

LA ADHESION DE UN ESTADO CON NEUTRALIDAD PERMANENTE A LAS COMUNIDADES EUROPEAS: EL CASO DE AUSTRIA

Por WALDEMAR HUMMER (*)

INTRODUCCIÓN

Al presentar su solicitud de ingreso en las CCEE el 17 de julio de 1989, Austria da un paso de carácter histórico tal, que en la época de la postguerra, sólo es comparable con la declaración de su neutralidad permanente realizada en octubre de 1955.

Las opiniones expresadas hasta hace poco en la literatura sobre la compatibilidad de una neutralidad permanente con la calidad de miembro de las CCEE estaban muy divididas, así como la publicidad —conforme a las últimas encuestas realizadas— que mostró una situación de equilibrio con una mitad a favor y la otra mitad en contra del ingreso. Sin embargo es muy interesante observar que aquellas instituciones constituidas por el pueblo políticamente —partidos políticos, representantes de intereses, las partes sociales, asociaciones, etc.— defendieron con amplia mayoría el ingreso en las CCEE: *todas* las partes sociales (la Cámara de Comercio federal, la Conferencia de los

(*) Catedrático de derecho internacional público y de derecho europeo y director del Instituto de Derecho Internacional y de Relaciones Exteriores de la Universidad de Innsbruck, Austria.

presidentes de las Cámaras de Agricultura regionales, la Reunión de la Cámara de Trabajadores Austríacos, la Unión de Sindicatos Austríaca), la Conferencia de los Presidentes Ejecutivos de los «Länder» (por unanimidad), así como la mayoría de los partidos políticos —Partido Socialista (SPÖ), partido Popular Conservador (ÖVP) (y correspondientemente la coalición del Gobierno federal entre el SPÖ y el ÖVP), el Partido Liberal (FPÖ) (solamente los «Verdes» y los Comunistas estaban en contra)— defendieron el ingreso en la CEE. Ingreso que surgió de la necesidad de defenderse de los efectos de discriminación de un mercado interior cerrado, por una parte, y por otra, de conseguir una cooperación estrecha con las CCEE en materias tan importantes como cooperación científica y tecnológica, etc. Para esta tarea había que buscar un modelo con el que la neutralidad permanente austríaca quedara intacta; ésta ha sido, es y será una «conditio sine qua non» tanto jurídica como política para el gobierno austríaco.

Puesto que el debate sobre el ingreso se desató en Austria tan rápidamente y tropezó con un público que no estaba preparado en absoluto, las discusiones a este respecto han tenido que aportar sobre todo trabajos de información. A la cabeza del debate se situó, a nivel de partidos políticos, el Partido Popular Conservador (ÖVP) y el Partido Liberal (FPÖ), y a nivel de las partes sociales fue la Asociación de Empresarios Industriales Austríacos (VÖI). Pero sólo se pudieron allanar los últimos obstáculos, en la primavera de 1989, cuando tanto el Partido Socialista (SPÖ) como los representantes de intereses dominados por él —esto es, la Unión de Sindicatos y la Cámara de Trabajadores—, se pusieron a favor de optar por el ingreso. Así se pudo presentar en febrero de 1989 el informe del «Grupo de Trabajo para la integración europea» por el Ministro de Asuntos Exteriores, Alois Mock, al Parlamento austríaco, que comenzó sus deliberaciones en marzo de 1989. El 17 de abril de 1989 decidió el gobierno federal solicitar la apertura de negociaciones con las CCEE para la adhesión de Austria, sin perjuicio de su neutralidad permanente. El 26 de abril de 1989 se transmitió a ambas Cámaras el extenso «Informe del gobierno federal sobre la futura creación de las relaciones de Austria con las CCEE». Este informe recoge en concreto los aspectos jurídicos y políticos de la neutralidad, así como aspectos jurídicos y político-constitucionales, y constituye la base sobre la cual el Parlamento resolverá sobre una posible adhesión a las CCEE. Esta decisión del Gobierno se completó con un acuerdo entre los dos grandes

partidos, Partido Socialista (SPÖ) y Partido Popular Conservador (ÖVP), válido para toda la duración de las negociaciones del ingreso en las CCEE, independiente de una eventual representación de ambos partidos en un gobierno futuro.

Finalmente, después de llegar el día 28 de junio a tal acuerdo entre los dos partidos de la coalición —Partido Socialista (SPÖ) y Popular Conservador (ÖVP)—, el Parlamento aceptó el 29 de junio de 1989 una *propuesta de resolución* con los votos de los partidos Socialista (SPÖ), Popular conservador (ÖVP) y Liberal (FPÖ) con mayoría abrumadora (175 de 183 votos) —contra los votos de los «Verdes»—, en la cual se solicita al gobierno «iniciar las negociaciones con las CCEE sobre el ingreso de Austria y, presentar todas las mociones necesarias para este fin hasta el otoño de 1989».

El texto anexo de «*Solicitud de admisión*» («carta a Bruselas») formulado brevemente dice así: «En nombre del Gobierno de la República federal austríaca tengo el honor de solicitar la petición de adhesión de Austria en la Comunidad Económica Europea según el artículo 237 del Tratado CEE.

Austria, al solicitar esta petición, parte de la salvaguardia de su status de neutralidad permanente reconocida internacionalmente que se apoya en la Constitución Federal del 26 de octubre de 1955. Austria parte del hecho, de que como miembro de las Comunidades Europeas en base al Tratado de Adhesión a las CCEE, podrá estar en condiciones de cumplir sus deberes derivados de su status de neutralidad permanente, así como de poder seguir su política de neutralidad permanente como contribución específica al mantenimiento de la paz y de la seguridad en Europa.»

Finalmente, en la sesión del Consejo de Ministros del 4 de julio de 1989, se le encargó al Ministro de Asuntos Exteriores, Alois Mock, la entrega de la solicitud de admisión en el Mercado Común Europeo —junto con idénticas solicitudes a la Comunidad Europea de Carbón y Acero (CECA) y a la Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEA)— al Presidente del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de las CCEE, entonces el francés Roland Dumas, con ocasión de la última sesión de dicho Consejo antes del verano, el 17 de julio de 1989.

Tanto para la dirección de las negociaciones con las CCEE como para la coordinación interna de la política de integración se ha elegido el siguiente sistema de instituciones:

a) Las negociaciones competen al gobierno federal, el cual fijará por decisión unánime las distintas posiciones de negociación. Respecto a la dirección de las negociaciones (hacia el exterior) y a la coordinación (hacia adentro) sigue en vigor el reparto de competencias a nivel nacional.

b) Se constituirá un *Consejo para cuestiones de integración* para consultas al Gobierno federal. Este será presidido por el canciller federal y estará bajo la dirección política común del canciller y del vicescanciller. Estará formado por Representantes de los Ministerios competentes, de los grupos parlamentarios, de los «Länder», de los municipios y de las partes sociales.

c) Para la coordinación interna dentro de Austria y para la preparación de las negociaciones básicas en cuanto a su contenido se establecerá un *Grupo de Trabajo* dependiente del *Canciller federal*.

d) Ya que la competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores para la preparación y dirección de las negociaciones queda intacta, se mantendrá también el *Grupo de Trabajo para la integración europea*, fundado ya en marzo de 1987 en el Ministerio de Asuntos Exteriores.

La reacción de los órganos de las CCEE en cuanto a las tres peticiones de admisión austríacas resultó un tanto extraña. En la sesión del Consejo de fecha 17 de julio de 1989 se negó Bélgica a ampliar el orden del día con el tema de las peticiones de adhesión austríacas, de manera que el Consejo no pudo opinar sobre ello. Desconociendo por completo la génesis de la neutralidad de Austria, el Ministro de Relaciones Exteriores belga, Eyskens, calificó la neutralidad permanente de Austria de no «elegida voluntariamente» sino más bien de «impuesta», motivo por el cual se debía primero recabar la opinión de Moscú (!) sobre si Austria podía formular semejantes peticiones de adhesión por sí misma. Ante las numerosas protestas de Austria, Eyskens tuvo que corregir su equivocación. Sin embargo el 20 de julio de 1989 los «Representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo» llegaron al acuerdo de que se disponga que la Comisión —por vía de un «procedimiento escrito» en el seno del Consejo— examine las peticiones de adhesión austríacas para formular a continuación su «avis». El 28 de julio de 1989 el Consejo encargó definitivamente a la Comisión la tarea de proceder de conformidad. En la primera sesión otoñal del Consejo,

celebrada el día 15 de octubre de 1989, las peticiones de adhesión de Austria fueron, entre otras cosas, tratadas detenidamente, expresándose, no obstante, el Consejo en esta ocasión en contra de un acercamiento bilateral de Austria, abogando simultáneamente a favor de una preferencia por un acercamiento multilateral entre las CCEE y la «Asociación Europea de Libre Cambio» (AELC) dentro del marco del «Espacio Económico Europeo» (EEE). Poco después el problema de la «unidad alemana» adquirió tal importancia que las peticiones austríacas en cuestión fueron relegadas, en Bruselas, a un segundo plano.

Tras una serie de contactos individuales de políticos austríacos en la sede de la Comisión realizados en otoño de 1989 y principios de 1990, Austria, una vez más, tomó la iniciativa el 16 de febrero de 1990, entregando a Frans Andriessen, Comisario competente para asuntos exteriores de las CCEE, un «Aide mémoire» que a su vez fue dirigido a todos los Estados miembros integrantes de las CCEE. En esta nota, redactada de manera muy firme, se decía que la solicitud austríaca de una futura adhesión no debería quedar postergada por una eventual «inversión de prioridades» con respecto a la ampliación (ref. la «cuestión alemana»). Aparte de ello la mencionada nota contiene —por vez primera— la conformidad austríaca respecto a los «objetivos fundamentales de las CCEE» y una promesa austríaca en el sentido de hacerse completamente cargo de los derechos y obligaciones que emanan de los mismos. Tal declaración faltó por completo en las mencionadas solicitudes de adhesión que fueron redactadas voluntariamente en forma sucinta y lacónica.

Con el propósito de dar más hincapié al «Aide mémoire», los dirigentes de las cuatro representaciones en el «Pacto Social» austríaco presentaron en fecha 19-20 de febrero de 1990 la posición austríaca en Bruselas ante algunos Comisarios. En este contexto, declaró el presidente de la Comisión, Jacques Delors, que la Comisión no estaría dispuesta —antes de terminar el «Mercado Interior» en 1993— a entrar en negociaciones sobre la adhesión de Austria. Si así fuera, la Comisión trataría el tema de Austria «con prioridad».

El 7 de marzo de 1990 se reunió finalmente por vez primera el «Inter-Service-Group» de la Comisión, fundado ya a fines de otoño de 1989 al que le incumbía la tarea de preparar el «avis» sobre la misma. Está integrado por más de 30 funcionarios procedentes de todos las XXII

Direcciones Generales de la Comisión, siendo su presidente el neerlandés Roberto Cohen.

La función del «Inter-Service-Group» consiste en primer término en reunir y comentar todo tipo de información relevante sobre los datos político-económicos más importantes referentes a Austria.

El problema crucial y delicado de la *neutralidad permanente* de Austria con las exigencias del «Mercado Interior» no se tratará en el «Grupo» de referencia mismo, sino en el seno de la *Dirección General I* (Relaciones Exteriores) en colaboración con la *Cooperación Política Europea* (CPE). Este procedimiento de recurrir también a la CPE es sin duda alguna una novedad en los procesos de adhesión hasta ahora llevados a cabo. El «Grupo» cuenta con tener reunidas todas las informaciones necesarias hasta finales de 1990 de manera que ya podría estar terminado el «avis» de la Comisión para ser transmitido al Consejo en el primer semestre de 1991.

Con ello, el *calendario* en cuanto a las negociaciones de ingreso de Austria a las CCEE podría ser como sigue:

1. A mediados de 1991: «avis» de la Comisión, transmitido al Consejo.

2. En base a dicho informe de la Comisión el Consejo resuelve la iniciación de negociaciones con Austria posiblemente no antes de perfeccionarse el «Mercado Interior» en 1993 (?) (término de la fase inicial de la admisión).

3. Sobre la base de la resolución del Consejo, se llevarán a cabo a continuación las negociaciones con Austria tanto por parte del Consejo como igualmente por parte de la Comisión particularmente autorizada por el mismo para esa finalidad, determinándose entonces las condiciones materiales para el ingreso. Aunque es cierto que para la admisión de un país altamente industrializado como lo es Austria, se puede partir de la premisa de que recibirá el mismo tratamiento que países de estructura similar, como son Gran Bretaña, Dinamarca y la República de Irlanda cuyo proceso negociador duró uniformemente del 30 de junio de 1970 hasta al 22 de julio de 1972, la situación austríaca se presenta un tanto más complicada debido a la cuestión de su *neutralidad permanente*. Así se explica el hecho de que (en el mejor de los casos) se podrá contar con un proceso de negociación que dure de 1993 (?) hasta 1995 (término de la fase negociadora).

4. El resultado del proceso negociador será transformado a continuación en un proyecto de tratado de adhesión o bien un Acta de adhesión y presentado a la vez al Consejo en calidad de informe final.

5. Antes de resolver definitivamente acerca del ingreso, el Consejo está obligado a escuchar la posición definitiva de la Comisión y recabar el consentimiento de la mayoría absoluta de los diputados del Parlamento Europeo (es decir de 260 de 518 diputados); la resolución positiva del Consejo acerca de la adhesión debe estar acompañada indefectiblemente por el Acta de adhesión que comprende a su vez tanto las condiciones de ingreso como las adaptaciones de los tratados fundacionales de las CCEE; con mucha suerte habremos llegado entonces al año 1995-96.

6. El Consejo, tras haber reaccionado tanto la Comisión como el Parlamento Europeo, toma una resolución formal unánime sobre el ingreso (término de la parte comunitaria del proceso de adhesión); siendo el mismo positivo, podrá comenzar a continuación el procedimiento de aprobación por parte de los parlamentos nacionales de los Estados miembros al igual que en Austria (comienzo de la parte del derecho internacional público del proceso de adhesión).

7. Para los debates en los respectivos 13 parlamentos nacionales habrá que calcular más o menos un año entero, siendo nuevamente la situación de Austria muy peculiar: conforme al artículo 44 inc. 3 de la Constitución Federal, el tratado de adhesión que viene a ser un tratado de Estado en el sentido del artículo 50 inc. 1 de la misma Constitución queda supeditado —después de su aprobación por el Consejo Nacional (Primera Cámara del Parlamento)— a un plebiscito obligatorio previo al visto bueno por el Consejo Federal (Segunda Cámara del Parlamento), para ser ratificado finalmente por el Presidente de la República. Teniendo en cuenta la obligación del plebiscito mencionado, llegaremos ya a 1996-1997. De ser positivo también el mismo, Austria podrá haber llegado a tener el status de miembro de las CCEE en el año 1997, no antes. Dado que se debe contar siempre con cierto retraso, el ingreso de Austria a las CCEE tal vez ocurrirá en los primeros años del nuevo milenio (1).

