

Austria y los países de Europa Central y Oriental

Christian BERLAKOVITS*

1. La situación histórica

El significado particular de las relaciones de Austria con los países de Europa Central y Oriental tiene su origen en su situación histórica y geográfica. La convivencia de los pueblos de estos países durante muchos siglos ha creado estrechos lazos políticos, económicos, culturales y humanos.¹ Efectivamente, Austria comparte casi la mitad de sus fronteras con Hungría, Checoslovaquia y Yugoslavia, países de Europa Central y Oriental. Pero su influencia va más allá y se extiende hasta Polonia, Bulgaria y Rumania. También fueron siempre muy importantes sus relaciones con la URSS.

Tras la I Guerra Mundial el Imperio Austrohúngaro se descompuso en una serie de países independientes, entre otros la misma Austria, que se constituyó como república democrática. Ya la Austria de entonces intentó reanudar las relaciones económicas y culturales con los otros Estados sucesores del antiguo Imperio y mantener relaciones de buena vecindad con ellos. Estos esfuerzos parecían lógicos, puesto que el desmembramiento del Imperio tenía efectos negativos para todos, consecuencias que se notaban sobre todo en el campo económico. Pero un acercamiento era prácticamente imposible habida cuenta de los problemas fronterizos y relativos a las minorías étnicas entre estos países.² Las relaciones mutuas

1. Heinrich Sieglar, *Österreichs Souveränität, Neutralität und Prosperität*, pp. 123 y ss.

2. Erich Bielka, «Österreich und seine Nachbarn» in E. Bielka, P. Jankowitsch, H. Thalberg, *Die Ära Kreisky, Schwerpunkte der österreichischen Außenpolitik*, pp. 195 y ss.

* Ministro Consejero de la Embajada de Austria en España.

de estos países eran además plenas de desconfianza y de temor de que se restaurase el viejo Imperio. Por añadidura, las grandes potencias europeas de entonces —Francia, Inglaterra e Italia— veían con malos ojos un acercamiento entre ellos. La Alemania de Hitler se aprovechó de esta situación integrando algunos y dominando a otros de estos países.

Después de la II Guerra Mundial, surgió en Europa un mundo nuevo. Mientras que en Europa Occidental y en Austria se formaba de nuevo un orden pluralista y democrático, los países de Europa Central y Oriental se hallaron en la órbita de la Unión Soviética, como ya estaba previsto en los acuerdos de Yalta, formando el bloque socialista con un sistema política, económica y socialmente distinto de Europa Occidental y con una soberanía de hecho limitada bajo el mando de la URSS. La misma Austria sufrió los primeros diez años tras el final de la II Guerra Mundial, en 1945, un régimen de ocupación por los cuatro aliados: EE.UU., URSS, Francia y Reino Unido.

A pesar de las dificultades y del sistema político y socioeconómico distinto, Austria se esforzó por reanudar las relaciones con los países del Este inmediatamente. Uno de los retos más importantes de su política exterior era contribuir a la paz reduciendo las tensiones en esta zona y normalizando las relaciones con estos países en la medida de lo posible, manteniendo siempre fielmente los valores del mundo occidental.

Efectivamente, el entonces subsecretario de Asuntos Exteriores austriaco, K. Gruber, viajó en diciembre de 1945 a Praga para entrevistarse con el presidente checoslovaco, E. Benes, y con su homólogo, J. Masaryk. En enero de 1946, Austria concluyó con Checoslovaquia un primer acuerdo sobre el intercambio de mercancías en el sistema de compensaciones. Poco después tales acuerdos se concluyeron igualmente con Hungría, Bulgaria, Polonia y Rumania.

Pero hasta la muerte de Stalin no fue posible una normalización de las relaciones con estos países, con excepción de Yugoslavia, ni existió un intercambio cultural ni turístico. Las relaciones diplomáticas establecidas durante los años 1946 y 1947 se limitaron a asuntos consulares y de índole protocolar. Tampoco hubo intercambio de visitas a nivel político.³ Sólo se notó un cambio después de 1953, y particularmente cuando el nuevo secretario general del PCUS, N. Kruchev, se hizo plenamente con el poder en la URSS e inició su concepto de «coexistencia pacífica» en la ejecución de la política exterior. Lamentablemente, este proceso esperanzador fue interrumpido en 1956 con la intervención soviética en Hungría, provocando muchas críticas respecto a la postura de Austria por parte de la URSS y del bloque socialista.

Sin embargo, Austria comenzó a practicar la «ostpolitik» mucho antes de que tal concepto existiese específicamente relacionado con la República Federal de Alemania (RFA). En 1960, el entonces ministro de Asuntos Exteriores, B. Kreisky, fue el primer jefe de la diplomacia de un país occidental en visitar un país comunista de Europa Oriental, la entonces República Popular de Polonia, aparte de su homólogo danés. B. Kreisky fue también el primero en visitar Rumania en julio de 1963, así como Bulgaria y Hungría en 1965.

