

EL MODELO AUSTRO - HÚNGARO Y EL RESURGIR DE LAS NACIONES EN ESPAÑA

Francisco Sosa Wagner
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de León

I

Esta conferencia está basada en un libro sobre el modelo austro - húngaro y el resurgir de las naciones en España que estoy ultimando en colaboración con mi hijo Igor Sosa Mayor, doctor en Filología germánica por la Universidad alemana de Erlangen - Nürnberg y becario en el Doctorado de Historia en el Instituto universitario de Florencia. Como él vive desde hace años en Viena, nos ha sido fácil a ambos trabajar en la Biblioteca de la Universidad de Viena y en la Nationalbibliothek de la misma ciudad.

Difundo ahora por primera vez algunas de sus páginas, adelantando que son fragmentos -provisionales- del libro.

El hecho de abordar la historia y las relaciones de poder en el viejo y desaparecido Imperio austro - húngaro puede parecer, a primera vista, algo extravagante. No lo es porque a quien se ha metido en la letra pequeña de la historia austrohúngara y, al mismo tiempo, conoce algo la propia hispana, le aguardan sorpresas múltiples porque desde finales del siglo XIX el modelo de la Monarquía del Danubio aparece, de forma recurrente, en algunas muestras de la literatura política y del pensamiento difundidas en España. Incluso, a principios de ese siglo, los diputados americanos de Cadiz miraron con cierta complacencia antes a los Habsburgos españoles -con su modelo “descentralizado”- que a sus sucesores en el Trono, los Borbones.

De forma más clara la invocación del modelo austro - húngaro, cuando ya los Austrias llevaban casi dos siglos apeados del trono español, resultó constante en la hora fundacional de un fenómeno tan nuestro como fue -y es- el nacionalismo catalán. Ya en 1885, en la “Memoria en defensa de los intereses morales y materiales de Cataluña”, que se presentó al rey Alfonso XII en presencia de la reina, puede leerse que “Austria - Hungría ha hallado el principio de su regeneración en el particularismo de las varias nacionalidades que la constituyen...”. No debe olvidarse que la citada reina era doña María Cristina de Habsburgo - Lorena, sobrina del emperador Francisco José. Cuando se convirtió en la reina regente se la llamaría la “Sissi” hispana, buscando un paralelismo -a todas luces forzado pero lógicamente interesado- con la emperatriz cuyo papel en el establecimiento de un sistema político especial en Hungría, en el marco de esa Monarquía dual, era sobradamente conocido. El autor más influyente de esa “Memoria en defensa ...” fue Valentí Almirall y, aunque los historiadores han detectado la existencia de otras plumas no coincidentes con los planteamientos almirallianos (así, el más preciso y riguroso de todos ellos, Ucelay - Da Cal), a nuestros efectos lo que interesa es la referencia a ese modelo centroeuropeo: “lo que deseamos, Señor, es que en España se implante un sistema regional adecuado a las condiciones actuales de ella y parecido a algunos de los que se siguen en los gloriosísimos imperios de Austria - Hungría y Alemania ...”. Otros destacados publicistas, que arrimaron su esfuerzo intelectual a esta idea, llegaron incluso a separar las tierras catalano-aragonesas en “Cismarina” y “Transmarina”, al modo como, según veremos, se hizo en Austria (Cisleithania -Austria-y Trasleithania - Hungría). La idea de las coronas *real* y *comtal*, en analogía con *königlich* (real) y *kaiserlich* (imperial) que veremos profusamente en páginas subsecuentes, circulaban por los documentos de la época como asimismo circulaba el reparto entre asuntos propios del gobierno *real* y los del gobierno *comtal*, tomado del Compromiso con Hungría de 1867 (así, en las Bases de Manresa, 1892).

En sus reflexiones sobre el “catalanismo”, Almirall, que también fue seducido por el self - government inglés, defendió la idea de basar “la organización, en vez de en la Confederación de Estados o en el Estado compuesto, en el dualismo, como en el Imperio austro - húngaro”, un dualismo que para él era “más que una Confederación, una Liga entre dos naciones”.