(1) Compárese también P. LUIF: «Die neutralen Staaten und die neue Dynamik der EG», en *ÖJIP*, 1987, pág. 12.

A continuación se procederá a un examen de los distintos aspectos desde un punto de vista jurídico y político de la neutralidad que concierne a esta solicitud de ingreso, así como posibles alternativas en caso de fracaso en las negociaciones.

1. OPCIÓN DE INGRESO DEL GOBIERNO FEDERAL

La cooperación de Austria en las organizaciones internacionales (OI) en general, y su participación en el proceso de integración económica europea occidental en concreto, ha estado siempre determinada por la doctrina predominante de la neutralidad jurídica —y esto con una insistencia como en ningún otro Estado de neutralidad permanente—. En ninguna parte se ha confiado en tal medida en la respectiva doctrina del Derecho Internacional unas veces para afirmar la posibilidad de una adhesión con construcciones poco ortodoxas —vid. por ejemplo, la construcción de Verdross de un «estoppel» para justificar el ser miembro de la ONU (2), y el participar en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas—, otras veces para negarla —compárese la doctrina jurídica hasta ahora dominante de una incompatibilidad de un eventual ingreso en las CCEE (3).

O sea, que unas veces la «estrechez» y otras veces la «amplitud» en la forma de concebir los deberes que surgen del concepto de la neutralidad permanente han reflejado cada vez el margen de movimiento político en la toma de decisiones de ingreso respectivas del Gobierno austríaco. La

(2) W. HUMMER: «Der internationale Status Österreichs seit 1918», en NEUHOLD/HUMMER/SCHREUER (eds.), *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts* (1983), tomo I, núms. 2349 y ss.

(3) Ultimamente tratado de nuevo por H. F. KÖCK: *Ist ein EWG-Beitritt Österreichs zulässig?* (1987); M. ROTTER, serie de artículos publicados en *Salzburger Nachrichten* de 1, 3, 10 y 24 de noviembre de 1988, sin embargo sin conocer bien los argumentos de W. HUMMER/M. SCHWEITZER, «Das Problem der Neutralität-Österreich und die EG-Beitrittsfrage», en *EA*, 17, 1988, págs. 508 y s.; es interesante observar que el dictamen de la oficina de derecho internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores llega a la conclusión de que un ingreso en las CCEE no presenta ningún tipo de problemas desde el punto de vista de la neutralidad (A. UNTERBERGER, «EG und Neutralität sind vereinbar», en *Die Presse*, 26 y 27 de noviembre de 1988, 3; cf. también *NZZ*, 4 y 5 de diciembre de 1988, 4) aunque el director de esta oficina estaba hasta hace poco en contra (*ÖZÖRV*, 1985/86, 448 y s.) de una posible entrada.

primera vez que el Gobierno se apartó de esta política tradicional fue (aparentemente) el 1 de diciembre de 1987 al decidirse también el Consejo de Ministros austríaco «por una opción por un eventual ingreso en las CCEE», pero esto «dies incertus quando».

Sólo se puede hablar de «opción» como verdadera posibilidad de acción a partir del momento en que ésta se presenta como tal. Y esto fue una novedad dado que hasta entonces dominaba en Austria la tesis de la incompatibilidad de su neutralidad con su pertenencia a la Comunidad Europea.

¿Cuál era entonces la razón de este cambio de actitud? ¿Era la presión ejercida por la economía y la necesidad de actuar provocada por factores externos, como por ejemplo el concepto del «Mercado Interior», y la nueva dinámica que han adoptado las CCEE con ocasión del «Acta Unica Europea» (1986) (4), o son, más bien factores internos los que han llevado al Gobierno austríaco a dar este paso, como por ejemplo el intento de «perfilarse» como país de inclinación europea, la existencia de una amplia base de consenso a través de la «gran coalición», entre el SPÖ y el ÖVP, la esperanza de una «situación ventajosa» por ser el primer país miembro de la EFTA dispuesto a negociar, o el pensamiento de que con el Mercado Interior se solucionarían todos los problemas estructurales austríacos «por sí solos» (5), o es, en general una estrategia para compensar la pérdida de su prestigio en la opinión pública extranjera (6) y un intento de recuperar esta posición?

¿Se ha dado este paso conscientemente en contra de la «doctrina dominante» en espera de que ésta posteriormente pudiera aprobar paso a paso este «fait accompli»? ¿Quería adelantarse a las objeciones de la

(4) W. HUMMER-M. SCHWEIZER (nota 3), 105 y ss.

(5) Este motivo suena en boca de algunos representantes de intereses más o menos sincero; cf. *SWA-Studie, Europäische integration und Österreich* (1975), 39: «Esta "huida" hacia las CCEE encuentra un caso paralelo en la leyenda que surgió entre las dos guerras mundiales de la falta de capacidad para poder sobrevivir un Estado tan pequeño como Austria.»

(6) El diputado del Parlamento Europeo, H. J. Zahorka, lo describe así: «las bofetadas que Austria ha recibido en la política internacional de los últimos años, son incontables... Estas bofetadas no se habrían dado nunca, o solamente una vez, si Austria hubiera sido miembro de las CCEE...» H. J. ZAHORKA: «Österreich in Europas Zukunft: Ferment oder Fußnote?», en *Libertas* 4/1987, 6; cfr. también la petición que exige la sección europea del Congreso Mundial Judío (CMJ) que no puede haber un ingreso de Austria en las CCEE sin una reparación previa, en: *Die Presse*, 19 y 20 de noviembre de 1988, 2.

Unión Soviética (7) y de los demás Estados neutrales miembros de la EFTA que eran de esperar (8)? ¿Se esperaba un proceso constitucional «cogido de sorpresa», puesto que a finales de 1987 no existía todavía ningún estudio amplio de la problemática constitucional que conllevara un eventual ingreso en las CCEE —cuestiones como la modificación «total» o «parcial» de la Constitución, la necesidad de un plebiscito, etc. (9)? ¿O se ha aprovechado simplemente el «favor del momento», que no se halla presente en ningún otro país miembro de la EFTA (10), sacando provecho de la opinión pública que se puso de manera increíblemente rápida en movimiento y que se manifiesta todavía en su mayoría (11) a favor del ingreso?

(7) Cf. el Protocolo del encuentro de los dos ministros de Asuntos Exteriores Mock y Schewardnadse el 12 de septiembre de 1988 en Moscú, en: *Profil* núm. 41 de 10 de octubre de 1988, pp. 38 y ss.; C. G. STRÖHM: «Moskau, Wien und die "immerwährende Neutralität"», en: *Die Welt* de 13 de octubre de 1988; cf. también nota 51.

(8) Todos los demás Estados neutrales miembros de la EFTA aguardan la solicitud de ingreso de Austria con distintas opiniones: por una parte dan importancia a la subsistencia de la EFTA, además temen una posible «situación ventajosa» para Austria por ser el primer Estado dispuesto a negociar. Por otra parte este papel de pionero que ocupa Austria podría aventajarles también. Ya en la fase de intento de asociación de Austria a mitad de los sesenta afirmó Hausherr: «El intento de Austria de conseguir una asociación especial a las CCEE produjo en Suiza un recibimiento muy frío», HAUSHERR, «Die schweizerische öffentliche Meinung zur Frage EWG oder EFTA (zur Frage der europäischen Integration) in den Jahren 1957-63», *Diss. Bern*, 1980, p. 47, citado en Luif (nota 1), 4, nota 4.

(9) De este intervalo existen ya algunos estudios —no publicados todavía— de Rack, Ohlinger, Azizi, Stadler, Rill; casi todos parten de la necesidad de una modificación total de la Constitución en caso de un ingreso; cf. nota 66.

(10) LUIF (nota 1), pp. 12, 27.

(11) Ya que en los últimos años casi todos los institutos de investigación de la opinión pública austríacos han formulado encuestas sobre este tema, de las cuales surgió una mayoría a favor del ingreso en las CCEE, van a destacarse a continuación las tres últimas encuestas en tanto por ciento: según el IMAS-Studie de agosto-septiembre de 1988 el 50 por 100 estaban a favor del ingreso, el 32 por 100 se encontraban en una situación crítica o lo rechazaban (*Kronen Zeitung* de 4 de noviembre de 1988, 2); según un estudio del Fessel-Institut realizado en octubre de 1988, el 45 por 100 estaban a favor de un ingreso, el 19 por 100 en contra y el 36 por 100 todavía sin opinión (*Salzburger Nachrichten* de 8 de octubre de 1988, 4); según una encuesta de Gallup (a finales de octubre de 1988), un 42 por 100 estaban a favor, el 25 en contra y el 33 indecisos (*Die Presse*, 24 de noviembre de 1988, 5). Sin embargo, este tanto por ciento afirmativo no es que sea más bajo que en 1972 (con ocasión de los Tratados de libre comercio) sino que ya, ahora, comienza a disminuir; cf. también nota 110.

Desde el punto de vista de las ciencias políticas «este cambio en la interpretación de la política de neutralidad no se puede explicar sólo con los datos objetivos que se poseen. El cambio tiene que verse por tanto en combinación con otras evoluciones dentro del sistema político» (12). Este mismo politólogo diagnostica a este respecto una disminución de la capacidad de impresionar de los grandes partidos que al mismo tiempo se corresponde con una pérdida de la capacidad de convicción de la doctrina de la política de neutralidad formulada en 1955 y los años siguientes; de igual manera la disminución de la capacidad de imponerse de las partes sociales corresponde a una pérdida de la fuerza de convicción de la política exterior y económica independiente de Austria. En general, este desarrollo de la capacidad de integración pone de relieve un cambio de dirección en el sistema político austríaco con respecto a las características estructurales típicas existentes hasta ahora.

Pero en general se tiene que observar el cambio de orientación de la política exterior y de integración austríaca desde comienzos de los años 70. Si la cuestión de la participación de Austria en el proceso de integración económico europeo formaba todavía hasta la firma de los tratados de libre comercio con la Comunidad Europea de Carbón y Acero (CECA) y el Mercado Común Europeo (CEE) en 1972 un punto principal de la política exterior (13), «debe calificarse la era Kreisky como de abstinencia en lo que se refiere a la política europea» (14). Al contrario de Suiza que justamente en esa fase firmó importantes acuerdos bilaterales con la CEE (15), Austria se contentó con un intento de dinamizar la llamada «correspondencia agraria» con las CCEE como anexo a los tratados de libre comercio arriba mencionados del año 1972.

A finales de los años 70 y principios de los 80 hubo algunas divergencias entre el único partido representado en el Gobierno, el Partido Socialista (SPÖ), y la oposición, el Partido Popular Conservador (ÖVP), sobre la concepción y acentuación de la política exterior; el

(12) A. PELINKA.: «Österreich-Modernisierungspolitik zwischen kontinuierität und Wandel», en *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 51/87, de 19 de diciembre de 1987, pp. 8 y ss.

(13) Cf. H. MAYRZEDT- W. HUMMER: *20 Jahre österreichische Neutralität und Europapolitik (1955-1975). Dokumentation (1976)*. 2 tomos.

(14) B. MOSER: *Europa ohne Österreich? Die neue österreichische Europapolitik*, Forschungsbericht 45/87 der Politischen Akademie der ÖVP, 3; cf. LUIF (nota 1), pp. 12 y ss.

(15) Informe del Bundesrat suizo de 24 de agosto de 1988 sobre la situación de Suiza en el proceso de integración europea, BB1 88.045, 193 s.

Partido Popular Conservador exigía una clara orientación de la política exterior hacia Europa Occidental en lugar de una política exterior «global» concebida por Kreisky. Finalmente, el 16 de junio de 1982 se llegó en el Parlamento a la aprobación unánime de una resolución en la que «se solicita al Gobierno continuar y profundizar la fructífera cooperación entre Austria y las CCEE —en la medida en que la neutralidad permanente lo permita»— (16). Pero después de varias iniciativas de la «pequeña coalición» entre el Partido Socialista (SPÖ) y el Liberal (FPÖ) (17), que llegó al Gobierno en mayo del 83, y alguna iniciativa de diputados del Partido Popular Conservador (ÖVP) (18), es por primera vez la formación de la «gran coalición», entre el SPÖ y el ÖVP, en enero de 1987, la que traerá una nueva dinámica en la política de integración (19), que representaba una base sólida de consenso dirigido a esta política de integración.

2. ¿CAMBIO EN LA CONCEPCIÓN AUSTRÍACA DE LA NEUTRALIDAD?

Si la temprana creación de la figura de la neutralidad permanente del Derecho Internacional (20) requiere una adaptación (a interpretar)

(16) StenProtNr, XV.GP, 118. Sesión de 16 de diciembre de 1982, 11917 ss.

(17) Así se expresó por primera vez un miembro del gobierno, el entonces Ministro de Comercio y Vicecanciller, Steger, con ocasión de la apertura de la 36 FERIA de Dornbirn el 28 de julio de 1984, diciendo que el ingreso de Austria en las CCEE era una meta para alcanzar a largo plazo (*Vorarlberger Nachrichten*, 30 de julio de 1984); esta afirmación llevó al diputado del Parlamento Europeo H. J. Zahorka (RFA/PPE) a dirigir dos preguntas escritas a la Comisión y a los Ministros de Asuntos Exteriores reunidos en la «Cooperación Política Europea» (CPE) (D.O.C.E. 1984, núm. C 301, p. 13; D.O.C.E. 1985, núm. C 161, p. 75).

(18) El 16 de diciembre de 1985 se llegó a una solicitud de decisión de los señores Dr. Steiner, Dr. Khol, Karas, Dr. Ermacora y otros que se refería a la política de Europa austríaca (Solicitud núm. 175/A, II-3597 BlgStenProtNR) en la cual se alude a la solicitud del ÖVP de 19 de octubre de 1978 sobre las bases y los fines de la política exterior austríaca (Solicitud núm. 120/A, II-4314 BlgStenProtNR) y se exige una nueva dinámica en la política de integración.

(19) Cf. más abajo.