Gracias a una labor intensa y paciente de muchos años, Austria logró establecer una cooperación muy positiva con los Estados del Este europeo y del área del Danubio. Para Austria la condición previa para el establecimiento de buenas rela-

3. E. Bielka, *op. cit.*, pp. 197 y ss.

ciones con estos países era la conclusión de acuerdos de indemnización por los bienes confiscados a ciudadanos austriacos. Bulgaria fue el primer país en firmar un acuerdo de este tipo en 1963. Estos acuerdos continuaron estableciéndose con Rumania en el mismo año, y con Hungría en 1964. En 1970, se resolvió esta cuestión con Polonia, y en 1974 con el último país, Checoslovaquia.

Otro objetivo era lograr la repatriación de muchos austriacos allí residentes y la reunión de numerosas familias separadas. Ya entonces el Gobierno austriaco daba mucha importancia a la solución de los casos humanitarios.⁴ También fomentó el libre intercambio cultural y de personas. Austria era el primer país en concluir acuerdos sobre la exención de visados con estos países. Tales acuerdos se concluyeron en 1967 con Bulgaria, en 1968 con Hungría, en 1972 con Polonia y, por último en 1990 con Checoslovaquia.

La cooperación con los países del Este no se limitó a estos aspectos. En el marco de la cooperación con estos países, Austria ha concluido más de 230 convenios bilaterales en las esferas de las relaciones jurídicas, de la seguridad sanitaria y social, en el ámbito de la cultura y de las ciencias, así como en el marco de la cooperación económica.

Otra de las funciones de Austria en el contexto Este-Oeste consistía en la representación de los intereses de terceros Estados en el caso de ruptura de las relaciones diplomáticas. Austria representaba los intereses de varios países del Este en países occidentales y del Tercer Mundo.

2. Las relaciones bilaterales de Austria con los países de Europa Central y Oriental⁵

URSS

A pesar de todas las diferencias políticas y sociales, la URSS ha reconocido cierta importancia desde siempre a las relaciones con Austria, siguiendo una tradición histórica de considerar Austria como elemento importante entre el mundo eslavo y Europa occidental.

Terminada la II Guerra Mundial, la tarea más importante de la política exterior de Austria era lograr su independencia. La verdadera clave para la solución de este problema estaba en manos de la URSS. Durante diez largos años, hasta 1955, esta cuestión pareció irresoluble porque la URSS relacionaba la independencia de Austria con la solución de la cuestión alemana. Parece que la URSS separó estas dos cuestiones sólo en 1954. Con ello la URSS anticipó una nueva fórmula como la de la coexistencia pacífica en su política exterior, ratificada en el XX Congreso del PCUS. Esta línea encontró su primera realización en su manera de tratar la cuestión austriaca: una buena relación con Austria podría servir como ejemplo para las relaciones entre pequeños y grandes Estados y entre los dos bloques en su conjunto.

Tras la independencia de Austria en 1955, un primer problema en la relación con la URSS surgió con la crisis en Hungría, en octubre de 1956. Austria adoptó en su primera votación en las Naciones Unidas una posición clara en contra de la

4. Gerald Hinterregger, «La posición internacional de Austria en el mundo de Hoy», in *Revista de Política Internacional*, julio-agosto 1978, p. 52.

5. E. Bielka, *op. cit.*, pp. 195-231.

intervención soviética a pesar de recibir presiones por parte de la URSS, resaltando su status neutral. Sin embargo, la URSS respetó al final la postura austríaca y no volvió jamás a influirla, considerando Austria como un país totalmente soberano.

Con el acercamiento de Austria a la Comunidad Económica Europea (CE) en los años 60, las posiciones de ambos países respecto a una posible integración de Austria eran contrarias. En varias declaraciones durante ese decenio la URSS consideraba la CE como el brazo económico del Pacto Atlántico y como un instrumento que servía particularmente a las intenciones políticas y militares de la RFA. Por estos motivos, la URSS estaba totalmente en contra de los deseos austríacos de participar en la integración europea, incompatible según la opinión soviética con el status de neutralidad. Sin embargo, a finales de los 80, cuando esta cuestión surgió de nuevo, la URSS había cambiado de opinión y hoy considera una adhesión de Austria a la CE como plenamente compatible con su status internacional.⁶

Sólo pocos días después de la declaración de la independencia de las Repúblicas de Estonia, Letonia y Lituania, Austria las reconoció formalmente el 28 de agosto de 1991.

