuerdos de Potsdam del 2 de agosto de 1945. VIII: Austria... "los tres Gobiernos están dispuestos de examinar la extensión de la autoridad del Gobierno Provisional de Austria, en el momento de entrada de las tropas aliadas en Viena..." —Memorándum del Consejo Aliado al Canciller de Austria Dr. Renner, concerniente al reconocimiento del Gobierno Provisional del 20 de octubre de 1945: "...El Gobierno Provisional ejercerá su función bajo la dirección del control del *poder supremo de Austria— el Consejo Aliado...*" (texto: Verosta, p. 97).

11 Verosta, *op. cit.*, p. 104.

sólo con la autorización expresa del Consejo Aliado. Además, como una de las medidas de mayor importancia, las leyes que haya aprobado y que no sean rechazadas por el Consejo Aliado dentro de los 31 días siguientes a su notificación, se consideran vigentes automáticamente.¹²

El primer objetivo de la Comisión Aliada consistía en realizar la separación definitiva de Alemania y Austria.¹³ Esta preocupación se refleja hasta en el texto del Tratado de Estado firmado en mayo del año en curso. El art. 4º prohíbe la unidad económica y política de los dos países. Austria debe reconocer su responsabilidad a este respecto y no tratar de realizar ninguna unión, cualquiera que sea su forma. Carece del derecho de celebrar cualquier tratado con Alemania y del derecho de ejecutar actos, adoptar disposiciones, directa o indirectamente, que constituyan una amenaza para su independencia política, económica, o la integridad de su territorio. Tampoco se toleran aquéllas organizaciones que adopten en su programa el ideal pangermánico (art. 4º, par. 2); quedan disueltas, además, todas las organizaciones de tipo fascista (art. 9).

El Anschluss de 1938 significó una violación de principios fundamentales del Derecho internacional y de disposiciones vigentes, tales como el art. 80 del Tratado de Paz de Versalles, en el cual Alemania reconoció la independencia de Austria dentro de las fronteras fijadas por los Aliados y ese país. Además Alemania violó el artículo 88 del Tratado de San Germán, así como su propia garantía del 21 de mayo de 1935 con respecto a la integridad e inviolabilidad de Austria, lo mismo que el convenio austro-alemán de 11 de julio de 1936, en que Alemania reconoce la plena soberanía de Austria, comprometiéndose a no inmiscuirse en los asuntos internos del país aun en el caso del problema del nacional socialismo austríaco. Las violaciones a estas disposiciones formaban parte de los conceptos de acusación contra los criminales de guerra juzgados en Nuremberg.

Austria, interpretando a la letra la declaración de Moscú sobre la nulidad del Anschluss, ha apoyado sus pretensiones en la teoría de la continuidad del Estado. En una nota dirigida al Secretario General de

12 Poco a poco, los ocupantes han concedido a Austria competencia en materia de control: en 1948, la policía militar norteamericana entrega al Poder Ejecutivo austríaco el control de la línea de demarcación de Enns; la URSS, en 1949, entrega aquél sobre los viajeros civiles en el aeropuerto de Viena-Schwechat; en mayo de 1950, hay supresión del control americano en el puente de Enns para todos los trenes hacia Occidente, etc.

13 Convenio relativo al Control aliado del 4 de julio de 1945.

las Naciones Unidas¹⁴ por conducto del ministro de relaciones exteriores, el Gobierno expresó su opinión en el sentido de que Austria formaba parte como miembro de dicha organización, ser nula e inválida la Nota alemana del 18 de marzo de 1938 y por no haber nunca reconocido los Aliados la anexión. Respondiendo a la nota austríaca, la resolución de la Asamblea General del 12 de abril de 1946¹⁵ sin pronunciarse sobre el *status* de Austria en el concierto de las Naciones, invitó a designar representantes que asistieran en calidad de observadores a las sesiones.