(20) Junto al viejo componente del derecho de costumbre, la neutralidad dispone además de un origen de derecho internacional del año 1907 (V. y XIII. Tratado de la Haya); cf. HUMMER/SCHWEITZER (nota 3), pp. 26 y ss.

de esas normas a las circunstancias actuales, de igual modo —junto a ese «cambio de concepción» jurídica de la neutralidad permanente— se somete su realización a un cambio continuo que no repercute sólo en el cambio de la política de neutralidad de un solo Estado (21), sino también en la política de otros países de neutralidad permanente.

a) En lo que se refiere a los deberes que implanta la neutralidad es el Estado mismo que se ha obligado a la neutralidad permanente el que procede en primer lugar a su interpretación —es él que tiene que determinar cuál es el comportamiento correspondiente y conforme a su neutralidad. Sin embargo aquellos Estados que hayan reconocido este comportamiento neutral tanto explícita como implícitamente (22), están autorizados de igual modo a revisar esta política de neutralidad (23). Y sólo en el momento en que a este Estado neutral se le pueda hacer el reproche irrefutable —con «*praesumptio iuris et de iure*»— de que su comportamiento actual no le capacitaría para mantener estrictamente sus deberes de neutralidad en una futura guerra, sólo en este caso, se le podría hacer —en tiempos de paz— el reproche de lesionar la neutralidad (24). Y no es sólo esta hipótesis la que plantea dificultades dogmáticas, sino también esa «situación de mezcla» entre lo jurídico y lo real que se da en esta zona tan incierta de los «pre-efectos» (*Vorwirkungen*) de la neutralidad. Aunque el ámbito de los «pre-efectos» de la neutralidad (permanente) tiene, a nivel formal, carácter normativo, la carencia de un grado suficiente de determinación y la difícil separación entre «lo que es obligado» y «lo que es deseado» desde un punto de vista estrictamente jurídico, no facilita este proceso final hipotético. Especialmente se observa (erróneamente) cada vez más

(21) Para un ejemplo en Austria vid. K. GINTHER: «Wandel der österreichischen Neutralitätsauffassung? Neutralität zwischen Schweizer Muster und sowjetischer Neutralitätsdoktrin?», en *FS Wilburg* (1975), pp. 109 y ss.

(22) Cf. MAYRZEDT/HUMMER (nota 13), tomo I, pp. 106 y ss.; NEUHOLD/HUMMER/SCHREUER (nota 2), tomo II, Doc. 350.

(23) W. HUMMER: «Völkerrechtliche Fragen der neutralität und der Neutralitätspolitik», en H. MAYRZEDT-H. C. BINSWANGER (eds.): *Die Neutralen in der europäischen Integration* (1970), 12 s. Algunas diferencias de opinión se resuelven, como en todas las diferencias de interpretación de las obligaciones internacionales, con medidas de solución pacíficas.

(24) HUMMER (nota 23), p. 13.

—sobre ello volveremos más adelante (25)— no sólo por parte de los lógicos sino también de los juristas que todas las medidas que tome el Estado neutral permanente en tiempos de paz tienen que ser adecuadas para fortalecer la credibilidad y la confianza en su neutralidad. Esta reflexión, sin embargo, pertenece claramente a la vertiente política y no jurídica de la neutralidad.

b) Este argumento conduce a la afirmación de que cada Estado neutral es libre para crear su propia política de neutralidad que puede dirigir arbitrariamente —según sus circunstancias especiales—. Reflexiones sobre la «adecuación», la «efectividad» o la «credibilidad» pueden tomarse en consideración —la neutralidad en este sentido es un «fenómeno de dos caras» (26)— pero no poseen una relevancia jurídica inmediata. Esto explica la razón de que Austria, por ejemplo, en su política de neutralidad no se tenga que comportar en todos los casos como Suiza —ni de hecho se comporte (27)—, aunque, como siempre se repite, los negociadores austríacos en el Memorandum de Moscú el 15 de mayo de 1955 se comprometieron a que Austria «(practicara) permanentemente una neutralidad como la que se tiene en Suiza» (28).

Pero esta referencia al «modelo suizo» sólo es válida para la aplicación del derecho de neutralidad en sí y no para la concreción de la política de neutralidad de un Estado neutral (29). De esta manera Austria desarrolló en cuestiones referentes a la compatibilidad de su ingreso en OI una práctica absolutamente independiente que ni copiaba ni perjudicaba a la de Suiza: por ejemplo, Suiza no ingresó en las Naciones Unidas y en 1986 discutió la posibilidad de un ingreso (solo) con la condición de hacer al mismo tiempo una reserva

(25) Vid. más abajo.

(26) Cf. D. FREI: *Dimensionen neutraler Politik* (1969), 41 y ss.; K. ZEMANEK: «Zeitgemäße Neutralität», en *ÖZAP*, 1976, pp. 355 y ss.

(27) Fundamentalmente, J. SPÄNI-SCHLEIDT: *Die Interpretation der dauernden Neutralität durch das schweizerische und das österreichische Parlament* (1983); cf. también D. SIDJANSKI: *La Suisse et la Communauté européenne* (1987); A. LANDAU: «Das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen und zur Europäischen Gemeinschaft», en *EA* 19/1988, pp. 559 y ss.

(28) NEUHOLD/HUMMER/SCHREUER (eds.) (nota 2), tomo II, Doc. 346; MAYRZEDY/HUMMER (nota 13), tomo I, p. 74.

(29) W. HUMMER, en NEUHOLD/HUMMER/SCHREUER (nota 2), tomo I, núm. 2.298.

de su neutralidad (30) —es decir, que no tomó como base jurídica el ejemplo de la pertenencia de Austria, Estado con neutralidad permanente, como miembro de las Naciones Unidas—; de igual modo Suiza ingresó en el Consejo de Europa ocho años después que Austria y en la actualidad no piensa, de ningún modo, ingresar en las CCEE, etc. (31).

En un principio la neutralidad austríaca fue considerada esencialmente en su aspecto militar. Esto fue el resultado tanto de la formulación tan estricta de la Ley de Neutralidad del 26 de octubre de 1955 como de su interpretación realizada por el Gobierno federal: «la neutralidad permanente es absolutamente compatible con la pertenencia a OI a no ser que éstas posean un carácter militar» (32). También en la declaración del Gobierno austríaco ante el parlamento con ocasión del debate de aprobación del Tratado de la EFTA el 23 de marzo de 1960 observó el Canciller federal que del texto de la Ley de Neutralidad se deduce «que la neutralidad austríaca posee un carácter puramente militar» (33).

En oposición a estos deberes impuestos por la Ley de Neutralidad estrictamente formulados por los políticos, se alza la doctrina del Derecho Internacional que remite al extenso carácter de la figura jurídica de la neutralidad permanente y a la incompatibilidad de un ingreso en organizaciones políticas especiales y, en concreto organizaciones económicas supranacionales (34).

(30) En sentido poco técnico; el 14 de diciembre de 1984 se publicó la resolución sobre el ingreso de Suiza en la ONU (BBL. 1982, I, 497) apoyada en una decisión del Bundesrat de 21 de diciembre de 1981 (N. 81.081; BBL. 1981-792). Esta resolución afirmaba en su artículo 3 lo siguiente: «En su solicitud de ingreso, Suiza quiere recordar expresamente su neutralidad.» Esta custodia del derecho toma la forma de una declaración unilateral; cf. H. HAUG: *Das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen* (1972), 72; H. HAUG, «Der Beitritt der Schweiz zur UNO: Beeinträchtigung der Neutralität und der Tätigkeit des IKRK?», en R. BERGER et alii, *Für den UNO-Beitritt der Schweiz* (1983), p. 49.

(31) Cf. informe del Bundesrat (nota 15), 103 y ss., 121 y ss.

(32) *ErlBemRV der RV zum BVG* sobre la neutralidad de Austria de 19 de julio de 1955 (598 BlgStenProtNR, VII GP) citado en MAYRZEDT/HUMMER (nota 13), tomo I, p. 99.

(33) Citado en MAYRZEDT/HUMMER (nota 13), tomo I, 344.

(34) «La opinión mantenida por algunos de que el artículo I, párrafo 2 de la Ley Constitucional Austríaca (B-VG) de 26 de octubre de 1955 determina completamente los deberes de neutralidad permanente no puede ser tomada en serio», K. ZEMANEK, «Der völkerrechtliche Status der dauernden Neutralität und seine Rückwirkungen auf das interne Recht des dauernden Neutralität und seine Rückwirkungen auf das interne

Ni en los casos de ingreso en las organizaciones políticas de las Naciones Unidas —dos meses escasos después de la aprobación de la Ley de Neutralidad (35) y sin haber sido descubierto ningún tipo de incompatibilidad por parte del Gobierno o del Parlamento austríaco— ni del Consejo de Europa [el Consejo de Ministros austríaco, con ocasión de su decisión de ingreso constató que la neutralidad de Austria no era ningún obstáculo ya que el Consejo de Europa no tiene carácter militar (art. 1 del Estatuto) (36)], ni en las organizaciones económicas intergubernamentales, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) [Austria era miembro fundador de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECD), la organización predecesora, todavía como país ocupado, no-neutral (16-4-1948), y ni en la EFTA (por su estructura puramente intergubernamental pareció sin inconveniente y sirvió, al principio, sólo para «llegar a una asociación general multilateral con la CEE») (37)], en ninguno de estos casos, surgió algún tipo de dificultad. Estas comenzaron por primera vez cuando Austria —junto con Suecia y Suiza— el 15 de diciembre de 1961 retiró su solicitud de asociación en el Consejo de la CEE. Y aunque se trataba solamente de una *asociación* a la CEE en base al artículo 238 del Tratado constitutivo de la CEE (TCEE), fue un motivo suficiente para la URSS para afirmar lo siguiente: «Se van a oír voces en algunos lugares que dirán que Austria quiere ingresar en el llamado Mercado Común orientándose de esta manera hacia la política de la RFA y de los otros Estados que están a la cabeza de este Mercado. Se habla de una negativa de Austria a la marcha neutral. Y todo esto ha sido motivado por el hecho de que Austria

Recht des dauernd neutralen Staates», en *JBI*, 1967, 296, nota 186. Este factor se olvida con facilidad; vid. por ejemplo MOCK: «Österreichs Neutralität ist rein militärisch», en *Die Presse*, 3 y 4 de diciembre de 1988; conferencia del Ministro de Asuntos Exteriores, Mock, ante el GfAP y el LfVN el 2 de diciembre de 1988, manuscrito 11.

(35) La notificación austríaca procedía del 14 de noviembre de 1955 y en seguida, un mes después (14 de diciembre de 1955) aprobó la Asamblea General la adhesión de Austria en un «paquete» junto con otros Estados; cf. W. HUMMER, en NEUHOLD/HUMMER/SCHREUER (nota 2), tomo I, núm. 2.351.

(36) Cf. W. BURTSCHER: «Österreichs Annäherung an den Europarat von 1949 bis zur Vollmitgliedschaft in Jahre 1956», en W. HUMMER-G. WAGNER: *Österreich im Europarat 1956-1986* (1988), p. 49.

(37) Declaración del Gobierno austríaco representado por el Canciller Raab ante el Nationalrat con ocasión del debate de ratificación del Tratado de la EFTA el 23 de marzo de 1960, en MAYRZEDT/HUMMER (nota 13), tomo I, 343.

practica un comercio muy desarrollado con los Estados del Mercado Común. Durante las negociaciones le hemos informado sinceramente de nuestra posición de rechazo del Mercado Común y de la base económica agresiva de la OTAN...» (38). La URSS no ha querido explicar jurídicamente con exactitud, ni ahora ni nunca, su actitud de rechazo, al contrario se limita a formulaciones generales. Sin embargo es destacable que en sus declaraciones sobre la incompatibilidad expresadas hasta ahora ha dado mucha más «importancia» a los deberes contenidos en el «Tratado de Estado» que a los aspectos jurídicos de la neutralidad (39), lo que hace con razón desde su punto de vista: como potencia firmante del Tratado de Estado de 1955 —sin contar ahora con la norma del artículo 35 del Tratado— le corresponde una interpretación del artículo 4 («prohibición de una unión con la RFA») completamente distinta que en el caso de neutralidad; en este sentido la «oferta de garantía» de la URSS prevista en el Memorándum de Moscú (1955) que autorizaría a una interpretación propia no ha sido nunca ejercitada por Austria, con lo que Austria misma es «libre» de interpretar sus deberes de neutralidad.

Aunque Austria en su petición de asociación a las CCEE «consideró admisibles decisiones de los órganos de asociación tomadas por mayoría desde el punto de vista de su neutralidad» (!) (40) en su «doctrina» de

(38) Discurso de N. Chruschtschow con ocasión de la visita oficial del Canciller Gorbach en la URSS el 4 de julio de 1962, citado en MAYRZEDT/HUMMER (nota 13), tomo I, 358; la cuestión que surge desde el punto de vista del posible mantenimiento de las relaciones comerciales austríacas con los países del Este, es aclarar si los Tratados entre Austria y los países del Este pueden ser sostenidos también después de una posible adhesión de Austria al Mercado Común Europeo; por una parte existe en el derecho comunitario una norma de excepción a este respecto, por otra parte, la «nueva generación» de Tratados ya no son más del tipo «Tratados comerciales» sino que tienden a los llamados «Tratados de cooperación» que no están incluidos en el artículo 113 TCEE, de forma que pueden seguir siendo válidos. Cf. M. SCHWEITZER, *Die Folgen eines möglichen EG-Beitritts Österreichs für den Osthandel*, conferencia dada en la Asociación de Süd- y Osteuropakunde, Linz, 22 de septiembre de 1988; en general a este respecto vid. también K. SACHS, *EG-Handelspolitik und Zwischenstaatliche Kooperationsabkommen* (1976), pp. 70 y ss.

(39) La primera vez que la URSS cambió su opinión fue durante la visita a Moscú del Canciller austríaco Vranitzky; cf. «Moskauer Äußerungen Vranitskys zur EG-Frage», en *NZZ* de 14 de octubre de 1988, p. 2.

(40) Aclaración hecha a la petición de asociación con las CCEE por el Ministro de Asuntos Exteriores Kreisky ante el Consejo de las CCEE el 28 de julio de 1962, citado en MAYRZEDT/HUMMER (nota 13), tomo I, 367.

asociación de principios de los años 60, sin embargo, formuló tres reservas de neutralidad en su solicitud de asociación, a saber,

- 1) el mantenimiento de la «treaty making power» en el comercio exterior;
- 2) un derecho general de suspensión y denuncia del Tratado de la CEE, así como
- 3) la posibilidad de mantener medidas de previsión económicas tanto en tiempos de paz como en tiempos de guerra (41).