Hungría

En particular las relaciones con Hungría constituían un ejemplo de cómo podían ser de satisfactorias las relaciones entre países con sistemas diferentes, aunque su normalización tardó más tiempo. Las consecuencias negativas de la revolución popular en Hungría en 1956, los incidentes fronterizos permanentes provocados por las barreras en la frontera, la cuestión de las indemnizaciones, más difícil de resolver que con otros países, dificultaron el establecimiento de relaciones normales. El acuerdo de indemnización en 1964 despejó sin embargo el camino hacia la normalización. En noviembre del mismo año, el ministro de Asuntos Exteriores, B. Kreisky, visitó Hungría por primera vez. Poco a poco las relaciones entre Austria y Hungría mejoraron de tal manera que fueron antológicas.

Bulgaria, Polonia y Rumania

La normalización y cooperación no se limitó de modo alguno a Hungría, sino que comprendió a los otros países orientales. Incluso, las relaciones con Polonia, Rumania y Bulgaria se normalizaron antes que con Hungría.

Checoslovaquia

Por el contrario, las relaciones con Checoslovaquia eran las más difíciles. De nuevo los problemas fronterizos, la indemnización pendiente hasta 1974 y los acontecimientos en el año 1968 hicieron retrasar la normalización de las relaciones hasta 1974. Tan sólo en 1975, las representaciones diplomáticas de ambos países fueron elevadas a Embajadas. Los obstáculos para un intercambio turístico se prolongaron y los visados no se levantaron hasta el año 1990, después de los cambios ocurridos en Europa Central y Oriental.

Yugoslavia

Las relaciones con Yugoslavia eran, en comparación con otros países del bloque oriental, distintas. Por una parte, Yugoslavia, siendo un país de régimen comu-

6. Heinrich Haymerle, «Die Beziehungen zur Großmacht im Osten» in Bielka, Jankowitsch, Thalberg, *op. cit.*, pp. 143-193.

nista, siguió siempre una política independiente y más liberal hacia Occidente y, por ello, también hacia Austria.

Por otra parte, Yugoslavia volvió tras la II Guerra Mundial a articular sus reivindicaciones territoriales sobre la parte meridional de Carintia, habitada también por una minoría eslovena. Sin embargo, mediante su adhesión al Tratado de Estado austriaco, Yugoslavia reconoce finalmente las fronteras de Austria.

En relación a la protección de las minorías eslovenas en Carintia y croatas en Burgenland existieron durante varios años diferencias entre ambos países, interpretando ambos de distinta forma las disposiciones del artículo 7 del Tratado de Estado austriaco respecto a las garantías para las minorías. Estas diferencias pueden considerarse no obstante zanjadas desde hace tiempo.⁷

Entre ambos países se desarrolló una colaboración estrecha, particularmente en el foro de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), en el seno del Grupo de Neutrales + No Alienados, siendo Austria neutral y Yugoslavia un país No Alineado.

Dada la evolución de Yugoslavia desde 1989 –similar a la de otros países de la Europa Central y Oriental, pero complicada por las relaciones interétnicas cada vez más difíciles–, Austria temió muy pronto que la misma conllevaba un gran potencial conflictivo para la estabilidad europea. Ya en 1990, las autoridades austríacas expresaron en repetidas ocasiones su preocupación, y ante las violaciones de los derechos humanos en la provincia autónoma de Kosovo Austria aplicó el mecanismo de la dimensión humana en el marco de la CSCE. El empeoramiento de la situación en este país llevó al ministro de Asuntos Exteriores austríaco a proponer, a principios de mayo de 1991, el establecimiento de una misión mediadora (Consejo de Sabios) cuyos miembros deberían proceder primordialmente de los países de la CE y cuya tarea sería la de mantener el diálogo entre las partes en conflicto y desarrollar mecanismos de seguridad. Aunque esta propuesta tuvo una aceptación general muy positiva, las autoridades serbias y federales yugoslavas la rechazaron. Austria propuso asimismo el envío de expertos jurídicos en el marco del Consejo de Europa para ayudar a la reforma de la Constitución yugoslava.

Después de que Croacia y Eslovenia declarasen su independencia a finales de junio de 1991 y ante la violenta reacción del Ejército federal, Austria invocó de nuevo a la CSCE, poniendo en marcha el mecanismo de consultas y cooperación en caso de actividades militares extraordinarias y solicitando en una segunda fase una reunión en el marco del Centro de Prevención de Conflictos. El continuo recrudecimiento de la situación llevó a Austria a solicitar que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se ocupara de la cuestión (septiembre de 1991).

La actitud de Austria venía motivada por el respeto del derecho internacional y el fomento de los procesos de democratización, procurando mantener su disposición de diálogo con todas las partes involucradas en el conflicto. Las relaciones futuras entre los pueblos de Yugoslavia deberían basarse en la prohibición del uso de la fuerza, el derecho de autodeterminación, la renuncia a un cambio forzoso de las fronteras entre las distintas repúblicas, la democracia pluralista, el respeto de los derechos humanos, la protección de las minorías étnicas y en garantías eficaces para una participación igualitaria de todos los grupos de la población en la vida política.