La actitud de las Naciones Unidas tenía una justificación política y militar: en efecto, la ocupación de las Cuatro Potencias no permitía la aceptación del país como miembro de la nueva organización internacional.

Los Estados Unidos, en una declaración de la Secretaría de Relaciones Exteriores del 28 de octubre de 1946, concerniente al estatuto internacional de Austria, han definido la situación como sigue: "Austria es un país liberado cuyo *status* es de la misma naturaleza que el de los demás países liberados, aunque con las excepciones contenidas en el convenio relativo al control aliado."¹⁶

La teoría austríaca se resume como sigue: identidad de Austria desde 1918 hasta el presente, continuidad de la capacidad jurídica pero con suspensión de capacidad de obrar bajo la ocupación alemana; restablecimiento de la capacidad de obrar en 1946, restauración de la plena soberanía interior y exterior a la conclusión del tratado de Estado.

La segunda finalidad de la Comisión Aliada consistía en la formación, dentro de brevedad posible, de una administración central austríaca.¹⁷ El control aliado —de carácter temporal—, tenía razón de ser durante el período de transición de una Austria ocupada a una Austria libre, con objeto de hacer desaparecer cualquier vestigio o supervivencia del antiguo régimen nazi, tratando de conservar los principios democráticos. Las Potencias eran conscientes de la temporalidad de la institución y no dejaron de reafirmar los principios contenidos en la declaración de Moscú. Recordando esas promesas, las Cuatro Potencias se reunieron para realizarlas.

14 Del 1º de abril de 1946 (Verosta, p. 98).

15 Resolución de la Asamblea General de la ONU sobre la situación internacional de Austria, del 12 de abril de 1946 (Verosta, p. 102).

16 Verosta, pp. 116.

17 Convenio relativo al control aliado de 4 de julio de 1945.

Las negociaciones empezaron en 1947. Las exigencias yugoslavas apoyadas por la URSS, el problema de personas desplazadas, la definición de regiones petrolíferas, la Sociedad Naviera del Danubio, la desnazificación de regiones y, especialmente, el problema de la indemnización por la confiscación de los bienes alemanes en Austria, constituyeron el mayor obstáculo para un entendimiento.

El Protocolo de la Conferencia de Berlín de 2 de agosto de 1945, confiere a las Cuatro Potencias el derecho de disponer de los bienes alemanes en las zonas respectivas. Los Estados Unidos han renunciado a la propiedad en la zona que le corresponde desde julio de 1946. Poco tiempo después, sigue una declaración semejante por parte de los elementos británico y francés.

El factor de disensión en lo que concierne a ese caso, eran las reclamaciones exageradas de Rusia. El Consejo Nacional austriaco protestó contra esas exigencias e hizo prevalecer las disposiciones de la declaración de los Aliados hecha en Londres el 5 de enero de 1943, por la cual consideraban como nulos los traspasos de la propiedad austriaca cuando se hayan realizado bajo la influencia de la ocupación alemana.

Los representantes occidentales han tratado de satisfacer en extensión razonable las pretensiones soviéticas. Después del fracaso de la conferencia de Moscú, de marzo a abril de 1947, en la conferencia celebrada en Viena de mayo a octubre del mismo año, el delegado francés presentó un plan con arreglo al cual la Unión soviética percibiría el 50 por ciento de los derechos del concesión sobre la producción continua de petróleo en la zona soviética y recibiría todas las instalaciones y barcos de la Sociedad Naviera del Danubio, de Hungría, Bulgaria y Rumania, así como un cierto número de barcos estacionados en Austria. El resto de la propiedad alemana en la zona soviética sería compensado por Austria mediante la suma de 100 millones de dolares, amortizables en 10 años¹⁸. El plan Chérière se discutió en la conferencia reunida de noviembre a diciembre de 1947 en Londres, sin que se llegara a ningún acuerdo.