En la actualidad ha tenido lugar un cambio en la concepción de la neutralidad que se puede ilustrar muy bien en estas tres reservas: en lo que concierne a la primera reserva, hoy en día no tendría que reservarse el Estado neutral permanente la política de comercio exterior, sino que bastaría limitar la reserva a esas circunstancias que podrían ser relevantes en cuanto a la neutralidad jurídica (discriminación de una de las partes en estado de guerra, medidas de embargo y sanciones económicas por motivos políticos) (42); para esto existen cláusulas de salvaguardia especiales en el Tratado CEE (arts. 223, 224 TCEE). Respecto a la segunda reserva hay que decir que ahora ya no es necesario condicionar un derecho general de suspensión, de denuncia o de retirada ya que las cláusulas de salvaguardia y de emergencia previstas en el TCEE, ambas mencionadas, se consideran como suficientes. La tercera reserva atribuye de nuevo un valor exagerado al aspecto de la autarquía que en la actualidad ya no se ve tan estrictamente: el Estado neutral permanente (ya) no tiene que procurar conseguir por todos los medios el más alto grado de independencia posible; para la neutralidad jurídica bastaría una diversificación de las fuentes de importación correspondiente (43).

(41) Cf. W. HUMMER: «Österreichs "besondere Beziehungen" zur EWG und EGKS in rechtlicher Sicht», en F. ESTERBAUER-R. HINTERLEITNER (eds.), *Die Europäische Gemeinschaft und Österreich* (1977), p. 29.

(42) Vid. nota 74.

(43) W. HUMMER: «Österreichs Beitrittsoption zur EG-Wandel oder Aufgabe der österreichischen Neutralitätskonzeption?», en *ÖMH* 6/88, 27; por supuesto esto no debe ser confundido con el hecho de que el argumento de llegar forzosamente a un máximo grado de autarquía todavía sería muy importante para la «dimensión económica» de la defensa militar de la República de Austria (según art. 9a de la Constitución federal de la República de Austria).

Se distingue por tanto: a) modificaciones en los aspectos concernientes a los deberes de la neutralidad jurídica y en el concepto de neutralidad política austríaca junto con las expectativas por parte de terceros, y también, b) las modificaciones en el propio sistema institucional de las CEE han sido decisivas para distinguir entre la posición de entonces (1961-62) y la actual (1988-89): tanto la posibilidad de bloquear el proceso de decisión apelando a la existencia de asuntos vitales prevista en el Acuerdo de Luxemburgo del 19 de enero de 1966 (44), como la posibilidad reconocida, entre tanto, de poner en funcionamiento cláusulas de salvaguardia propias, de derecho común, vistas como «cláusulas de protección de la neutralidad» (45), han cambiado fundamentalmente las condiciones básicas de la neutralidad; sin embargo todavía no han sido aceptadas totalmente por la doctrina austríaca sobre la neutralidad permanente (46).

En realidad estas tres reservas de neutralidad de los años 1961-62 ya no son válidas en esta forma y no podrían imponerse políticamente en las CCEE como reserva general. Las únicas reservas que todavía serían aceptadas en las CCEE son solamente las formuladas con concreción, puntualizadas y especificadas (47).

Después de que en febrero de 1967 tanto Francia —que temía la autonomía institucional y la capacidad funcional de las CCEE— como Italia —que relacionaba la asociación con el problema del Sur del Tirol— bloquearon la solicitud de asociación austríaca en el Consejo de las CCEE, Austria se vio obligada a modificar su concepto de asociación a un Tratado «sui generis» y a adaptar la base jurídica apoyada en el artículo 238 al artículo 113 del TCEE. Pero con esto se había impuesto el punto de vista más restrictivo en las relaciones con las CCEE —en lo referente a la «estrechez» o «amplitud» del concepto de neutralidad jurídica. Finalmente en diciembre de 1971, mejor dicho, el 22 de julio de 1972 Austria firmó un Tratado Provisional y otro Global con la CECA y

(44) MAYRZEDT/HUMMER (nota 13), pp. 285 y ss.

(45) Esto lo demuestra sobre todo el hecho de que el artículo 21 del tratado de libre comercio entre Austria y las CCEE de 1972, que contiene sin duda una cláusula de neutralidad, copia los artículos 223 y 224 TCEE casi al pie de la letra.

(46) Cf. nota 3.

(47) Vid. más abajo.

la CEE. Con la CEEA no se firmó ninguno, en contra de una primera decisión de hacerlo (48).

Estos Tratados fueron considerados compatibles tanto con el derecho de neutralidad como con el «Anschlußverbot» del artículo 4 del Tratado de Estado Viena-Belveder de 1955 (49) y esto se debió a su contenido, por una parte, simplemente comercial, pero también a las cláusulas de suspensión, de protección —que realmente actúan como «reservas de neutralidad» (50)— y de denuncia. La misma URSS cedió en sus dudas que tenía al principio cuando Austria certificó oficialmente en su nota del 22 de septiembre de 1972 «que esos Tratados... ni quieren ni pueden modificar de ninguna manera... el ámbito de los derechos y los deberes de las partes contratantes del Tratado de Estado... ni tampoco la obligación de mantener Austria su neutralidad permanente aceptada voluntariamente en su Constitución (51).

3. LA COMPATIBILIDAD DEL DERECHO DE NEUTRALIDAD Y POSIBLES VARIACIONES DE ACERCAMIENTO

Para conseguir que Austria llegara a la calidad de miembro pleno de las CCEE «por etapas» se puso en función de nuevo la «teoría de los tres saltos» (52) que ya había sido elaborada por Kreisky en su «plan de los tres escalones» en 1967 —1. escalón: Tratado comercial preferencial; 2.

(48) W. HUMMER (nota 41), pp. 25 y ss.

(49) Cf. nota 45.

(50) W. HUMMER (nota 41), pp. 39 y ss.; para nuevas reflexiones británicas en esta dirección vid. A. UNTERBERGER: «Wien wankt auf schmalen Grat nach Brüssel», en *Die Presse*, 19 y 20 de noviembre de 1988, III.

(51) Citado en MAYRZEDT/HUMMER (nota 13), tomo I, p. 493 s.: lo que resulta completamente equivocado es el argumento de —Pescatore, hecho a este respecto, de que la URSS no estará dispuesta a liberar a Austria de la «cláusula de la nación más favorecida» prevista en el artículo 1 del Tratado de comercio y navegación entre Austria y la URSS de 17 de octubre de 1955 (vid. texto en MAYRZEDT/HUMMER (nota 13), tomo II, p. 134) sin exigir el pago de un precio correspondiente (*Was Österreich rechtlich in der EWG erwartet*, Conferencia pronunciada en la Universidad Graz el 7 de octubre de 1988, 7 y ss.) ya que el artículo 5, párrafo 2 de este Tratado en cuestión hace una excepción explícita para toda unión aduanera (!).

(52) Cf. A. KHOL: «Im Dreisprung nach Europa: Kooperation-Assoziation-Union», en *Europäische »Rundschau* 3/1985, pp. 28 y ss.; ÍD.: «Österreich und die Europäische Gemeinschaft», en *EA*, 24/1986, pp. 699 y ss.

escalón: Tratado de libre comercio o de Unión Aduanera en forma de una asociación; 3. escalón: relaciones de acercamiento que permitan a Austria la máxima participación en el proceso de integración—. Y con esto ya se han nombrado las tres posibilidades fundamentales de una nueva dinámica en las relaciones económicas actuales con la CECA/CEE en base a los dos Tratados de libre comercio (53): dejando de lado la dinámica propia de los Tratados de libre comercio en sentido de su «cláusula de desarrollo de contenido dinámico», sólo quedan las posibilidades a) de una asociación, b) de la calidad de miembro ordinario, o c) de formas con menos derechos y deberes que un miembro ordinario —por ejemplo c.a) miembro extraordinario, c.b) miembro con reserva (miembro con status especial de neutralidad).

a) La asociación según el artículo 238 TCEE supone un marco institucional con órganos de asociación propios distintos de los órganos de las CCEE —por ejemplo el «Consejo de Asociación» regido por los principios clásicos del Derecho Internacional de bilateralidad, paridad y unanimidad—, se trata de una figura independiente que no está vinculada al derecho primario y secundario de las CCEE. Por eso en una relación de asociación nunca se llega a una participación en el proceso de formación de la voluntad en los órganos de las CCEE, de forma que el Estado asociado no puede influir en las decisiones de derecho común sino que sólo las puede «reproducir con posterioridad» en Austria.

La neutralidad no queda afectada, por tanto, en una relación de asociación. Pero cualquier forma de participación en los órganos —de cualquier manera— forzaría el modelo de asociación del artículo 238 TCEE de modo que tendrían que adaptarse estas relaciones al artículo 237 (calidad de miembro) (54).

b) En caso de llegar a ser miembro por adhesión según el artículo 237 TCEE le corresponderían a Austria todos los derechos y deberes resultantes del Tratado Fundacional. Pero la calidad de miembro de

(53) W. HUMMER-T. OHLINGER: «Institutionelle Aspekte einer Beteiligung dauernd neutraler Staaten an der EWG», en MAYRZEDT/BINGSWANGER (nota 23), pp. 152 y ss. Un funcionario de la EFTA comentaba muy enérgicamente: «después de la concertación de los Tratados de libre comercio con las CCEE nos tendríamos que habernos disuelto como EFTA en los años 70», citado en O. LAHODINSKY: «Weder Fisch noch Fleisch», en *Die Presse* de 25 de noviembre de 1988, 3.

(54) W. HUMMER: «Österreich und die Europäischen Gemeinschaften», en *International*, 41/1987, p. 28.

pleno derecho traería inconvenientes importantes en contra del derecho de neutralidad, lo que habría que reforzar con una reserva (55).

c) Por el contrario, en la situación de miembro extraordinario —como forma menos acentuada que la calidad de miembro de pleno derecho— ese Estado coopera con los órganos de la Comunidad —aunque sólo en un ámbito muy limitado y posee también derechos muy limitados (por ejemplo, sólo el derecho de propuesta o simplemente el grado de observador)—. En una construcción de este tipo, apoyada en el artículo 237 TCEE, se tendrían las ventajas (formales) de un «miembro pleno» pero al mismo tiempo habría que aceptar también las gravosas desventajas de ésta: los derechos de cooperación y constitutivos estarían limitadísimos ya que no dispone de un derecho al voto (pleno). Además en esta situación de miembro extraordinario, el Estado respectivo podría aprovechar plenamente —a través de su participación en los órganos de la Comunidad— la información de las CCEE pero sin estar obligado a mantener los deberes comunitarios (por ejemplo, la no divulgación de informaciones según el artículo 214 TCEE), o sea, que esta forma de participación sería poco aceptable desde un punto de vista político-real por parte de las Comunidades. De todas formas no habría inconveniente en cuanto a la neutralidad.

c.b) En el caso de un miembro que ha depositado una reserva, o mejor dicho, en calidad de miembro especial con status de neutralidad, igualmente basado en el artículo 237 TCEE, la calidad de miembro pleno se ve debilitada por el hecho de que hay que tener en cuenta todas las exigencias que conlleva la neutralidad permanente. Esto sólo puede suceder, técnicamente hablando, a través de un acuerdo de voluntad adicional al ingreso —aceptación de una reserva de neutralidad— o también calificando como propias las cláusulas de suspensión, de salvaguardia que están contenidas en el Tratado de las CCEE. De todas formas tampoco habría ningún inconveniente en cuanto al derecho de neutralidad.

Para completar las diferentes formas de cooperación posibles se van a mencionar todavía dos más, a saber, formas de «cooperación preinstitucional» —como por ejemplo la participación de Austria en la preparación de medidas de ejecución de la Comisión por medio de distintos «procedimientos de los Comités Administrativos» (Comité Permanente),

(55) Vid. más abajo.

«Comité administrativo» y «Comité de Gestión y de Dirección») (56)— así como el modelo de una «transposición posterior autónoma del derecho comunitario» que no se presenta como forma de cooperación en sentido estricto, ya que sólo consiste en la aceptación del derecho comunitario ya existente a través de actos propios del legislador austríaco. Estas dos formas son perfectamente compatibles con el derecho de neutralidad.

4. DE UNA «PARTICIPACIÓN MÁXIMA EN EL MERCADO INTERIOR» A LA OPCIÓN DE INGRESO

En base a la Declaración de Intención contenida en el Pacto de Coalición de 16 de enero de 1987 que afirma que «la participación en el continuo desarrollo del proceso de integración de Europa Occidental es de importancia básica para Austria» y que «Austria tiene que seguir esforzándose por lograr una mayor participación en este proceso de integración europeo en contacto con los demás países miembros de la EFTA» (57), fue expresado de nuevo en la Declaración del actual Gobierno de coalición, del 28 de enero de 1987, el deseo de que «el perfeccionamiento y desarrollo de las relaciones de Austria con las CCEE... constituye un tema central en la política económica interior y exterior austríaca; ... Austria tiene que llegar a formar parte del Mercado Interior europeo que está naciendo...» (58). Con esta Declaración abandonó el Gobierno federal por vez primera su concepción de integración «a pasos cortos» mantenida hasta ahora, para pasar a una política de integración ofensiva y de mayor extensión, y a aspirar, en un «global approach» (59), a una participación global en el Mercado Interior europeo: este «enfoque global» (global approach) se realizará a tres niveles: a) acuerdos bilaterales entre Austria y las CCEE; b) acuerdos

(56) Cf. HUMMER/SCHWEITZER (nota 3), pp. 269 y ss.

(57) Citado en *Volksblatt*, núm. 102, enero de 1987, anexo 7.

(58) «Der europäische Teil der Regierungserklärung vom 28. Jänner 1987», en *International*, 4/87, p. 41.

(59) Con esta noción se quiere expresar que la estrategia austríaca no busca la contratación de convenios en sectores concretos sino que se trata más bien de una concepción que abarca todos los sectores de la economía sin excluir ninguno, de una participación máxima en el «Mercado Interior».

multilaterales entre los países miembros de la EFTA y las CCEE; c) transposición posterior autónoma del derecho de las CCEE en Austria. Todas estas medidas tendrán un mismo techo, el llamado «Acuerdo de Europa» (elaborado por el Vice canciller Alois Mock). El «Grupo de Trabajo para la integración Europea» constituido por el Gobierno federal el 3 de febrero de 1987 puso de manifiesto en su informe del 20 de junio de 1988 dirigido al gobierno, que la (simple) transposición del derecho comunitario sin tener una posibilidad de influir en esas decisiones produce una situación de descontento (60); concretamente se diagnostica muy claramente en este informe que con el método de la «transposición posterior autónoma» —sin tener, a su vez, «acuerdos puente» (bridging arrangements) entre las CCEE y el país respectivo de la EFTA— no se puede llegar a un proceso de apertura recíproca para la participación de Austria en el Mercado Interior (61). O sea que ni con una transposición posterior autónoma ni con convenios individuales que sólo abarcan un sector de economía concreto se puede aspirar a una participación global en el Mercado Interior: ésta sólo es posible a nivel institucional a través de la «calidad de miembro» (62).