7. *Austria-Neutralidad perpetua*, Servicio Federal de Prensa, Viena 1987.

3. La postura de Austria frente a los cambios en Europa Central y Oriental

La situación general de los países de Europa Central y Oriental

El desarrollo de los países de la Europa centroriental y suroriental está caracterizado actualmente por el proceso de cambio político, social y económico iniciado a finales de 1989. Mientras que el sistema democrático se ha consolidado en algunos países (lo que se refleja en su aceptación como miembros del Consejo de Europa), la situación en otros es menos clara. Algunos se encuentran sólo al inicio de este proceso de reformas, cuyas consecuencias no se pueden prever. En muchos, el desarrollo se ve complicado por la cuestión de las nacionalidades como, en general, las cuestiones de las minorías étnicas, que representan factores de inseguridad e inestabilidad no sólo a nivel interno sino también en el marco de la política exterior. Todos, además, están acosados por una difícil situación económica.

Austria apoyó desde el principio el proceso de democratización de los países de Europa Central y Oriental, manteniendo las relaciones oficiales con los regímenes antiguos. No obstante, siguiendo una larga tradición, criticó las violaciones de los derechos humanos y las medidas represivas empleando en determinados casos el mecanismo de la dimensión humana en el marco de la CSCE. Austria prestó su ayuda desde el comienzo a los nuevos Gobiernos democráticos en estos países.

Puede decirse que gracias a estos acontecimientos también Austria ha salido de su marginación de muchos decenios, tan dolorosamente sentida, y ha vuelto a su posición en el centro de Europa, situación que determinó la misión de Austria durante muchos siglos de manera espiritual y cultural, pero también económica y social.

Las nuevas relaciones bilaterales con estos países

En cuanto a las relaciones bilaterales, éstas han experimentado tras este profundo cambio político en Europa Central y Oriental importantes modificaciones y han sido intensificadas y reactivadas de una manera espectacular. Este cambio se ha notado particularmente en las relaciones con los países vecinos, que se han normalizado totalmente. El «telón de acero» ha caído, las restricciones a los viajes a estos países han sido levantadas y las fronteras totalmente abiertas. El intercambio de visitas oficiales ha alcanzado dimensiones jamás conocidas. Ello no significa que no existan también problemas, sobre todo considerando que en el marco de las relaciones entre vecinos muchas veces se mezclan cuestiones de política interior y exterior, pero se intenta resolverlos con un espíritu constructivo y amistoso.⁸

4. La cooperación en el marco de la «Hexagonal»

El cambio en los países de Europa Central y Oriental ha permitido a Austria asentar sus relaciones con ellos, y particularmente con sus vecinos, sobre una nueva base. Eso permite utilizar instrumentos hasta ahora sólo empleados entre países occidentales, o sea, una cooperación directa a nivel regional y, por otra

8. Christian Berlakovits, artículos en *El Independiente*, 9-5-1991 y 10-5-1991.

parte, la multilateralización de esta cooperación. Un ejemplo muy interesante al respecto es la llamada «Hexagonal».

En noviembre de 1989, los ministros de Asuntos Exteriores y los vicepresidentes de los Gobiernos de Austria, Hungría, Italia y Yugoslavia se reunieron por primera vez en una conferencia con el fin de intensificar y profundizar la cooperación regional entre los cuatro Estados.

La primera idea de tal cooperación surgió a principios del año 1989, y fue una iniciativa de Hungría. Sus intenciones eran sobre todo buscar, en el marco de sus reformas económicas, una más estrecha cooperación con Austria, Yugoslavia e Italia. Esta iniciativa confluyó con la sugerencias de Italia respecto al establecimiento, en la intersección entre los entonces Este y Oeste europeos, de una serie de sistemas de cooperación regional, formando una red de grupos de Estados que deberían tener funciones importantes en el desarrollo económico común y en la creación de una estabilidad política (cooperaciones adriáticas, balcánicas, etc.). Desde el punto de vista austriaco, la participación en estos conceptos se correspondía a la lógica y a la larga tradición de su política hacia el Este, una política activa de buena vecindad. Austria consideró esta cooperación como un instrumento útil para profundizar las relaciones bilaterales con estos países y, al mismo tiempo, apoyar el proceso de reformas iniciado en esa región.

Tras un proceso de conversaciones bilaterales, los cuatro ministros de Asuntos Exteriores de Austria, Hungría, Italia y Yugoslavia aprobaron en la mencionada reunión de Budapest una declaración que constituiría el documento de principio para la cooperación, y que sería completada por otra de los jefes de Gobierno con ocasión de la conferencia de la cumbre de Venecia, el 1 de agosto de 1990. De acuerdo con estos documentos, en aquellos campos donde no puedan lograrse resultados adecuados con una cooperación meramente bilateral, deberían elaborarse y realizarse proyectos de grupo. También se precisó el principio de la complementariedad en relación a la cooperación ya existente entre regiones autónomas de los cuatro Estados, en particular la cooperación en el marco de la ARGE ALPE-ADRIA y la ARGE DONAULÄNDER. Los vicepresidentes de los respectivos países adoptaron un programa marco elaborado por expertos, que contenía propuestas concretas y prácticas para la cooperación en el futuro; los jefes de Gobierno aprobaron, en la cumbre de Venecia, un programa de tres años.