El delegado soviético, en la reunión de Londres a principios de 1948, presentó las tres siguientes exigencias principales a Austria con respecto al Plan Chérière:

1) Los dos tercios de las concesiones de petróleo debían reservarse a la Unión Soviética por un período de 50 años;

18 "Las negociaciones sobre el Tratado de Estado austriaco", documentos comunicados graciosamente por la legación de Austria en México.

2) La Unión Soviética recibiría una parte adecuada de la sociedad naviera del Danubio;

3) El resto de la propiedad alemana en la zona soviética sería amortizado por Austria mediante la suma de 200 millones de dólares en dos años.

Las existencias de amortización fueron rebajadas por la Unión Soviética a 150 millones.

En París, en junio de 1949, los soviéticos admitieron un período de seis años para el pago de 150 millones de dólares. En Nueva York, en octubre de 1949, Vyshinsky, Ministro de Asuntos exteriores de las URSS, declaró que los puntos del Tratado de Estado todavía no aclarados, no presentarían ninguna otra dificultad si la cuestión de la propiedad alemana se arreglase en una forma satisfactoria para la Unión Soviética. Un acuerdo sobre la cuestión se celebró el 18 de noviembre de 1949 en Nueva York. Todo hizo creer que la conclusión del Tratado era inminente; pero tres días más tarde, en una sesión de los suplentes, el delegado Zarubin expuso que, para proseguir las negociaciones, el artículo 48 bis tenía que ser concluído por vía de negociaciones directas entre Viena y Moscú. El artículo se refiere a la indemnización por las entregas de ayuda y servicios prestados por la Unión Soviética a Austria desde el fin de la guerra.

Las negociaciones se aplazan cada vez por un motivo: Trieste, desmilitarización, desnazificación o, simplemente, por razones de menor importancia. Se necesitaron ocho años y cerca de 400 reuniones para llegar al acuerdo: el acuerdo final sobre estos puntos figura en el Memorándum de 15 de abril de 1955,¹⁹ así como en el art. 22 del Tratado.²⁰ Sin embargo, este artículo deja sin efecto esas disposiciones, ya que el anexo II establece que la Unión Soviética transferirá a Austria dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la entrada en vigor del Tratado los bienes, derechos e intereses que se retengan o reciban por la Unión Soviética de conformidad con el artículo 22, salvo el activo de la Compañía Naviera del Danubio, de Hungría, Rumania y Bulgaria.²¹ De esta manera, en lugar de unas concesiones de treinta años sobre los campos petrolíferos y otros bienes que figuran en las extensas listas de inven-

19 Publicado en el "Oesterreich-Bericht, Beiblatt N° 122-25", mayo de 1955.

20 Texto en inglés: "The New York Times", May, 16, 1955.

21 Austria pagará a la URSS, en el momento de la transmisión de la propiedad, dos millones de dólares (según las disposiciones del memorándum del 15 de abril de 1955).

tarios de concesiones y bienes a transferir a la URSS, Austria tendrá que enviar a la URSS, según las disposiciones del Memorándum de Moscú del 15 de abril, sólo un millón de toneladas de petróleo anualmente, durante diez años, es decir, diez millones de toneladas de petróleo. Los 150 millones que corresponden a la indemnización, serán pagados en mercancías y no en moneda como lo estipuló el artículo 22. La URSS preparará una lista de objetos que quiera recibir. Una comisión austriaca será encargada de las entregas de mercancías a la URSS, equivalente a 25 millones de dólares al año.