Este diagnóstico llevó al Gobierno austríaco a adelantarse, y ya el 1 de diciembre de 1987 tomó la decisión, arriba mencionada, «opción de ingreso» —siempre considerando las exigencias de la neutralidad permanente—. Esta era la concepción de integración del gobierno federal hasta la decisión definitiva de ingreso el 4 de julio de 1989: «global approach» para una participación muy amplia en el Mercado Interior y la opción para el ingreso. Ya en 1972 la Comisión había puesto de manifiesto que «no es posible conseguir las metas comunes en el ámbito de la integración económica sin una participación global en esa organización, en la que todas sus partes integrantes están en estrechas relaciones de cambio entre

(60) Informe (nota 15), p. 16.

(61) Informe (nota 15), pp. 7 y 10; cfr. H. KRENZLER: «Zwischen Protektionismus und Liberalismus», en *EA*, 9/1988, p. 248.

(62) Vid. nota 59; tampoco hay que olvidar que el «carácter de paquete» que está tomando el programa del Mercado Interior hace casi imposible las negociaciones a nivel sectorial. M. FRÜHBAUER: «Konsequent-nicht euphorisch», en *Die Industrie* de 9 de noviembre de 1988, p. 12.

unas y otras» (63). Este argumento se aplica con mayor razón a la participación en el Mercado Interior.

Además el Consejo y la Comisión han puesto tres condiciones fundamentales para una cooperación entre las CCEE y la EFTA, de forma que otras formas de participación máxima en el Mercado Interior (que no sean a través de un ingreso), se presentan casi como una utopía: a) primacía absoluta de la integración interna comunitaria; b) reserva de la completa autonomía de la Comunidad para tomar resoluciones; c) «reciprocidad material» en el ámbito de las concesiones económicas (64). Por qué las CCEE no estiman suficientes estas concesiones a los Estados miembros de la EFTA se deduce evidentemente que según la opinión de la Comisión no hay ningún miembro de la EFTA que —sin querer hacerse miembro— pueda «comprarse» en el Mercado Interior por encima de una participación en el «programa de cohesión» comunitario —que consiste en la creación de un equilibrio de bienestar dentro de las regiones de la Comunidad.

En su informe de 16 de noviembre de 1988 sobre la profundización de la cooperación EFTA-CCEE, la Comunidad excluye claramente la posibilidad de una aportación de los miembros de la EFTA a los fondos estructurales de las CCEE: la posibilidad que tienen los Estados miembros de las CCEE bien acomodados de «comprar» con servicios de solidaridad financiera a los miembros menos desarrollados la apertura de sus mercados dentro del proceso del mercado Interior, no se les concederá a los miembros de la EFTA (65).

Si, hablando de una manera realista, sólo queda el modelo de ingreso para conseguir una integración total en el Mercado Interior europeo, puede decirse que con él se ha dado el paso cualitativo de un «modelo de transposición posterior del derecho comunitario» a un «modelo de cooperación con él».

(63) Citado en N. VAN DER PAS: «Konzept und realisierungschancen für eine Vertiefung der Beziehungen zwischen EG und EFTA», en R. RACK (ed.), *30 Jahre danach. Neue Perspektiven für die Beziehungen der EFTA-Staaten zur europäischen Gemeinschaften* (1987), pp. 17 y 19.

(64) Opinión de Willy de Clercq, citado en BANK VONTOBEL (ed.), *Die Schweiz im Europa der neunziger Jahre* (1988), p. 41.

(65) Cf. «Teilhabe am EG-Binnenmarkt nicht zu erkaufen», en *NZZ* de 18 de noviembre de 1988, p. 19.

Pero las cuestiones que surgen enseguida en este contexto son, por una parte, la compatibilidad constitucional y del derecho de neutralidad con la adhesión, y por otra parte las reacciones, que no se harán esperar, por parte de las CCEE respecto a esta estrategia de Austria.

Antes de pasar en los capítulos siguientes a una descripción más detallada de estos dos últimos problemas se va a proceder ahora brevemente a tratar la cuestión constitucional (66).

En caso de que se llegue a una admisión como miembro habrá que contar seguramente con un plebiscito ya que el ingreso supone, por lo menos, una modificación parcial si no total de la Constitución (67). Viéndolo desde un punto de vista puramente jurídico este plebiscito no sería «ex ante» —como en una «encuesta popular, como lo exigía el Partido Liberal (FPÖ) (68)— sino que se celebraría según el artículo 44, párrafo 2 de la Ley Constitucional (B-VG), sólo después de las negociaciones de ingreso, y antes de la ratificación del Tratado de adhesión. Según el «calendario de acción» de la «Comisión Europea del

(66) Es interesante observar que en Austria los problemas surgidos a nivel de derecho internacional público y a nivel de derecho europeo se discutieron antes de los problemas constitucionales. El inicio se atribuye a W. HUMMER-M. SCHWEITZER (nota 3) a principios de 1987, los primeros estudios de tipo constitucional al respecto se terminaron entre mediados y finales de 1988; cf. nota 9.

(67) Cf. nota 9.

(68) La ley de reforma a la Ley Constitucional (B-VG) promulgada hace poco por el Nationalrat (BGBl. 685/1988) prevé por primera vez en su artículo 49b la posibilidad de encuestas populares —preventivas—, sin embargo es muy notable la opinión de una parte de la doctrina que afirma que incluso los Tratados políticos del Estado que contengan una modificación total de la Ley Constitucional no necesitan ser sometidos a encuesta popular, ya que el artículo 50, párrafo 3 B-VG —también después de la nueva elaboración por la BGBl. 1984/490— remite al artículo 44, párrafos 1 y 2, pero no al párrafo 3. R. WALTER-H. MAYER: *Grundriß des österreichischen Verfassungsrechts*, 6.ª edición, 1988, núm. 230; vid. en contra nota 70 y la sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de octubre de 1987 (B 267/86) que califica —pero solamente en calidad de un «obiter dictum»— una interpretación muy extensiva del concepto de «derechos civiles» del artículo 6 de la Convención europea sobre la protección de los derechos humanos por parte de su Tribunal de tal manera que representaría una revisión total de la Constitución federal austríaca que requeriría un referéndum obligatorio del pueblo austríaco.

Tras una interpretación sistemática se llegaría también a la conclusión de un plebiscito obligatorio para el caso de una modificación total de la Ley Constitucional efectuada por uno de estos Tratados.

ÖVP» (Subgrupo de Trabajo «Política Exterior y Constitución Federal») está prevista para 1993 (69).

En realidad con motivo del ingreso en las CCEE se verán afectados casi todos los «principios fundamentales» de la Constitución —el democrático, el federal, el del estado de derecho y el de la separación de poderes— de una forma u otra. Además el poder previsto en el artículo 9, párrafo 2 B-VG como «palanca de integración» (Ipsen) no parece apropiado, ya que éste sólo está concebido para la transmisión de derechos públicos individuales del Estado y no para «apertura general de los poderes estatales» (Vogel).

Junto a éstos se verán también afectados una serie de artículos de la Constitución —arts. 4, 8, 8a, 19,20, 22, 23, etc.— así como la Ley de Ordenación de Mercado y la Ley de Dirección de la Economía. Como se deduce de esta lista lo más sensato sería concebir el Tratado de adhesión como una modificación y ampliación de la Constitución según el artículo 50, párrafo 3 B-VG. Y aún si no se le quiere dar al ingreso de Austria en las CCEE el carácter político de una modificación total de la Constitución —siguiendo el modelo de otros Estados miembros de las CCEE— el gobierno federal tendrá que considerar muy bien si quiere dar este paso tan importante sin consultar al pueblo —por ejemplo por miedo a una derrota electoral en un referéndum— (70).

(69) P. MARBOE (ed.): *Österreich und Europa*, Oktober, 1988, 17; LANGER: *Weg zu EG-Mitgliedschaft*; MOCK: »Substantielle Gespräche» 1993, en *Die Presse*, 25 y 26 de octubre de 1988, 2.

(70) El jefe de la fracción socialista representada en el Parlamento, H. Fischer, considera tal plebiscito muy aconsejable y calificaría un voto negativo en este sentido como «desagradable». «Volksabstimmung über Eg. SP-Klub in jedem Fall dafür», en *Die Presse* de 28 de octubre de 1988, 1; en contraposición a éste afirmó el Ministro de Defensa R. Lichal: «... los políticos no pueden cargar al pueblo con la responsabilidad justamente en esta materia». «EG-Volksabstimmung ist nicht unbedingt nötig», en *Tiroler Tageszeitung* de 29 y 30 de octubre de 1988, 2; Exvicecanciller Mock duda incluso de la «capacidad» de esta cuestión para ser llevada a referéndum; cf. también Bergman que quiere ingresar en las CCEE sin plebiscito, en *Die Presse* de 4 de noviembre de 1988, p. 5.

5. LA PROBLEMÁTICA QUE COMPRENDE EL INGRESO EN LAS CCEE
RESPECTO A LA NEUTRALIDAD

La doctrina del derecho internacional en Austria ha defendido durante mucho tiempo la tesis de que una adhesión a las CCEE estaba prohibida desde el punto de vista de la neutralidad (71). La mayoría de los estudios provienen de los años 60, durante la década de los 70 no se trató más este tema, y los pocos trabajos sobre el mismo sólo repitieron la «doctrina dominante» anterior. Otras opiniones no consiguieron imponerse (72). Esta «doctrina dominante» ha puesto sobre el tapete una serie de incompatibilidades de las cuales, tres son todavía actuales (73):

1. La posibilidad de la toma de resoluciones en las CCEE como entidad supranacional por vía de mayoría de votos, puede obligar a un Estado miembro neutral a tomar medidas que vayan en contra de su neutralidad: en realidad esta cuestión es relevante solamente en dos casos concretos de una totalidad de 260 artículos del Tratado CEE, el artículo 75, párrafo 1, lit. a (política de transporte), y el artículo 113 (política de comercio exterior) (74). Además a esto se añade el artículo 6,

(71) Vid. nota 3.

(72) M. SCHWEITZER: *Dauernde Neutralität und europäische Integration* (1977), pp. 188 y ss.

(73) Cf. HUMMER-SCHWEITZER (nota 3), pp. 284 y ss.

(74) Respecto a la solución propuesta por el Grupo de Trabajo «Política Exterior y Constitución Federal» de la «Comisión Europea de ÖVP» para resolver la compatibilidad de la participación de Austria en los embargos políticos de las CCEE —referida a la siguiente declaración: «Austria está dispuesta en principio a participar en las medidas coercitivas económico-políticas, tales como embargos comerciales, si éstas han sido acordadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con efectos obligatorios» (P. MARBOE (ed.), *Österreich und Europa*, nota 69, 25)— hay que decir lo siguiente: por una parte la participación en un embargo político no va (directamente) en contra del derecho de neutralidad, por otra parte, una declaración tal, no sería una «declaración interpretativa» sino una reserva auténtica, la cual se desea evitar justamente a través de estos argumentos un poco rebuscados; y digo «rebuscados» porque el concepto de «legalidad» aquí empleado para desviar algunas prescripciones comunitarias no se quiere «tomar prestado» de las propias cláusulas de protección de las CCEE sino del comportamiento de un órgano de otra organización distinta; para una argumentación contraria se podría partir del hecho de que los embargos políticos en las CCEE tratarían las relaciones Este-Oeste en las que seguramente hay que contar con el veto del Consejo de Seguridad, o sea que no siempre se llegará a un embargo paralelo en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

párrafo 1 del Protocolo que rige el Banco de Inversión Europeo (respecto a una posible obligación e concesión de créditos). Sin embargo, esta problemática, así como la que surge de una «acentuación del sistema de mayoría de votos» prevista en el Acta Unica Europea (1986), ha quedado anticuada con el desarrollo institucional de las CCEE, puesto que el Consejo ya no puede tomar resoluciones apoyadas por la mayoría que vayan en contra de la voluntad declarada de un Estado miembro («intereses vitales»); esto se basa en el «Acuerdo de Luxemburgo» de 29 de enero de 1966 y tiene validez incluso en el caso de que los Tratados prevean tal competencia (75).

2. El Tribunal de Justicia Europeo de las CCEE podría revocar una cláusula de salvaguardia basada en motivos de neutralidad: aunque originariamente no estaban concebidas como tales, las cláusulas de salvaguardia de los artículos 223 y 224 TCEE hoy en día están reconocidas más o menos como cláusulas de protección de la neutralidad. Pero según el artículo 225, párrafo 2, la Comisión o cualquier otro Estado miembro puede dirigirse directamente al Tribunal cuando le parezca que otro Estado miembro (neutral) ha abusado de estas cláusulas de salvaguardia. Sin embargo, en el caso de que un Estado neutral sea aceptado en las CCEE con la condición de respetar sus deberes de neutralidad y hayan sido aceptadas las dos cláusulas de protección como «reserva de neutralidad», la apelación referente a estas cláusulas de salvaguardia no podría ser nunca calificada como «abuso» por el Tribunal de Justicia Europeo (76).

(75) Cf. R. STREINZ: *Die Luxemburger Vereinbarung* (1984). Sea cual fuere la forma con la que la literatura intenta demostrar la «obligatoriedad» del «Acuerdo de Luxemburgo» (derecho consuetudinario, «práctica posterior» modificadora del Tratado, etc.) lo que sí que está claro que, en concreto, los Estados miembros de las CCEE parten de esta obligatoriedad. Así se expresó, por ejemplo, el gobierno irlandés en un comunicado oficial sobre el Acta Unica Europea (1986) dirigido al Parlamento irlandés: «El veto no ha sido objeto de negociaciones en el Acta Unica Europea. Irlanda —igual que otros Estados miembros— sigue estando autorizada para apelar al “veto” en los casos en que veamos afectado un interés nacional importante. Esto es válido incluso allí donde ya estén aprobadas las votaciones por mayoría en el derecho sobre los tratados vigente, como en los casos en los que las decisiones por mayoría cualificada hubieran sido aumentadas por el Acta.» *The Single European Act*. A Government Information Booklet, published by the Stationery Office, Dublin, 1987, 36.

(76) Cf. notas 87 y 88.