Cuando acudió la reina regente a Barcelona con motivo de los actos previos a la inauguración de la Exposición Universal (mayo de 1888), en el *Missatge* que ante ella fue leído, hay de nuevo referencias a Hungría y al sistema dual de su patria de origen. Es difícil saber cómo las acogía doña Cristina porque en su familia no se vivía precisamente con alborozo el *status* otorgado a Hungría a partir de 1867, aceptado solo con resignación.

Otro personaje relevante y bien prolífico en estas horas tempranas del nacionalismo catalán, el obispo Josep Torras y Bages, sentimentalmente ligado además por obvias razones a la católica Austria, puso por escrito repetidamente su admiración por el ejemplo austriaco, convencido como estaba de la similitud entre la variedad hispana y la de las nacionalidades que componían la Monarquía del Danubio: “las regiones austríacas han manifestado una energía verdadera en bien de sus lenguas, en contra de la tiranía de los liberales de aquel imperio que querían sujetarlos todos a la lengua alemana”.

En fin, Enric Prat de la Riba, arquitecto que diseñó las vigas maestras del nacionalismo catalán (aún hoy resuenan sus palabras en muchos de sus planteamientos), consideró siempre que los Estados que marcaban el rumbo de la modernidad y del futuro eran, entre otros, las federaciones centroeuropeas, Alemania y Austria - Hungría, en el marco de su fe en los Estados grandes, el Estado - Imperio, y aun en el Estado mundial. Por eso Prat

defendió la unión de Cataluña a España (a la idea de Imperio, destacada por Ucelay) prefiriendo siempre ser una Hungría pegada a Austria o una Baviera a Prusia a convertirse en una Bélgica con el acecho constante de potencias vecinas muy superiores. Austria - Hungría, su “dualismo” (austriaco - magiar), fue pues un espejo, la apuesta modernizadora de las viejas Monarquías, que en el caso español debía resolver la convivencia castellano - catalana. Pasarían años y todavía Cambó, nada menos que en 1939, se referiría a Austria diciendo que era “la más admirable creación política de todos los tiempos ... bajo Austria nadie estaba contento pero nadie estaba exasperado”.

Todo el edificio “dual” edificado a orillas del Danubio se vino abajo, como se sabe, en 1918. Pero lo sorprendente es que esta admiración por el modelo austro - húngaro se haya retomado a finales del siglo XX, cuando el Imperio acumulaba ya sobre sus ruinas capas y más capas de polvo, cuando todo aquello que se ideó en la segunda mitad del siglo XIX para mantener en pie un Imperio imposible, yacía sobre témpanos de olvido. Y en ese sentido hay testimonios cualificados en la literatura jurídica reciente firmados por plumas relevantes.

II

Quien cita al Imperio austro-húngaro se está refiriendo a la forma política que el viejo Estado de los Habsburgos se dio sólo a partir de 1867, fecha ésta en que se produce el "Compromiso" ("Ausgleich") entre Austria y Hungría, en un intento de resolver las eternas demandas de autonomía de los húngaros. Antes de esa fecha, el nombre del Imperio no incluía a Hungría.

Austria no llega a este “Compromiso” con esta parte de su territorio por su propia voluntad ni conmovida por las ideas nacionalistas del pueblo húngaro. Más bien es la consecuencia del formidable deterioro político y militar

que el gobierno de Viena había sufrido en su guerra contra Prusia (1866) y, antes, en 1859, contra Francia, donde padeció las humillantes derrotas de Magenta y Solferino, ésta última, por cierto, causante de la muerte de Metternich, que no pudo soportar la noticia del fracaso del Ejército austriaco.

¿Y qué significó tal "Compromiso"? Con él se instauró la llamada "doble monarquía". Vamos a ver el significado jurídico y político de este trascendental acuerdo.