En cuanto al área de cooperación, en un primer momento se pensó en la región limitada por el Danubio y el mar Adriático, es decir: Austria, Hungría, Italia y Yugoslavia («Cuadrangular»). Tras el proceso de democratización iniciado en Checoslovaquia, también este país fue admitido como miembro de pleno derecho en mayo de 1990, pasando la Cuadrangular a ser la «Pentagonal». Finalmente, Polonia fue admitida en 1991. Bulgaria y Rumania también han expresado gran interés en colaborar en proyectos concretos.

Para el trabajo concreto se establecieron inicialmente cinco grupos de trabajo que han ido aumentando hasta nueve, cada uno de ellos presidido por un país miembro especialmente interesado en el tema tratado por el grupo. Así, Austria está presidiendo los trabajos en los sectores de medio ambiente e información; Checoslovaquia, los de asuntos culturales, turismo y energía; Hungría, los de cooperación entre pequeña y mediana empresa y cuestiones de migraciones; Italia, temas de transportes, ciencia y tecnología; y Yugoslavia, telecomunicaciones. Estos grupos de trabajo son los que especifican los proyectos concretos. No existe una secretaría permanente y la responsabilidad de la cooperación corresponde a la Presidencia, actualmente asumida por Italia por un periodo de un año. Cada

país tiene su respectivo coordinador a nivel nacional, y cada año se mantienen reuniones de ministros de Asuntos Exteriores, vicepresidentes y presidentes de Gobierno.

Uno de los motivos principales fue inicialmente el apoyo a las reformas económicas en los países participantes del Este de Europa. Sin embargo, la Hexagonal adquirió también una dimensión política: en su marco se discutieron cuestiones de política europea (CSCE, Consejo de Europa, cuestiones de minorías étnicas) y se acordó una propuesta sobre minorías étnicas para la reunión de la CSCE en Copenhague sobre la dimensión humana. Los países miembros de la Hexagonal también presentarán un proyecto conjunto sobre el arreglo de litigios internacionales sobre temas de medio ambiente a la conferencia de las Naciones Unidas sobre el tema.^{9, 10}

5. La cooperación política de Austria con los países de Europa Central y Oriental

Austria considera que con una contribución esencial para la normalización de la situación en los países del Este su integración en los organismos internacionales hasta ahora reservados a países occidentales –Consejo de Europa, etc.–, será posible, siempre y cuando ellos cumplan los requisitos necesarios y condiciones previstas.

Todos estos países han manifestado también su gran interés en participar de una u otra forma en el proceso de integración europea, aunque sólo sea a largo plazo. Austria ve a sus vecinos del Este como posibles futuros socios en una Europa más grande.

El proceso de la CSCE ofrece otro marco para la cooperación con estos países. La amplia coincidencia entre Austria y estos países en cuanto al reforzamiento de la CSCE como estructura de seguridad paneuropea ofrece muchas posibilidades para iniciativas comunes y un apoyo mutuo. No obstante las diferencias geoestratégicas y geopolíticas con estos países, Austria podría ofrecer en la situación actual un ejemplo de que la no integración en un sistema de alianzas no constituye un déficit en la seguridad.

6. La cooperación económica de Austria con los países de Europa Central y Oriental

Austria ha contado siempre desde el exterior con una imagen de «puente» por el que acceder a los mercados de Europa del Este. Efectivamente, por una serie de factores el país ha jugado el papel de intermediario en el comercio Este-Oeste.

Prueba de ello es que es sede de numerosas empresas especializadas en el

9. Erns Sucharipa, «Die Pentagonale eine neue Form der regionalen Zusammenarbeit in Mitteleuropa», *Europäische Rundschau*, 90/3, pp. 25-34.

10. Rudolf Stamm, «Die Pentagonale als Beitrag zur Annäherung in Europa», *Europäische Rundschau*, 91/2 pp. 35-41.

comercio de tránsito, cuyo cometido fundamental consistía en el intercambio entre las empresas occidentales y los centros importadores en estos países, así como la solución de obligaciones de compensación resultantes de este comercio. A partir de la primera mitad de la década del 1970, el sistema de compensaciones bilaterales sobre las operaciones de pago fue adaptado al uso de monedas libremente convertibles, ajustado al tráfico comercial y a la liberalización del intercambio de acuerdo al sistema del GATT; asimismo, se puso en marcha la cooperación bilateral en terceros mercados.