3. La dirección de una política de neutralidad adecuada y fidedigna ya no le sería posible a Austria como Estado miembro: partiendo del hecho de que sea posible el ingreso de Austria en la CEE, basado éste en la aplicación pragmática del Acuerdo de Luxemburgo y en las cláusulas de salvaguardia del TCEE, queda con esto cumplida la obligación jurídica de llevar una política de neutralidad que surge de los mismos «Vorwirkungen» (esto es, la proyección de las obligaciones de la neutralidad que tendría Austria en tiempo de guerra en épocas anteriores y de paz) de la neutralidad. Otras formas de dirigir la neutralidad que sirvan para creer en la neutralidad o para confiar en ella (77), no son obligatorias jurídicamente hablando sino que pertenecen a la llamada categoría psicológico-jurídica.

Aparte de estos argumentos hay otra tesis que surge del Acta Unica Europea de 1986:

4. Las CCEE, a través de la introducción de la «Unión Europea» (art. 1) y de la «Cooperación Política Europea» (CPE) (art. 30) en el Acta Unica Europea (1986), practican una forma de presión ilegal en contra de la neutralidad que obliga a una cooperación «política» y de «política de defensa» (78).

La disposición programática del artículo 1 del Acta Unica Europea es simplemente una declaración de voluntad, la cual no tiene muchas posibilidades de realizarse —por lo menos en un futuro próximo— ni desde un punto de vista histórico ni actualmente (79). Y las disposiciones

(77) Este elemento sale a relucir concretamente en el Informe de Integración del Bundesrat suizo, el cual sólo habla de la «credibilidad de la política de neutralidad tradicional suiza que nosotros mismos llevamos según nuestro arbitrio» (Informe (nota 15), 131 et multis locis).

(78) Así se expresaba, por ejemplo, el Ministro de Asuntos Exteriores belga, Leo Tindemans, el 12 de agosto de 1988 diciendo que una calidad de miembro total para Austria con «reserva de neutralidad» no es posible, ya que en las cuestiones políticas y económicas juega un papel importante el factor «seguridad» —y también los aspectos militares—, en *Archiv der Gegenwart* de 12 de agosto de 1988, 32461 A. También es motivo de reflexión que —contra las prescripciones del Acta Unica (1986)— el presidente del Comité REX en el Parlamento Europeo, Jacques Mallet, al hablar del objeto de las CCEE afirme la necesidad de crear una política de defensa; «Österreichs Neutralität ist Problem bei EG-Beitritt», en *Die Presse* de 25 de noviembre de 1988, 2.

(79) Gran Bretaña, Dinamarca, Irlanda y Grecia se oponen en la actualidad impetuosamente a un «aumento» del poder político por parte de las CCEE; ésta sólo podría conseguirse con la aprobación de todos los Estados miembros; cf. también nota 120.

que rigen la «Cooperación Política Europea», por una parte no son obligatorias —la CPE es sólo un mecanismo de carácter consultivo no obligatorio— y, por otra parte, sólo se limitan a una coordinación mayor de los distintos puntos de vista de los Estados miembros referentes a los «aspectos políticos y económicos de la seguridad» (art. 30, párrafo 6.a del Acta Unica Europea). Pero en contraposición a la cooperación en materia de política de *defensa* (80) no se le prohíbe a un Estado neutral una consulta en materia de política de *seguridad*, en la cual él ni siquiera necesita tomar parte, como lo demuestra el caso tan claro de Irlanda (81). Además el artículo 30, párrafo 6.c del Acta remite claramente a la competencia de la Unión Europea Occidental (UEO) y de la OTAN en temas referentes a la política de defensa (82). Debido a que el término «defensa» fue sustituido por el de «seguridad» en el artículo 30 del Acta a iniciativa de Irlanda, es inadmisibile que se gestione un «cambio de etiquetas» tal, sólo para demostrar una incompatibilidad jurídica.

O sea que, en general, queda demostrado que no hay ningún motivo para pensar que el ingreso en las CCEE perjudique a la neutralidad jurídica. No obstante, y para asegurar la conformidad de su neutralidad se le recomienda a Austria que presente una relación de sus obligaciones

(80) A un Estado neutral sólo le sería posible la realización de una alianza defensiva sin obligaciones recíprocas (M. SCHWEITZER, nota 72, p. 112 y ss.), pero según el artículo I, párrafo 2 del B-VG sobre la neutralidad permanente de Austria (BGBl. 211/55), esta posibilidad no entraría en consideración para el caso de Austria.

(81) HUMMER-SCHWEITZER (nota 3), 506 y s.; la advertencia del artículo 30, párrafo 3, lit. c del Acta Unica Europea (1986), que los Estados miembros renunciarían dentro de sus posibilidades «a obstaculizar la formación de un consenso y una acción comunitaria que surgirá de éste» es una simple advertencia a que en general no se tienda a obstaculizar la actividad.

(82) Tras el ingreso de España y Portugal en la «Unión Europea Occidental» es Dinamarca la que está pensando en su ingreso. el Ministro de Asuntos Exteriores danés, Elleman-jensen, fundamenta esta decisión con la siguiente razón: «Los Estados neutrales Suecia y Austria podrían entrar en la «Cooperación Política Europea» de las CCEE. De aquí surgirían limitaciones que llevarían a discutir algunas cuestiones de política de seguridad de la Unión Europea Occidental.» «Dänische WEU-Debatte», en *NZZ* de 23 de noviembre de 1988. Los Ministros de Asuntos Exteriores reunidos en el marco de la «Cooperación Política Europea» advierten siempre con monotonía: «Las cuestiones referentes a la cooperación política militar entre los Estados miembros no son competencia de la «Cooperación Política Europea». Consulta escrita núm. 2193/87 de W. TELKÄMPER, *D.O.C.E.* 1988, núm. C 148, p. 20.

derivadas de la neutralidad en las negociaciones de ingreso para incluirlas como «reserva de neutralidad» —lo que sería suficiente— o que haga una «declaración interpretativa».

6. INGRESO CON RESERVA DE NEUTRALIDAD

Repetidas veces se ha manifestado la opinión de que un ingreso con reserva de neutralidad no sería lícito (83) o, por lo menos, podría llevar a equivocaciones desde el punto de vista semántico (84). Pero ninguna de las dos posiciones tiene fundamento: la primera confunde el ingreso «a condición de» (en este caso sería la «reserva de neutralidad» una condición política más dentro del procedimiento de ingreso), con un ingreso «condicional» (en este caso sólo podría imaginarse el ingreso con la condición de que las CCEE le aseguraran al aspirante al ingreso el derecho individual y completo a su neutralidad con el cual puede abstenerse en cualquier momento del cumplimiento de deberes comunitarios —independientemente de su contenido—); la segunda interpreta mal el término de «reserva de neutralidad», el cual se utiliza aquí en un sentido técnico (85) y sólo es aplicable a la «reserva» del artículo 225, párrafo 2 TCEE. No se refiere de ninguna manera a una «reserva» de neutralidad de

(83) En el informe final de la Comisión Europea del ÖVP (Grupo de Trabajo «Política Exterior y Constitución federal» [AK/ht, de 5 de septiembre de 1988]) todavía se encuentra la siguiente consideración (pág. 17): «La figura jurídica propuesta por algunas de un ingreso con reserva de neutralidad —reserva que no sería lícita si se ve desde el punto de vista del Tratado CEE— no es, por tanto, necesaria» (!); esta afirmación ha sido acogida por todos los medios de comunicación; cf. «Bayern begrüßt Österreichs EG-Kurs. Für VP-Europakommission nicht notwendig», en *Tiroler Tageszeitung* de 27 de septiembre de 1988, 2; cf. también «EG-Beitritt "auch ohne Neutralitätsvorbehalt möglich"», en *Die Presse* de 20 de octubre de 1988, 2; es muy curioso que el Comisario Willy De Clercq se expresara así: «Condiciones previas no pueden ser aceptadas», *Die Presse* de 23 de agosto de 1988, 1.

(84) En el texto entregado a la imprenta ya no se tomó el pasaje citado en la nota anterior sino que se aclaró sencillamente que el concepto «reserva de neutralidad» podría ser malentendido porque «los juristas entienden por reserva un instrumento jurídico muy concreto»; P. MARBOE (nota 69) 25; a este respecto se recomiendan las afirmaciones hechas en el artículo.

(85) O sea, en sentido del artículo 19 y ss. de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

carácter general, aparte de que no se podría imponer políticamente a las CCEE tal situación.

El concepto aquí utilizado de «reserva de neutralidad» —que sólo se refiere a la competencia del Tribunal de las CCEE según el artículo 225, párrafo 2 TCEE para decidir si Austria como Estado neutral ha abusado de las cláusulas de protección de los artículos 223 y 224 TCEE—, podría ser también sustituido por el concepto técnico-jurídico de una «declaración interpretativa» que, a modo de ejemplo, se podría construir así: «Según la concepción austríaca se entiende por sí mismo que la consideración de las obligaciones coactivas que surgen de la neutralidad jurídica, no suponen ningún abuso en el sentido del artículo 225, párrafo 2 TCEE» (86). Esta «declaración interpretativa» comprende que el Tribunal de Justicia Europeo ya no puede juzgar sobre medidas coactivas referentes a la neutralidad jurídica austríaca y prescribe la exclusión de su competencia en estos casos según el artículo 225, párrafo 2 TCEE. Esto se sigue de que la «declaración interpretativa» aceptada por las CCEE se refiere al derecho comunitario primario y lo modifica correspondientemente según la «declaración». De esta forma el Tribunal sí que queda obligado a este derecho comunitario primario una vez modificado (87). O sea, que la ventaja de una «declaración interpretativa» simple consiste en que ésta sólo *interpreta* las disposiciones del derecho primario pero no las suprime —como ocurriría en el caso de una «reserva»—; por tanto no es tan extensa y, políticamente, más aceptable.

De todas formas sería más conveniente en los dos casos —«reserva» (de neutralidad) del artículo 225, párrafo 2 TCEE o simple «declaración interpretativa» o, en el caso de una combinación de las dos variantes—, que se formulara un catálogo completo de las obligaciones que conlleva la neutralidad jurídica, ya que la cuestión que se plantea al decidir si una medida de neutralidad es obligatoria —y por tanto no supone ningún «abuso» en el sentido del artículo 225, párrafo 2 TCEE—, sólo puede ser juzgado por el Tribunal de Justicia Europeo en base a tal catálogo, sobre todo porque éste es un tribunal de derecho comunitario y no de derecho internacional público, y no dispone «ex officio» de conocimientos

(86) HUMMER/SCHWEITZER (nota 3), p. 306.

(87) W. HUMMER- M. SCHWEITZER: «Probleme eines Beitritts Österreichs zu den EG unter Neutralitätsvorbehalt», en LOGOTHETTI, RUDOLF GRAF (ed.): *Verfahrensfragen eines österreichischen EG Beitritts* (Viena, 1989), pp. 9 y ss.

concretos sobre la neutralidad (88). Este catálogo podría completarse con una «muestra» que comprendiera casos de posible incompatibilidad con el derecho comunitario. El esfuerzo que llevaría consigo redactar tal «libro de obligaciones» completo de un Estado neutral, ya lo demostraron en su día los «dolores de parto» y los problemas posteriores de la «Conception officielle suisse de la neutralité» de 26 de noviembre de 1954 (89): por una parte el contenido de la misma estuvo muy discutido, por otra, Suiza se apresuró a advertir que el título podría ser mal entendido, ya que no se trata de una interpretación oficial del Gobierno referente a la neutralidad suiza, sino sólo de un resumen no oficial de las autoridades administrativas para su uso interno, pero de ninguna manera queda obligado el Estado suizo a esta concepción de la neutralidad.

Por tanto, ¿cuándo puede ser fijada una reserva de neutralidad correspondiente? ¿podría adjuntarse ya a la «carta a Bruselas» (90) o puede presentarse la solicitud de ingreso austríaca según el artículo 237 TCEE sin ella?

En contraposición a la opinión defendida por algunos políticos de que no supondría ningún problema el presentar la solicitud de ingreso en 1989 sin tener que adjuntar paralelamente la «reserva de neutralidad» —la cual se presentaría después, durante las negociaciones concretas sobre el ingreso—, es indudable que una «reserva» —que tiene como único fin evitar la aceptación plena de las obligaciones comunitarias— tiene que

(88) Según el viejo proverbio jurídico «iura novit curia», el Tribunal de Justicia Europeo tiene que tener solamente conocimiento pleno del derecho comunitario pero no del derecho de neutralidad (como parte del derecho internacional público); el Tribunal de Justicia Europeo no es un tribunal de derecho internacional sino comunitario (!); que los comisarios de las CCEE no sepan interpretar correctamente la neutralidad austríaca lo demuestran las declaraciones del Comisario Schmidhuber en un seminario en Postmünster que afirmaba que tanto Irlanda como Suiza habían elegido su neutralidad libremente pero Austria no (!), en *TW*, de 12 de noviembre de 1988, p. 10.

(89) El texto se encuentra en *Schweizerisches Jahrbuch für Internationales Recht* (1957), pp. 195 y ss.

(90) Este es uno de los eufemismos políticos más inoportunos de todo el debate surgido en Austria en torno al tema de la integración, ya que éste —entendido como una «carta exploradora»— puede ser malentendido; cf. BANK VONTOBEL (nota 64), p. 43: «Con ocasión del congreso de la EFTA que tuvo lugar en Tampere a mediados de junio de 1988, el Ministro de Economía de Austria ha proclamado que en este momento se está estudiando la posibilidad de presentarse en las CCEE con una solicitud de información. El Gobierno tiene la intención de sondear la posibilidad de un ingreso con algunas condiciones como la reserva de neutralidad» (!); cf. nota 91.

presentarse ya con la solicitud de ingreso para que la Comisión tenga la posibilidad de preparar su opinión provisional (91). La otra posibilidad, ya mencionada, de que bastaría adjuntar una copia de la Ley Constitucional de Neutralidad Austríaca a la solicitud de ingreso (sin más comentarios) (92), es falsa puesto que —como ya se explicó al principio (93)— la Ley de Neutralidad no contiene una lista completa de los deberes de neutralidad, sino que se queda en una concepción —muy estrecha— de una «neutralidad militar».