En Hungría, la extensión del movimiento independentista convertía sus conflictivas y tradicionales relaciones con Viena en enormemente explosivas: el Compromiso estaba pensado para desactivar las pretensiones centrífugas húngaras tratando de aprovechar a los elementos más moderados o conciliadores del independentismo.

Como era de prever, al mismo tiempo, desencadenó una oposición monumental en otros pueblos del Imperio, especialmente entre los eslavos que se consideraron postergados y privados de los privilegios que se concedían con largueza a los húngaros.

Desde el punto de vista jurídico, el fundamento del "Compromiso" hay que buscarlo en la Pragmática Sanción de 1713 y en el hecho de que, a finales de ese siglo, en 1792, por medio de una ley aprobada en Viena (*ungarischer Gesetzartikel XII*), se reconoció que Hungría no sería gobernada "ad normam aliarum provinciarum". Desde su subida al trono, el emperador Francisco José, aun rechazando la instauración de un estatuto especial para este territorio, trató sin embargo de ganarse la buena disposición y la colaboración de los magiares con medidas políticas que satisficieran sus aspiraciones. Inútiles a lo largo de los años cincuenta, se repitieron a partir de la promulgación de la Constitución de 1861 con la supresión de la dependencia de Hungría del ministerio vienés

de Justicia y el sometimiento del territorio, en asuntos litigiosos, tan solo a los jueces y tribunales húngaros.

Pero también los magiares rechazaron el texto de 1861 porque determinadas instituciones administrativas comunes suponían o significaban una forma de vinculación de Hungría al conjunto del Imperio en unos términos indeseados para los gobernantes húngaros. La respuesta magiar no fue muy amistosa y así, entre las medidas que se sucedieron a lo largo de estos años previos al Compromiso, hay que citar la expulsión por los húngaros de los funcionarios enviados por el ministerio del Interior de Viena y la negativa a reclutar soldados y a pagar impuestos. La financiación de artículos en la prensa, escritos por plumas mercenarias que disparaban sobre el gobierno del emperador, constituía la versión literariamente pedestre de los esfuerzos antivieneses.

Posteriores modificaciones legales referidas a Hungría, Croacia - Eslavonia y Transilvania tampoco fueron aceptadas por los políticos húngaros pues consideraban que rebajaban el territorio a una simple provincia del Imperio. Además se negaron a reconocer la potestad legislativa del emperador al no atribuirle legitimación en un territorio donde no había sido coronado rey. El gobierno de Viena se vio obligado, ante tanta indisciplina, a instaurar algunas autoridades propias -funcionarios imperiales-, entre ellas, tribunales militares, expeditivos y desembarazados en la persecución de delitos políticos, tipificados por otro lado de manera generosa. Además disolvió el parlamento húngaro. En todo ello los magiares encontraron buenos argumentos para insistir en el rechazo a la molestia de pagar impuestos.

La figura de Franz Deak, parlamentario liberal, es una de las centrales en este período. Político curtido, hombre honesto que se había apartado de la política cuando sus convicciones así se lo habían demandado, alejado ya de

las posiciones más radicales de quien había sido protagonista de las jornadas de 1848 (Kossuth), aplicará toda su energía en convencer al emperador y al gobierno de Viena de la necesidad de un acuerdo. Conviene anotar un dato significativo: Deak cultivó especialmente la amistad de la emperatriz Elisabeth (“Sissi”), muy querida en Hungría y defensora de este pueblo -a su manera- ante la reticente Corte de Viena. Deak era jurista y conocido en aquellos años sesenta como autor de un libro polémico sobre derecho constitucional (*Beiträge zum ungarischen Staatsrecht*). Presente en mil debates y hombre de pluma fácil, publicó un artículo, a bombo y platillo, que fue leído con atención por Francisco José, donde aseguraba que no era su intención poner en peligro la monarquía austriaca, antes al contrario, pensaba que su fortalecimiento pasaba por la armonía y la búsqueda de fórmulas de concordia entre Hungría y Austria. La postura de Deak, poco aficionado a perderse en el cultivo de la palabrería, tenía una explicación fácil: se hallaba en la respuesta a la pregunta que las personas sensatas de Hungría se hacían: ¿podría sobrevivir Hungría en medio de los poderes y las ambiciones de rusos y alemanes?