Sin embargo, la importancia de los mercados de Europa del Este para Austria siguió en los últimos años una clara tendencia a la baja, pasando de una cuota del 14 % a finales de los setenta al 9 % en los noventa. La evolución es similar en el caso de las importaciones y, tras una ligera recuperación en los primeros años de la década del ochenta, su porcentaje ha ido disminuyendo continuamente hasta su actual valor, un 6,1 %. Esta disminución ha sido, sin embargo, menor que en el resto de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), lo que ha permitido a Austria aumentar su cuota de mercado para este grupo de países en la década del ochenta, siendo en la actualidad del orden del 6,5 %. En cuanto al saldo de la balanza comercial en la zona, hay que señalar que, habiéndose mantenido negativo hasta 1987, cambia a partir de este año arrojando en 1989 un superávit de más de siete mil millones de chillings.

Austria es, después de Finlandia, el país occidental para el cual el comercio con los hasta ahora países de economía centralizada tiene una importancia mayor dentro de su comercio exterior total. En cuanto a las exportaciones, observamos que para Hungría y Checoslovaquia tiene un peso especialmente importante en el total de intercambios comerciales, muy superior al que tiene el resto de los países occidentales, y que entre los dos se reparten más del 40 % de los suministros a Austria. Sin embargo, es evidente que una gran parte del comercio austríaco con esta zona tiene su origen y destino en terceros países. El principal factor que explica el papel de Austria como intermediario en el comercio Este-Oeste, y que a su vez es consecuencia de factores geográficos e histórico-culturales, es la existencia de empresas *trading* especializadas en comercio de compensación en general, en comercio de tránsito y convencional con Europa del Este. En cuanto a su configuración, podemos distinguir cuatro tipos de empresas:

- las grandes *trading*: ligadas a los principales bancos austríacos, así como a los grandes grupos industriales de capital público;
- una serie de bancos de menor dimensión, algunos de ellos extranjeros, cuya actividad se centra en los aspectos financieros ligados al comercio;
- empresas *trading* de tamaño medio y pequeño, muy numerosas, especializadas en países y productos concretos; y
- filiales de grandes multinacionales y empresas internacionales que utilizan Viena como centro de operaciones en esta área.

No parece que el volumen de comercio de compensación de esta zona vaya a disminuir por el momento, sino todo lo contrario. Los problemas de financiación y la escasez de divisas convertibles en estos países no es un problema que se pueda resolver en un plazo inmediato, con lo que las empresas especializadas cuentan todavía con un campo de actuación.¹¹

11. Santiago Palafox y Alberto Borshers, «El papel de Austria como intermediario en el comercio Este-Oeste», *Información comercial española*, 1990, pp. 2.571-2.577.

Desde hace algunos años, una serie de empresas austríacas participan en empresas mixtas en Hungría, Polonia, Checoslovaquia, URSS, Yugoslavia y Bulgaria. Para incrementar la seguridad de las empresas austríacas que están invirtiendo en estos países, Austria ha concluido en los últimos tiempos acuerdos de doble imposición y de fomento y protección de inversiones con prácticamente todos estos países.¹²

Los cambios políticos en Europa Central y del Este han tenido también, naturalmente, un gran impacto en el sector económico. El sistema de economía centralizada está siendo substituido por una economía libre y una descentralización de las decisiones económicas, se está restaurando el sector privado y se presta más atención que hasta ahora al sector de los servicios. Además, se dan muchos incentivos a la inversión de capital extranjero, y estos países se están reintegrando al mercado mundial. Los expertos austríacos cuentan con un fuerte crecimiento de los intercambios comerciales con estos países en el futuro debido a estos cambios. Naturalmente, no hay que esperar por el momento que el intercambio comercial alcance proporciones similares a las del que mantenían Austria y estos países tras la II Guerra Mundial, pero sí un fuerte incremento. Según algunos expertos, las tasas actuales del intercambio comercial podrían triplicarse a medio plazo. Parece que Austria se beneficiará más que otros países de la OCDE, por estar más entrelazada con estos países y por su situación geográfica, desventajosa hasta ahora, respecto a los flujos comerciales.

Lo mismo puede ocurrir con el turismo, aunque estos países van a ser también en cierta medida competidores. También el tráfico de tránsito va a experimentar un aumento importante. No obstante, no sólo se incrementará el intercambio comercial, y con ello el bienestar en los respectivos países, sino que se creará un nuevo centro comercial en el área Viena-Bratislava-Budapest; así, la dinámica económica de la propia Austria irá desplazándose hacia el Este.¹³

Austria está participando naturalmente en las medidas de apoyo económico para los países de Europa Central y Oriental en el marco de los 24 países occidentales industrializados, de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial, así como en el plano bilateral. Esta ayuda consiste en medidas humanitarias, una amplia oferta para la formación y consulta, ayuda técnica y financiera, medidas de política comercial, fomento de inversiones y participaciones en empresas de algunos países, contribuciones a instituciones financieras y proyectos de infraestructuras, sobre todo en los sectores del medio ambiente y el tráfico fronterizo.