Independientemente de la forma de concebir la «declaración interpretativa» o la «reserva de neutralidad» se plantean una serie de problemas: ¿cómo se negocia, quién decide sobre ellas y si, en general, pueden ser depositadas lícitamente? Aunque las declaraciones de neutralidad, de carácter puramente militar, dadas por el Parlamento (94) y el Gobierno (95) del Estado neutral, Irlanda, con ocasión de la ratificación del Acta Unica Europea en 1987, no puedan ser tomadas como precedente que obligue al comportamiento de Austria, es de destacar que su mera existencia, su completa formulación y, sobre todo, su aceptación por parte de los órganos de las CCEE y de los Estados miembros, demuestra su compatibilidad con el derecho comunitario. De igual modo la invocación por Irlanda de su neutralidad en el caso del embargo de las CCEE contra la República Argentina en la Guerra de las Malvinas (96) —que fue aceptada sin objeción alguna por los órganos de las CCEE—,

(91) Para que los órganos de la CCEE se pongan en funcionamiento hace falta una solicitud de ingreso formal —la Comisión no toma en serio, como es de esperar, hipótesis sin fundamento; compárese también la respuesta del Consejo de las CCEE a la pregunta escrita núm. 2693/87 de Richard Cotrell (ED-GB) sobre las dificultades prácticas que conlleva una solicitud de ingreso austríaca, en *D. O. C. E.*, 1988, núm. C 154, 20; igualmente se expresaba el Comisario De Clercq en una entrevista con la «Presse», en *Die Presse*, 23 de agosto de 1988, 1; cf. también nota 90.

(92) Esta propuesta surgió del secretario de la agrupación de los empresarios austríacos Krejci; cf. «Industrie drängt auf "raschen Brief" an die EG», en *Die Presse* de 9 de noviembre de 1988, pág. 2.

(93) Cf. lo ya mencionado en la nota 34.

(94) El texto se encuentra en HUMMER/SCHWEITZER (nota 3), pp. 303 y s.

(95) El texto se encuentra en *dBGBI.* 1987, II, p. 451.

(96) W. HUMMER, en E. GRABITZ (ed.): *Kommentar zum EWG-Vertrag*, Loseblattsammlung, Art. 224, núm. 5; W. MENG: «Die Kompetenz der EWG zur Verhängung von Wirtschaftssanktionen gegen Drittländer», en *ZaöRVR* (1982), pp. 780, 786 y 797.

es una prueba «prima facie» de que es lícito invocar a las cláusulas de salvaguardia en caso de neutralidad.

6.1. *Etapas en el procedimiento de ingreso en las CCEE*

Antes de pasar a responder las cuestiones arriba mencionadas hay que tratar primero del procedimiento de ingreso previsto en el Tratado CEE (97). Este se divide en una parte *comunitaria* y una parte *internacional*, de las cuales la primera distingue tres fases: a) *fase introductoria*, b) *fase de negociación*, c) *fase final* (98).

La fase introductoria comienza, según el artículo 237, párrafo 1.1 TCEE, con la presentación de la solicitud de adhesión dirigida al Consejo. Después que la Comisión haya emitido su dictamen a este respecto, el Consejo decide —sin quedar vinculado al contenido de este último— sobre la apertura de negociaciones con el país solicitante del ingreso y encarga a su vez al «Comité de Representantes Permanentes», junto con la Comisión, los preparativos de éstas. En la fase de negociación, según una resolución del Consejo de 9 de junio de 1970 (99), se estudian las negociaciones en cada ámbito, sobre cada cuestión en un procedimiento único de las CCEE y no en el seno de los Estados miembros. El Consejo determina la postura común de la CEE y dirige en nombre de las Comunidades las negociaciones aunque pueda delegar en la Comisión. Solamente en la fase final se aplica el procedimiento previsto en el artículo 237 TCEE según el cual el Consejo oye primero el parecer de la Comisión, ya definitivo, que no tiene que incluir necesariamente una aprobación de la adhesión. Además la resolución sobre el ingreso supone una previa aprobación del Parlamento Europeo (PE) con mayoría absoluta de sus miembros —o sea, con 260 de los 518

(97) Artículo 205 EAVG está formulado paralelamente; según el artículo 89 del Tratado de la Comunidad Europea de Carbón y Acero (TCECA) únicamente el Consejo es competente para el ingreso, él mismo es el que admite al nuevo Estado y regula las condiciones de ingreso; pero en realidad la resolución del Consejo se refiere a los actos de ingreso en los que están reguladas las condiciones para las tres Comunidades Europeas; cf. HUMMER/SCHWEITZER (nota 3), p. 510, nota 11.

(98) Cf. HUMMER/SCHWEITZER (nota 3), pp. 504 y ss.

(99) BullEG, 3/1970, pp. 127 y ss.

votos (100)—. Este requisito de aprobación se refiere sólo a la decisión del Consejo sobre el ingreso y no al Tratado de Adhesión que sólo puede ser concluido por los Estados miembros. El Parlamento Europeo se ha reservado además en el artículo 32 de su Reglamento (1987) el derecho a poder ponerse en contacto con el solicitante para toda clase de consultas incluso antes de la apertura de las negociaciones. El encargado de esta tarea en el Parlamento Europeo sería el «Comité para las relaciones económicas exteriores» (llamado «Comité REX»). Este mismo Comité, una fracción del Parlamento, ó 23 diputados, como mínimo, pueden solicitar a la Comisión o al Consejo poder tomar parte en un debate en el Parlamento Europeo antes de que comiencen las negociaciones (101). Finalmente es el Consejo el que decide sobre la admisión del solicitante, o sea, sobre la «cuestión» del ingreso; para esta tarea decide —por unanimidad— con libre criterio. con esto termina la parte «comunitaria» del procedimiento de admisión que se desarrolla ante las CCEE, o mejor dicho, ante sus órganos.

A continuación comienza la parte «internacional» según el artículo 237, párrafo 2 TCEE —aunque en la práctica son cambiadas ambas fases (102)— que se desarrolla entre el Estado solicitante y los Estados miembros de las CCEE: a través de un Tratado internacional que tiene que ser ratificado («Tratado de Adhesión») es admitido el solicitante dentro del círculo de los Estados miembros y, al mismo tiempo, se fijan en la llamada «Acta de Adhesión» las condiciones de la adhesión así como las adaptaciones necesarias del Tratado CEE; además a esto se le añade el «Acta Final» de la Conferencia de Estados.

O sea, que un ingreso en las CCEE requiere cuatro actos jurídicos distintos:

1. *Resolución del Parlamento Europeo* según el artículo 237, párrafo 1 TCEE sobre el ingreso (con la cual sólo se decide sobre el ingreso de un Estado miembro);

(100) Esta competencia la obtuvo el Parlamento Europeo con el artículo 8 del Acta Unica Europea (1986) en 1987; el Parlamento Europeo ha votado ya más de una vez en contra de tratados de asociación (casos de Turquía, Israel).

(101) Cf. H.-J. ZAHORKA: «Das Europäische Parlament und das EG-EFTA-Verhältnis», en *EFTA-Bulletin*, 2/88, pp. 10 y ss.

(102) Primero se establece un consenso entre los Estados miembros sobre la admisión y solamente después se ponen en funcionamiento los órganos de las Comunidades.

2. *Decisión del Consejo* según el artículo 237, párrafo 1 TCEE, con la cual igualmente sólo se decide sobre el ingreso;

3. El *Acta de Adhesión* que se añade a esta Resolución del Consejo, en el que se fijan las condiciones de ingreso y la adaptación del Tratado fundacional;

4. *Tratado de Adhesión* según el artículo 237, párrafo 2 TCEE entre los Estados miembros y el solicitante de la adhesión, con el cual se convierte en parte contratante. Además se añade el *Acta Final* que, aunque no es un acto jurídico propio, contiene en el anexo las declaraciones comunes e individuales de los Estados miembros y del Estado solicitante y que cumple el papel de medio de interpretación en el sentido del artículo 31, párrafo 2, lit. a y b de la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados (1969).

6.2. *¿Cómo puede presentarse técnicamente una eventual reserva?*

Aunque el Tratado CEE no contiene ninguna disposición al respecto —lo que no quiere decir que la reserva sea ilícita (103)— se puede partir de las cuatro hipótesis siguientes:

1. El contenido de la reserva podría convertirse *en parte integrante* del Tratado de Adhesión. De esta manera entraría a formar parte del derecho primario de las CCEE, de forma que ya no se plantearía la cuestión de la compatibilidad con éste.

2. Podría convertirse la reserva en un anexo o protocolo al Acta de Adhesión; como esta última es parte integrante del Tratado de Adhesión se conseguiría con esto el mismo efecto.

3. podría añadirse la reserva como explicación del Acta Final. De esta manera no recibiría el rango de derecho comunitario (primario), así que se plantearía la pregunta de la compatibilidad con éste. Como declaración «común» tendría que tratarse la reserva con la Comisión y ser aceptada por el Consejo; como declaración «unilateral» austríaca no sería necesario. Pero tendría que lograrse también en este caso el acuerdo político sobre la declaración.

(103) Cf. artículo 9 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969.

4. Austria podría presentar su reserva con motivo de su ratificación del Tratado de Adhesión como lo hizo, por ejemplo, el Gobierno irlandés en su ratificación del «Acta Unica Europea» en 1987 (104). Desde el punto de vista jurídico-dogmático surge un problema muy interesante en esta alternativa: aunque se hace una reserva a un tratado multilateral internacional (Tratado de Adhesión), el régimen previsto en el artículo 20, párrafo 4 y artículo 21, párrafo 3 de la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados (1969) no es válido, sino que por el contrario, la reserva —ya que por su contenido se refiere al Tratado CEE (y por tanto a un Estatuto de una Organización Internacional)— exige la aceptación según el artículo 20, párrafo 3 de la Convención de Viena de 1969 por el «órgano competente» de la organización: éste sería en el caso del artículo 237 TCEE el Consejo y el Parlamento, ya que los dos deciden conjuntamente sobre la admisión; por esto se tendría que declarar la reserva ante estos dos órganos; sin embargo, como la reserva forma parte integrante formal del Tratado de Adhesión tiene que ser también declarada ante todos los Estados miembros como partes contratantes y, según el artículo 23, párrafo 1 de la Convención de Viena de 1969, por escrito (105).

6.3. *Legalidad de las "reservas" y posibles reacciones a éstas*

Las reservas que se hacen a tratados colectivos internacionales se examinan individualmente por las partes contratantes correspondientes para aceptarlas o para interponerles un «veto» con los efectos del artículo 21, párrafo 3 de la Convención de Viena de 1969. El criterio que se sigue en el examen de la legalidad de las reservas será, por regla general, su ajuste con la «finalidad e intención» del tratado en cuestión. En contraposición a este sistema, la legalidad de las reservas hechas al derecho primario de una Organización Internacional son examinadas por

(104) Cf. HUMMER (nota 54), 28, nota 21.

(105) Cf. MENG, en GROEBEN/BOECK/THIESING/EHLERMANN (eds.): *Kommentar zum EWG-Vertrag*, 3, ed. 1983, art. 237, núm. 37; todos los Estados miembros tienen que ratificar también el Tratado de adhesión. El diputado A. Kohl declaró a este respecto el 7 de septiembre de 1988 «que 11 de los 12 Estados que comprenden las CCEE están a favor del ingreso de Austria, a nivel ministerial; Holanda es el único que todavía vacila...», en *Die Presse* de 7 de septiembre de 1988, p. 2.

el «órgano competente». Este «órgano competente» es, por lo general, el órgano al que le compete la decisión sobre la admisión de Estados terceros, así, el examen de la reserva se vuelve una condición (política) en el procedimiento de admisión. El órgano competente para la nueva admisión hace una apreciación de esta reserva en el marco del propio «poder discrecional en el proceso de adhesión», igual que las otras condiciones que aparecen en las negociaciones del ingreso. Si se observan los ingresos a las CCEE hechos hasta ahora en 1972, 1979 y 1985, se descubre en todos ellos una serie de concesiones por parte de las CCEE de naturaleza «político-comercial». Por tanto, ¿puede ser determinado jurídica o políticamente este «poder discrecional»? El artículo 237, párrafo 1 TCEE sólo exige explícitamente *una* cualidad en el solicitante, y ésta es, que sea un «Estado europeo» (106); a esto se añaden otras condiciones —implícitas— como, la existencia de una política de libre mercado y una democracia pluralista, la defensa de los derechos fundamentales, etc. Los límites de este «poder discrecional» del Consejo y del Parlamento Europeo tendrían que situarse allí donde el ingreso supusiera un cambio sustancial en la identidad y la finalidad de la Comunidad (107); si esto ocurriera, tendría que iniciarse el proceso de revisión del derecho primario por los Estados miembros y pasar del artículo 237 al 236 del TCEE.

O sea, ¿va a cambiarse sustancialmente la identidad y la finalidad de la Comunidad a través del ingreso de Austria como Estado neutral permanente? Aunque esta pregunta clave sólo se puede resolver con precisión una vez empezadas las negociaciones de ingreso, se pueden ofrecer ya, anticipadamente, algunas reflexiones al respecto.

(106) No obstante ya ha sido presentada la solicitud de admisión de Marruecos, un país no europeo; Malta ha anunciado un ingreso; cf. consulta escrita núm. 1423/87, *D.O.C.E.*, 1988, núm. C 61; págs. 45 y ss.; Turquía presentó oficialmente en abril del 87 su solicitud de ingreso en las CCEE; el Consejo de Ministros votó con mayoría a favor de la apertura de negociaciones y la Comisión quiere presentar su informe provisional hasta julio de 1989. Turquía aspira al ingreso antes de la realización del «Mercado Interior».

(107) MENG (nota 105), núm. 19.

7. ¿ES SUFICIENTE LA «DOTE» AUSTRIACA O ES LA HIPOTECA DE LA NEUTRALIDAD DEMASIADO GRANDE?

La posición tomada por Austria durante las negociaciones de ingreso es clara: si las CCEE aceptan el modelo (de reserva) presentado por Austria encaminado a la salvaguardia completa de su neutralidad, el ingreso, desde el punto de vista jurídico, no tiene ningún inconveniente (108); si, por el contrario, las CCEE, sus órganos (Consejo y Parlamento) u otro Estado miembro no aceptaran la reserva austriaca —y no se encontrara otra solución semejante a ésta—, Austria tendría que retirarse de las negociaciones de ingreso. De ninguna manera se plantea la alternativa «neutralidad contra adhesión» (109), y ni siquiera se tendría que pensar en ésta para «mejorar» la situación austriaca en las negociaciones (110).

En lo que se refiere a la posición a tomar por parte de las CCEE, se les plantean múltiples problemas con el ingreso de un Estado neutral que tienen una influencia hasta en su misma naturaleza (111).

a) Motivos que aconsejan una reacción *positiva* de las CCEE serían los siguientes: la filosofía que envuelve la idea de un «Mercado Interior Europeo» en su totalidad difícilmente se puede realizar sin los Estados miembros de la EFTA; en realidad las CCEE ya se han dirigido a ellos con la oferta de una colaboración más estrecha en la realización del

(108) HUMMER/SCHWEITZER (nota 3), 304 y s.; en este sentido también LUIF (nota 1), 27, y R. RACK, «Österreich - EG: Sandkasten — statt Sandkastenspiele!», en *ÖHM*, 5/1987, 14.