La situación evolucionó poco a poco y así en diciembre de 1864 el emperador mandó un emisario especial y secreto a parlamentar con los políticos húngaros. En los meses de abril y junio de 1865 viajó el mismo Francisco José a lo que hoy es Bratislava (Pressburg) y a Budapest para anunciar, ante sus representantes políticos, su voluntad de compromiso, siempre que este salvaguardara al propio tiempo la unidad del Imperio. Empezó así entre los expertos a hablarse de “asuntos comunes” entre el Imperio y Hungría, y asuntos “propios” húngaros y a deslindar ámbitos de funciones y competencias (en materias como aduanas, comercio, moneda...). El clamoroso debilitamiento del emperador en la escena internacional con motivo de su guerra perdida frente a Prusia se encargaría de precipitar los acontecimientos. En el marco de ese acercamiento previo, se habían tomado medidas significativas -junio de 1865- como fue la supresión de los tribunales

militares creados en 1861, atribuyéndose sus competencias a las autoridades civiles húngaras. Las responsabilidades de estas aumentarían especialmente en ámbitos como la Administración financiera y algunas -pocas- determinaciones de política económica. También en Transilvania se produjeron cambios suaves, singularmente en relación con la composición de su Asamblea o parlamento. En conjunto, un adelanto de lo que llegaría en 1867.

A partir de febrero de ese año se elaboraron ya las disposiciones pertinentes más derechamente dirigidas al objetivo final. Y el 8 de junio - momento solemne y largamente esperado- el emperador Francisco José y su esposa son coronados reyes de Hungría disponiéndose a continuación la promulgación definitiva del “Compromiso”, que se contenía, para Hungría, en la ley de 12 de junio de 1867, para Austria en la de 21 de diciembre de ese mismo año. En las negociaciones conducentes a este resultado se orilló prácticamente a las autoridades austriacas, colocadas así ante hechos consumados, aunque es evidente que, sin su pasiva y resignada conformidad, la fórmula “conciliadora” no hubiera nacido. Todo ello demuestra que Francisco José sabía hacer en ocasiones encaje de bolillos. Desde el mundo de la música, Johann Strauss echaría una mano años después pues su conocida opereta “El barón gitano” sirve, entre otros objetivos más ligeros, para celebrar la convivencia con los húngaros, muy criticada en la sociedad vienesa por las tensiones constantes que el sistema llevaba ínsito.

En septiembre de 1868, se logró un parecido “Compromiso” entre Hungría y una parte del territorio húngaro, el formado por Croacia - Eslavonia.

Para que el lector no se pierda en el significado y en el contenido de este complejo pacto político, resumamos sus aspectos centrales:

a) el Imperio de Austria se dividía en: los países o Länder de la Corona

húngara, conocidos también bajo la denominación Transleithania (más allá del río Leitha). Comprendía Hungría, Croacia con el Fiume, Eslavonia, Voivodina, el Banato, Transilvania, Rutenia y Eslovaquia, en total, alrededor de veintinueve millones de habitantes. De otro lado, los “países -Länder y reinos-representados en el Reichsrat” (Parlamento de Viena) que era la enredosa fórmula con la que se designaba a Austria o Cisleithania (más acá del río Leitha). Esta parte contaba con Austria (y el Tirol del Sur), Bohemia, Moravia, Silesia austriaca, Galizia, Bucovina, Istria, Carniola (hoy Eslovenia), Trieste, Goricia, Gradisca y Dalmacia. En total, veintinueve millones de habitantes.

b) el Parlamento húngaro se compondría de un “senado” de nobles y una cámara elegida por una reducidísima parte de la población. El gobierno de Hungría y sus órganos administrativos quedaban igualados a los correspondientes austriacos. Hungría estaría representada en el Parlamento de Viena con 85 de 343 diputados.

c) las dos partes se hallaban unidas por lo que se consideraban “asuntos comunes”.