7. La cooperación científica y cultural de Austria con los países de Europa Central y Oriental

Ya antes de 1989 existían muy buenas relaciones en el campo científico y cultural, en particular con institutos de enseñanza y universidades, con estos paí-

12. Friedrich Gleissner, «Neue Formen wirtschaftlicher Zusammenarbeit mit den östlichen Nachbarstaaten Österreichs», *Europäische Rundschau*, 90/1, pp. 25-29.

13. Felix Butschek, «Wirtschaftszentrum Mitteleuropa? Die wirtschaftlichen Folgen des osteuropäischen Umbruchs für Österreich», *Europäische Rundschau*, 91/1, pp. 3-12.

ses. Estos contactos han sido ampliados, adaptados a la nueva situación y puestos al servicio de apoyar la transición democrática. En particular, Austria está fomentando la enseñanza del alemán en estos países y haciendo grandes esfuerzos para propagar la literatura austríaca.¹⁴

8. La idea de la «Mitteleuropa» (Europa Central)

Casi veinte años antes de los cambios en Europa Central y Oriental de 1989, surgió en ámbitos intelectuales la discusión sobre un nuevo concepto de «Mitteleuropa».

La idea de «Mitteleuropa» ya constituía en el siglo pasado una cuestión política en Europa Central, entonces relacionada específicamente con la cuestión alemana. Históricamente, era un concepto germano-austríaco en el pensamiento conservador de los tiempos de Metternich contra el despertar de los movimientos nacionalistas de esta época y, más tarde, evolucionó como una concepción del área de Europa meridional y oriental, considerándola como un complemento económico y de asentamiento para el Imperio alemán o el bloque germánico en su conjunto. Esta concepción fue desarrollada principalmente por el economista alemán F. List y más tarde por F. Naumann, quien se pronunció por una integración de esta zona bajo control y predominio alemán, ideas que después fueron asumidas por el régimen nacionalsocialista de Hitler. En las décadas de 1970 y 1980, esta idea, modificada y adaptada a la situación de entonces, sirvió como base ideológica para el proyecto de una Alemania neutralizada, única solución viable para la unificación de Alemania en tiempos de «guerra fría».¹⁵

La idea de «Mitteleuropa» referida a Austria no tiene, sin embargo, nada que ver con los conceptos arriba mencionados, y desarrollados en Alemania. Los autores de esta idea de «Mitteleuropa» querían integrar en una unidad cultural, no muy estrecha, a los pueblos que formaban parte del Imperio austrohúngaro, sin restablecer a éste como unidad política y estatal.

Se parte de la hipótesis de que las naciones que componían el Imperio austrohúngaro, a pesar de sus diferencias lingüísticas, étnicas, nacionales, culturales y políticas, están unidas por una conciencia común. Se considera además que esta zona forma, por sus condiciones geográficas, económicas, sociales y étnicas, una unidad por encima de los propios países, yendo más allá del sino de la historia.¹⁶ R. Schuman, político y ministro de Asuntos Exteriores francés y uno de los padres de la CE, habló en su día del Imperio austrohúngaro, teniendo en mente esta región, como la «Commonwealth» de la «Mitteleuropa». En relación a este concepto, Austria es considerada como punto central en todos los contactos, por su situación más o menos céntrica en la región.

Esta idea, basada en el llamado concepto de «civilta mitteleuropea», tiene sus

14. *Außenpolitischer Bericht 1990 des österreichischen Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten.*

15. Andreas Khol, «Mitteleuropa, Gefahren eines politischen Begriffs», in Khol-Ofner-Stirnermann *Österreichisches Jahrbuch für Politik*, 1986.

16. Moritz Csaky, «Österreich und die Mitteleuropaidee», *Europäische Rundschau*, 86/2, pp. 99-107.

origenes en los años setenta en Italia del Norte (Trieste, Friuli), y se remonta a la fundación del «Movimiento mitteleuropeo», de cierto tinte autonomista. La idea fue recogida por intelectuales de los entonces países de régimen comunista de Europa del Este —en particular Hungría, Checoslovaquia y Polonia— y defendida como antítesis contra el régimen dominante. En Austria, por ende, este concepto fue entendido como movimiento complementario de una integración más estrecha con Europa Occidental: a través de una política de buena vecindad con los países del Este, de soluciones pragmáticas para problemas pendientes y de una cooperación cultural, científica y económica más estrecha con los países de esta región histórica del Danubio, Austria quería acercar más estos países a la Europa Occidental.¹⁷

En este sentido, se quería conseguir la superación de las diferencias políticas entre Este y Oeste y una más grande permeabilidad de las fronteras de ambos bloques. Para Austria ello podría servir para rellenar con vida, movimientos y encuentros la parte más oriental de Europa Occidental. Sin embargo, esta idea no era nada nuevo: se trataba esencialmente del concepto de una política activa en la región del Danubio,¹⁸ objetivo que Austria había perseguido insistentemente durante los últimos 40 años. Esta discusión intelectual sirvió no obstante para establecer contactos con los sectores críticos en los países del Este, la futura vanguardia de las revoluciones y cambios hacia un sistema democrático en estos países.