(109) Así se expresa con frecuencia el Canciller austriaco Vranitzky; «Neutralität wichtiger als EG-Beitritt», en *Profil*, 34/1988, 11.

(110) Por eso es completamente absurdo la propuesta de Herbert Kraus de que ya ha llegado la hora para Austria «de desprenderse del fetiche de la neutralidad permanente y cambiar esta ficción tan peligrosa por un objeto de negociación en la política exterior» (*Der Standard*, 24 de octubre de 1988); cf. «Österreichs Neutralität als europapolitisches Tauschobjekt?», en *NZZ* de 26 de octubre de 1988, 2; sin embargo la valoración positiva del estado de neutralidad disminuye por parte de la opinión pública: en 1980 había un 46 por 100 de austriacos que creían en las ventajas de la neutralidad, en 1988 disminuyó esta cifra a un 35 por 100. Estudios sobre «la conciencia de sí misma austriaca» (G. Stourzh/Fessel-Institut), citado en *Wochenpresse*, núm. 36/1988, 27; cf. también nota 11.

(111) Cf. nota 107.

«Espacio Económico Europeo Unido» (112); por otra parte es, por lo menos dudoso, desde un punto de vista teórico puro, si es sólo a los Estados miembros de las CCEE a los que les incumbe la futura creación del mercado Interior «Europa»; la realización del Mercado Interior sin los Estados miembros de la EFTA podría cargar además a las CCEE con gastos, ya que seguramente el comercio con proveedores de la EFTA capaces de competir será desviado a otras fuentes de abastecimiento de las CCEE más caras —las CCEE podrían reducir gastos de un desvío del comercio a través de la inclusión de los Estados EFTA en su (lenta) liberalización interna; a través de un marco geográfico más amplio para la integración europea se revalorizaría también la posición tan estratégica de Europa en comparación con otros mercados (continentales)— una meta importante, no sólo para llegar al Mercado Interior en 1992 sino también frente al GATT (113); la idea de superación de la llamada «frontera político-comercial» en Europa (114) que proviene de finales de los años 50 se presenta ahora —en vista del desafío japonés y del Pacífico así como americano y canadiense (115)— más urgente que nunca; los Estados de la EFTA son las partes contratantes más importantes del comercio exterior de las CCEE con un 25 por 100, y Austria ocupa un

(112) Según el punto 8 de las conclusiones finales del encuentro entre los ministros de la EFTA y Willy de Clercq el 15 de junio de 1988 en Tampere, en *EA*, 19/1988, D 574: «Tanto el proceso de integración de la Comunidad, sobre todo la realización de su Mercado Interior, como la creación de un Espacio Económico homogéneo entre los Estados de las CCEE y de la EFTA son irreversibles.» El Ministro de Economía austriaco, Graf, como entonces Presidente de la EFTA, declaró el 29 de noviembre de 1988 en una rueda de prensa: «Un Mercado Interior de las CCEE sin contar con la EFTA no me parece realizable», en *Die Presse*, 30 de noviembre de 1988, p. 1.

(113) Cf. P. KRUGMAN: «EFTA und 1992», *Occasional Paper*, núm. 23, EFTA, junio 1988, citado en «EFTA und 1992», en *EFTA-Bulletin*, 3/1988, p. 21.

(114) Esta «zanja» ha comenzado a taparse en 1977 en cuestión de las tarifas; cf. P. LEVY: «Die Schweiz und die politische Dimension der EG», en *NZZ* de 10 de octubre de 1988, 7; F. URLESBERGER: *Die europäische Desintegration* (1987), 87; H. MAYRZEDT: «Eine Zwischenbilanz der europäischen Integration: Diagnose und Strategien», en *Außenwirtschaft* (1988), pp. 44.

(115) El desafío del Pacífico fue uno de los motivos que llevó a la redacción del concepto de «Mercado Interior»; en 1988 USA y Canadá firmaron un Tratado de zonas de libre comercio que va a producir el Mercado Interior más grande del mundo; cf. S. AWANOHARA: «Japan und Ostasien: Auf dem Weg zu einer Pazifischen Arbeitsteilung», en *EA*, 22/1988, p. 639; cf. también «Kanasas Freihandelsabkommen mit den USA als Wachstumsgarant?», en *NZZ* de 15 de diciembre de 1988, p. 19.

lugar de peso (después de Suiza) entre ellas (116); los otros datos básicos económicos de Austria la sitúan claramente por encima del valor medio de las CCEE —Austria ocuparía el quinto lugar entre los Estados miembros de las CCEE, según el PNB/per cápita anual y contaría entre los «pagadores en neto» (117); debido a que los Tratados de libre comercio de las CCEE con los Estados de la EFTA casi no pueden dinamizarse más y los modelos de asociación y de transposición posterior no tendrían sentido, las CCEE tienen que buscar nuevos modelos de cooperación con los Estados de la EFTA que no se apoyen simplemente en el modelo de «transposición posterior» sino en un modelo de «participación» verdadero; además Austria dispone de algunas cualidades especiales que son muy interesantes para las CCEE (situación geográfica para el transporte y situación general política en Europa, estabilidad interna particular, experiencia en el campo del comercio con los países del Este, etc.) que, no obstante, no deben ser exageradas (118).

b) Motivos que aconsejan una reacción *negativa* por parte de las CCEE son, entre otros, los siguientes: si, a consecuencia del Mercado Interior empezaran a notarse los efectos del «spill over» en la política, y Gran Bretaña, Dinamarca, Irlanda y Grecia (119), hasta ahora muy escépticos, comenzaran a interesarse por la idea de la «Unión Política» (art. 1 del Acta Unica Europea), cada Estado miembro de neutralidad permanente sería un «caballo de Troya» que aguaría esta finalidad —sin

(116) Suiza es el segundo cliente más grande de las CCEE, Austria (junto con Suecia) se sitúa en tercer lugar; después de USA y Japón es Suiza el país proveedor que ocupa el tercer lugar de los proveedores, seguido de Suecia y Austria (quinto lugar).

(117) Las apreciaciones que indican aproximadamente la «posición de pagador en neto» de Austria varían mucho; hace poco, en un estudio dirigido por el Ministerio de Finanzas, se nombraron 20,5 miles de millones de chelines empleados para subvencionar el presupuesto de las CCEE, en contraposición a los 9 miles de millones de ingresos repartidos por los fondos europeos; si las CCEE se pusieran de acuerdo en una tarifa entre el 14 y el 20 por 100 de impuesto de plusvalía, costaría además 5 miles de millones más. *Kronen Zeitung*, 10 de diciembre de 1988, 3.

(118) Que Austria no puede aprovechar políticamente la «prenda» de su situación geoestratégica con respecto al tráfico en las conversaciones referentes con las CCEE se demuestra en el catálogo de reivindicaciones que recibió la Comisión el 8 de diciembre de 1988 de parte del Consejo de Ministros de Transporte. Además el Ministro de Asuntos Exteriores, Mock, exigía un mandato más completo del Consejo, «ya que en el marco del mandato ya existente no se toma en cuenta los problemas específicos de Austria y Tirol». *Tiroler Tageszeitung*, 17 y 18 de diciembre de 1988, 2.

(119) Cf. nota 79.

embargo la finalidad política mantenida hasta ahora no ha sido perjudicada por Irlanda como Estado miembro neutral efectivo y la realización de este fin no puede «predecirse» en este momento; además la «Cooperación Política Europea» podría pasar a convertirse de una cooperación política para la *seguridad* a una cooperación para la *defensa* política— esto sería teóricamente posible aunque actualmente no sea muy probable, sobre todo porque necesitaría la aprobación de todos los Estados miembros (120); ya que el ingreso de Austria acarrearía consecuencias de tipo perjudicial, las CCEE tendrán que contar con más ingresos de Estados miembros de la EFTA (121)—esto podría perjudicar, entre otras, las «maniobras» institucionales, sobre todo de la Comisión (122)—.

Teniendo en cuenta este sinfín de problemas, todavía no se puede anticipar el futuro de la solicitud de adhesión. Pero con seguridad producirá por lo menos dos consecuencias inmediatas: por una parte obligará a las CCEE a decidirse sobre su futuro «perfil político», y por otra, aumentará la reflexión teórica sobre el ámbito exacto de las obligaciones que surgen de la neutralidad permanente. (123).

(120) Así como es necesaria la aprobación de todos los países —incluso los Estados neutrales de las CCEE que de esta manera pueden influir en su desarrollo— para la creación de la «Unión Política», del mismo modo para continuar con el desarrollo de la «Cooperación Política Europea» tienen que votar todos los Estados; cf. nota 79.

(121) Cf. A. KOHL: «Von der Süderweiterung der EG zur EFTA-erweiterung? Die Vorreiterrolle Österreichs», en *EA*, 13/1988, pp. 359 y ss.; cf. también «Österreich als EG-Testfall. Eurosozialisten: Beitritt ohne Vorbehalt», en *Die Presse* de 8 de noviembre de 1988, 1.

(122) Cf. HUMMER (nota 96), art. 157, pág. 6.

(123) En la reunión del Gobierno austríaco e 29 de noviembre de 1988 estalló una discusión entre el Canciller y el Ministro de Asuntos Exteriores sobre la cuestión de competencia de elaborar un informe de integración para el Gobierno; aunque la Ley de 1973 sobre los ministerios señala que el Ministerio de Asuntos Exteriores es competente en todas las materias referentes a la integración económica y hasta ahora siempre había sido así —1 de diciembre de 1987, 15 de marzo de 1988, 5 de julio de 1988— reivindicó el canciller esta competencia para sí ya que en esta cuestión iban a tomar parte varios ministerios y él cumpliría su función de coordinador y director; H. GEYER: «Tour de Farce», en *Die Wochenpresse*, 48/1988, 22 y ss.; «EG-Differenzen zwischen Vranitzky und Mock», en *NZZ*, de 1 de diciembre de 1988.

ABSTRACT

When the permanently neutral Austria submitted its three *applications for accession* to the European Communities on July 17th, 1989 it broke new ground in two respects. On the one hand it ignored the predominant juridical doctrine and well-established practice, and on the other hand it was thereby forcing the organs of the Communities to reflect on the compatibility of permanent neutrality with full membership in the EC.

Starting with a brief discussion on the preconditions of domestic and foreign policy to apply for an accession to the EC, the study continues to trace the reasons for this change in the Austrian concept of neutrality, which in 1961 only permitted the submission of an application of *association* with the ECSC/EEC which finally, in 1972, led to the conclusion of two free trade agreements.

The study mainly concentrates on the question of the compatibility of the status of permanent neutrality with the various possible types of Austro-EC relations focussing especially on the problems of the possibility of full membership of permanent neutral Austria. Given the fact that an Austrian accession would necessarily require a «neutrality-reservation», the study scrutinizes the possible contents of such a reservation: Which are the differences between a reservation and a mere «interpretative declaration»? Which document of accession would have to include such a reservation? Which would be the proper ranking of such a reservation within the hierarchy of the sources of Community Law? etc.

After thoroughly analysing the different stages of the process of accession to the EEC under Art. 237 EEC Treaty, the study investigates the various alternatives of including a «neutrality-reservation» and discusses their admissibility, both under international as well as under Community Law.

The study further examines the possible scope of reaction of the EEC-organs when definitely confronted with such a «neutrality-reservation». In conclusion a brief discussion deals with the political question of whether the EC will be able and willing to accept an Austrian accession which is encumbered with the burden of a «neutrality-reservation» respectively whether this would create a precedent for the other neutral EFTA-members Switzerland, Sweden and Finland, a risk which the EC, at present, are not willing to run.

RÉSUMÉ

L'Autriche a fait un pas décisif et historique en présentant ses trois demandes d'adhésion aux Communautés Européennes le 17 juillet 1989 ouvrant ainsi de nouvelles perspectives sous deux aspects différents. D'une part elle s'écarte de la doctrine juridique autrichienne qui jugeait incompatible la neutralité permanente avec l'adhésion et de la pratique bien établie dans ce sens, et d'autre part les Organes des Communautés sont obligés de prendre position au sujet de la compatibilité de la neutralité permanente avec la condition de membre de plein droit de la Communauté Européenne.

Après un aperçu des différents pas nécessaires aussi bien du point de vue politique interne qu'externe préalables à l'adhésion à la Communauté Européenne, l'étude décrit les raisons du changement d'attitude de l'Autriche au sujet de sa neutralité permanente. En effet en 1961 sa conception de neutralité ne lui permettait qu'une demande d'association à la CE qui finira par donner lieu, en fait, à la conclusion de deux accords de libre échange en 1972. Mais des raisons d'intérêt économique telles que l'attrait du «grand marché» puis l'espérance d'une position plus avantageuse du fait d'être le premier État membre de l'EFTA candidat à l'adhésion ont certainement joué un rôle important dans cette nouvelle attitude.

L'étude analyse essentiellement la question de la compatibilité du status de neutralité permanente avec les différents types de relations possibles Autriche-CEE en insistant spécialement sur les problèmes que pourrait poser sa condition de membre de plein droit. Celle-ci est sans doute la seule qui permette une participation dans le processus de décision communautaire et une participation globale au Marché Intérieur.

L'adhésion de L'Autriche ne pourra pas se faire sans une «réserve de neutralité» mais la question qui se pose est de savoir quel sera le contenu de celle-ci. Pourrait-ce être simplement une réserve d'interprétation? Quant à sa présentation, la réserve pourrait être incluse dans le texte ou en annexe ou protocole de l'Acte d'adhésion, dans ce cas elle serait considérée comme du droit communautaire primaire, ce qui éviterait toute éventuelle incompatibilité avec celui-ci. Les différentes étapes de l'adhésion selon l'art. 237 du Traité sont analysées ainsi que les différentes formes sous lesquelles la réserve de neutralité peut être admise.

L'étude examine finalement les différentes réactions possibles des Organes CEE au sujet de cette «réserve de neutralité». La question se pose de savoir si la CE va être en mesure d'accepter cette adhésion. D'un côté chaque État de neutralité permanente peut représenter un danger pour la formation d'une union politique et de l'autre une fois le précédent créé, il ne serait plus possible de refuser l'adhésion d'autres pays neutres membres de l'EFTA tels que la Suisse, la Suède et la Finlande. Pour le moment, la CE n'est pas disposée à courir ce risque.

NOTAS