¿Cuáles eran tales “asuntos comunes”? Formaban parte de los mismos los exteriores, que abarcaban la representación diplomática y comercial en el extranjero así como la autorización de determinados contratos internacionales. Asimismo, los militares, incluida la marina de guerra, pero no la forma de cumplimiento del servicio militar ni los contingentes del reclutamiento, necesitados de la autorización expresa de los dos parlamentos. Ahora bien, junto al Ejército común (k. u. k. = *kaiserlich und königlich*, imperial y real), se formaron también fuerzas armadas “independientes” en Austria y en Hungría, organizadas en regimientos encuadrados en divisiones que, a su vez, se integraban en el citado Ejército común (k.u.k. ¿es necesario recordar la *Kakania* de Musil?). En fin, los financieros ya que los gastos para hacer frente

al desempeño de todos estos cometidos se cubrían por los ingresos aduaneros y el resto se fijaba por un sistema de cuotas, cuyo fundamento se hallaba en la consideración del conjunto de la Monarquía como un “cuerpo económico” que disponía de un Banco común (el Banco “austro - húngaro”).

La música y la letra pequeña de la financiación de estas cuestiones comunes se “pactaban” cada diez años en negociaciones conflictivas y amenazadas por el enfrentamiento y la ruptura. Las veremos con detalle más adelante.

Existían además los asuntos “duales” que no eran administrados de forma conjunta pero habían de ser tratados por ambas partes “de vez en cuando” para encontrar y fijar “principios comunes” a través de leyes llamadas “pactadas”. Entre ellos se encontraban los comerciales, los impuestos indirectos, los monetarios, la ordenación de determinados ferrocarriles ... La aprobación de estas leyes correspondía a los dos parlamentos que se pusieron de acuerdo en algunas -contadas- ocasiones y la ejecución a las autoridades austriacas o húngaras respectivamente, no a los Ministerios comunes.

Entre Austria y Hungría se acordó una “unión comercial y aduanera” cuyo contenido y términos se negociaban cada diez años, en la práctica junto a las cuotas a que hemos hecho referencia, formándose así un “totum”, factor inequívoco de enfrentamiento y de maraña política.

Hay que anotar desde el principio una sorprendente complicación en los documentos austro - húngaros: la redacción austriaca no fue una traducción literal del contenido de la ley húngara sino que era un texto en buena medida “libre”. No es necesario advertir que esta anomalía llevaba en su seno discrepancias y problemas en torno a los que nunca se paró de dar vueltas y que, confusos, llegaron hasta la disolución del Imperio.

Los órganos competentes para atender los “asuntos comunes” eran:

a) el consejo de ministros común, compuesto por los ministros conjuntos imperiales y reales (k. u. k.) y los presidentes de los consejos de ministros de los dos Estados bajo la presidencia del de Asuntos exteriores. Esta aparente anomalía se explicaba por la autoridad muy especial que en Austria siempre ostentó quien ocupaba tal cartera, ya desde los tiempos de Kaunitz, Metternich y Schwarzenberg (las reformas, nunca llevadas a cabo del “Compromiso”, siempre pasaban por suprimir esta singularidad y crear el puesto de “canciller” como cabeza de esta organización).