9. La cooperación regional

Si la discusión sobre el concepto de «Mitteleuropa» ha sido más bien teórica, la cooperación regional ha relacionado las regiones autónomas de Austria con las respectivas regiones colindantes de sus países vecinos del Este y Oeste para la solución de cuestiones de interés común. Con ello Austria no pretendía sólo fomentar las relaciones con sus vecinos, sino también acercar, en tiempos de guerra fría, a países con diferentes sistemas económicos y sociales. En este sentido, se organizaron los siguientes grupos regionales:

— La ARGE-ALP, cooperación regional de los países alpinos creada en 1972, tiene como miembros a regiones autónomas de Alemania (Freistaat Bayern, Baden Württemberg), Suiza (Graubünden, Sankt Gallen, Tessin), Italia (Bozen-Sudtirol, Trient) y Austria (Salzburg, Tirol, Vorarlberg).

— La ARGE ALPE-ADRIA existe desde 1978 y tiene como miembros regiones autónomas de Alemania (Bayern), Italia (Friuli Giulio-Venezia, Venezia, Trentino-Sudtirol, Lombardia), Yugoslavia (Croacia, Eslovenia), Hungría (Győr-Sopron, Vas, Zala) y Austria (Burgenland, Karnten, Oberösterreich y Steiermark).

— La ARGE Donauländer se remonta a una idea austriaca de 1984, formalmente establecida en 1990. Se compone de regiones autónomas de Alemania, Austria, Hungría, Yugoslavia y la URSS. Algunas regiones de Checoslovaquia, y otras de la URSS, han mostrado interés en una posible adhesión.

17. Emil Brix, «Mitteleuropa, eine andere Form der Wirklichkeit», in Khol-Ofner-Stirnemann, *op. cit.*

18. Andreas Khol, *op. cit.*

10. La política de asilo y refugiados

La situación geográfica e histórica y una política liberal de asilo contribuyeron a que Austria se convirtiera en uno de los centros de migración por razones políticas desde Europa Oriental después de la II Guerra Mundial. Austria ha acogido desde 1945 a alrededor de dos millones de personas, de las cuales unas 600.000 se quedaron en el país.

A la primera ola de refugiados durante los últimos meses de la guerra, siguieron 100.000 alemanes desde Hungría, Yugoslavia, Rumania o Checoslovaquia. Mientras que una parte continuó hacia Alemania, otros se quedaron en Austria, muchos de ellos optando por la nacionalidad austríaca. Los acontecimientos de octubre de 1956 en Hungría provocaron una segunda ola, al cruzar la frontera austro-húngara casi doscientas mil personas. Gracias a la ayuda de la población austríaca y de organizaciones internacionales y privadas, así como de otros países que también estuvieron dispuestos a acogerlos, los problemas surgidos pudieron ser resueltos. Finalmente, cerca de veinte mil personas se quedaron en Austria. Una nueva ola de refugiados llegó en 1968, tras la ocupación de Checoslovaquia. De los 60.000 ciudadanos checoslovacos que cruzaron la frontera, unos tres mil se quedaron en Austria. La situación en Polonia en 1980 y 1981 llevó a muchos ciudadanos a dejar su país por razones económicas más que políticas; en esta ocasión, más de treinta mil personas solicitaron asilo político.¹⁹

Los acontecimientos de los dos últimos años en Europa Central y Oriental han originado curiosamente un nuevo movimiento migratorio, por causas principalmente económicas. Austria, como primer país vecino con una economía de mercado intacta, es seguramente el país más afectado. Desde el punto de vista austríaco, una solución a este problema sólo puede buscarse en una acción conjunta de los países europeos, más allá del marco estatal. Partiendo de una iniciativa del ministro de Asuntos Exteriores, el 24 y 25 de enero de 1991 tuvo lugar en Viena una conferencia de ministros del Consejo de Europa sobre la cuestión de las migraciones Este-Oeste, en el curso de la cual se adoptaron una serie de medidas, como la armonización de las políticas de asilo, el intercambio de informaciones en cuestiones básicas, la posible equiparación de la política de visados y formalidades fronterizas para el tránsito de personas, la cooperación para promover la reintegración económica y social de los que regresan voluntariamente a su patria y la continuación del intercambio de opiniones en esta cuestión.

19. *Bericht des österreichischen Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten über die österreichische Flüchtlingspolitik*, noviembre 1988.