Hemos visto que los motivos de la ocupación de Austria por los Aliados descansan en los propósitos de la desnazificación del país y de la preparación de una sociedad democrática por medio de una educación progresiva. Los resultados de los esfuerzos que se escalonan durante diez años no se perderán con la terminación de la vigilancia aliada. Austria tendrá un Gobierno Democrático (art. 8), fundado en elecciones con voto secreto, y deberá garantizar a todo ciudadano el sufragio universal e igual, así como el Derecho de ser elegido para cargos públicos sin que proceda discriminación de raza, sexo, idioma, religión u opinión política. A fin de conservar los principios democráticos, Austria debe mantener y continuar los lineamientos derivados de los principios contenidos en las leyes y disposiciones legales adoptadas por el Gobierno austriaco y el Parlamento a partir del 1º de mayo de 1945 y aprobadas por la Comisión Aliada de Austria. Todas las medidas legislativas y administrativas adoptadas entre el 5 de marzo de 1933 y el 30 de abril de 1945 y que no han sido todavía anuladas o reformadas, deberán serlo (art. 10). Además, quedarán excluidos del servicio militar activo los austriacos que antes del 13 de marzo de 1938 eran ciudadanos alemanes, y sirvieron en las fuerzas armadas alemanas en el período comprendido entre el 13 de marzo de 1938 y el 8 de mayo de 1945, así como aquellos que formaron parte de la N.S.D.A.P., S.S., S.A., S.D. Gestapo, y cualesquier otros miembros de cuerpos militares nazis (art. 12.)

Hemos visto también la causa de que haya sido tan largo el camino que comienza en la promesa de Moscú, de 1943, y llega hasta el momento solemne del Palacio Belvedere en Viena, fecha histórica en que se reunieron los Ministros de Relaciones Exteriores de las cuatro Potencias ocupantes y de Austria: Vyacheslay Molotov, Harold Mac Millan, Antoine Pinal, John F. Dulles, y Leopold Figl, para poner sus firmas al pie del Tratado de Estado Austriaco.

No se referían exclusivamente las preocupaciones al bien del pueblo austriaco, sino a motivos interesados de una de las potencias. Cuando en

1943, en una atmósfera amistosa, condicionada por la gravedad de los tiempos y el peligro de la guerra, los Tres Grandes —la URSS, la Gran Bretaña y los Estados Unidos— formularon la célebre declaración en la cual "...desean ver establecida una Austria libre e independiente y ... quieren allanar a los austriacos el camino para una seguridad política y económica, ya que ello representa el único fundamento para una paz estable ...", ninguno de los declarantes pudo adivinar los cambios radicales en puntos de vista que sobrevendrán entre los aliados; la división en campos políticos antagónicos y hostiles y las dificultades crecientes de la postguerra.

Las reclamaciones soviéticas habían hecho fracasar todas las negociaciones; pero, al fin, también estas fueron satisfechas. La URSS es la única potencia que, al abandonar el territorio austriaco, no lo abandona con manos vacías.

La conclusión del Tratado, teniendo en cuenta la dificultad de llegar a una inteligencia, es una realización importante por el hecho mismo del acuerdo.

A la entrada en vigor del tratado, es decir, el día de su ratificación, terminará la ocupación de Austria, y con ella, la validez de los convenios relativos al control aliado (art. 20).

Las potencias ocupantes abandonarán el territorio austriaco, y lo abandonarán sin reservarse para el porvenir influencia alguna. El retiro de las tropas, 70,000 soldados, deberá efectuarse dentro de los noventa días siguientes a la ratificación. Austria será libre, independiente y neutral.

Su neutralización presenta la única solución posible para llegar a un acuerdo entre las potencias. Ninguno de los Estados hubiera consentido en retirarse, cediendo al rival una esfera de influencia tan interesante en el corazón de Europa.

Austria se abstendrá, en virtud de las disposiciones del Memorándum del 15 de abril de 1955, de celebrar alianzas de carácter militar con otros países y no permitirá el establecimiento de bases militares en su territorio. Su papel internacional viene a quedar asimilado al que tradicionalmente desempeñaba Suiza. La URSS está dispuesta a participar en un Acuerdo que garantice la inviolabilidad del territorio austriaco.

Las consideraciones sobre el respeto y la efectividad, en caso de guerra, de un acuerdo de esa índole serán examinadas por nosotros en un próximo estudio.