b) la competencia “legislativa” era ejercida por el emperador (que disponía del derecho de veto) y las dos “delegaciones”. Se trataba de dos comisiones de los Parlamentos austriaco y húngaro con sesenta miembros cada una de ellas (veinte de las cámaras altas y cuarenta de las bajas: así, por ejemplo, en la austriaca había diez representantes de Bohemia, siete de Galizia, uno de Carniola, otro de la Bucovina, etc). Estas comisiones sesionaban por turnos en Viena y en Budapest pero no de forma conjunta sino separada, relacionándose entre ellas por escrito. Funciones fundamentales de estas delegaciones eran, a partir de los informes de los ministros comunes, fijar el presupuesto y examinar las cuentas. Si las “delegaciones” no lograban un acuerdo, se reunían en sesión conjunta pero en ellas tan solo se votaba, no se discutía. Casi nunca se dio esta circunstancia pues tal mecanismo fue siempre sin más rechazado en la práctica por los húngaros.

c) la Administración era ejercida por el Emperador (recordemos: al mismo tiempo, rey de Hungría) con los tres ministerios imperiales y reales (k. u. k.): Asuntos Exteriores (y de la Casa real), Guerra y Finanzas. Fuera del mando sobre el Ejército (que abarcaba su dirección y organización interna), necesitaba

el Emperador para decidir el refrendo del ministro real e imperial (k.u. k.) competente.

Los problemas suscitados en la interpretación de estos textos fueron cientos: los de detalle y los más de fondo relativos a la naturaleza jurídico - constitucional de Austria - Hungría, o la capacidad de las partes para proponer o acordar su modificación. Como se ve, casi nada. La realidad llevó a que, a veces, asuntos de los llamados “comunes” fueran decididos por Hungría como fue el caso en los años noventa de los Tratados referentes al comercio del azúcar. Pero hubo otros y todo ello lo iremos viendo poco a poco.

Uno de estos temas batallones y recurrentes fue la misma denominación a emplear para designar todo aquel conglomerado: la expresión “Imperio austro - húngaro” fue siempre rechazada por Hungría pues evocaba la idea de un sentimiento o conciencia unitaria, a todas luces indeseado. Por ello se recurrió a la de “Monarquía austro - húngara” o simplemente a decir “Austria - Hungría”. Carácter simbólico tenía la estancia anual de varias semanas de Francisco José en Budapest donde recibía en audiencia, en uniforme húngaro, a ministros y otras personalidades con quienes departía en húngaro. Pero menor carácter simbólico tenía el hecho de que los jueces húngaros llegaran a sostener en polémicas sentencias que una ofensa al “Emperador” no era una ofensa a la majestad porque en Hungría la única majestad existente era el “rey” de Hungría. Cuestiones parateológicas no faltaban pero su aparente inanidad encerraba asuntos de gravedad y motivos inextinguibles de discordia.

Pese a todos estos equilibrios y, como hemos dicho antes, este alambicado “encaje de bolillos” a que se entregaron unos y otros, es evidente que el “Compromiso” no satisfizo a ninguna de las partes, menos que a nadie al Emperador, aunque se esforzara en mantenerse siempre leal a él, de acuerdo con su juramento como rey. Ya sabemos que su heredero, Francisco

Fernando, albergaba planes respecto a su reforma -invariablemente acampados en el territorio de la ambigüedad- que, por razones obvias, no llegaron a concretarse.

En Hungría se actuaba con mayor desembarazo a lo que contribuyó el hecho de la formación de un partido “de la independencia” que pronto patrocinó la desaparición lisa y llana de las cuestiones “comunes” y la conservación tan solo, como lazo de unión entre Transleithania y Cisleithania, de la figura del monarca. Más aún: andando el tiempo, pretenderían la separación absoluta del Ejército. En las negociaciones decenales de renovación de los acuerdos se advirtió pronto la intención de crear un espacio económico húngaro cerrado aunque ello hubiera tenido consecuencias nefastas para el territorio en su conjunto, el húngaro y el austriaco. En este sentido es significativa, por lo elocuente, la pretensión constante de Hungría de colocar bajo su propia “autoridad” ferroviaria al tren que unía las ciudades de Kosice (hoy en Eslovaquia) con Oderberg (en la Silesia austriaca, hoy Polonia), incluso en su tramo no húngaro, y ello por la importancia de esta vía de comunicación para la salida de los productos húngaros hacia el amplio y apetitoso mercado alemán.

Característica de estas relaciones fue la discusión entre juristas acerca de la naturaleza de esta criatura jurídico - constitucional que era la Monarquía austro - húngara: ¿unión real o unión personal? Hay opiniones para todos los gustos. La unión personal se produce, según se sabe, como una consecuencia del juego de las líneas sucesorias en un determinado momento histórico, lo que lleva a su disolución cuando esta realidad se altera. La “real” es más consistente y no depende de circunstancias tan azarosas o coyunturales. La propia de Austria y Hungría respondería a esta última modalidad -así lo sostuvo Georg Jellinek- pues hubiera subsistido incluso si hubieran desaparecido los “asuntos comunes” y las relaciones entre ambas partes se hubiera reducido a una simple “alianza” (en el sentido patrocinado por los independentistas

citados). Son uniones que solo se rompen por efecto de una quiebra radical (caso de Suecia y Noruega en 1905).

En general, el “Compromiso” otorgó a Hungría una autonomía nueva, inédita en la historia y de ello es buena muestra el uso en los textos de expresiones bien elocuentes como la de “independencia jurídico - constitucional del territorio y de su gobierno interior”. Hay que tener en cuenta que la extensión de los asuntos “comunes” fue interpretada de una manera muy favorable a las pretensiones húngaras. Así por ejemplo existía -ya ha sido enunciado- junto al Ejército imperial, otro húngaro (*Honvéd*), y el ministerio “conjunto” o común (k. u. k) era responsable ante las “delegaciones” elegidas por los dos Parlamentos -el austriaco y el húngaro-. La seguridad interior -la policía- dependía del ministerio competente en Budapest, aunque Viena mantenía algunas unidades en territorio húngaro. También en la práctica de la conducción de los asuntos internacionales era recabada la opinión del presidente húngaro, quien lograba además tener una influencia nada desdeñable (especialmente en la larga era del ministro Koloman Tisza) y no siempre beneficiosa para los intereses del conjunto del Imperio (así en 1871 al imposibilitar la fórmula del “Compromiso” con Bohemia o cuando se actuó bajo la presión de los agricultores húngaros en la llamada “guerra del cerdo” contra Serbia, que hemos visto, y otros muchos ejemplos).

Muy pronto, además, (a partir de 1869), en los debates de ese ministerio común, empezaron a tomar parte ministros responsables de departamentos especializados de los dos gobiernos. Sobre la deuda del Estado, los asuntos comerciales y aduaneros, los impuestos indirectos, las cuestiones monetarias o algunas de la política ferroviaria, era necesario encontrar “un acuerdo libre” y, si este no se conseguía, se respetaba íntegramente “la autónoma decisión de Hungría” aunque debe recordarse que tan generosa declaración quedaba limitada por la subordinación económica

húngara a Austria y por las indispensables inversiones extranjeras de las que dependía. Naturalmente había otras fronteras en las que debía moverse la libertad política húngara. El “Compromiso” era un contrato que no podía romperse por ninguna de las partes porque ello hubiera puesto en peligro el edificio entero. Esto fue comprendido por los magiares siempre, al menos durante el siglo XIX; sin embargo, a partir del cambio de centuria, y con el mayor poder del partido “de la independencia”, se aprecia una evolución sensible en este delicado asunto pues las amenazas de ruptura se sucedieron con descaro.

Factor de integración importante venía constituido por el hecho de que el Emperador Francisco José fuera al mismo tiempo rey de Hungría lo que no solo le proporcionaba la máxima autoridad sobre el Ejército sino que asimismo le atribuía la decisión de forma inapelable en aquellos asuntos económicos acerca de los cuales no se hubiera podido llegar a acuerdo por los medios ordinarios del consenso entre ambas partes. Lo mismo ocurría en aquellas materias que, en todo caso, habían de ser “sometidas a la consideración de Su Majestad”: ejercicio del derecho de gracia, títulos nobiliarios, nombramientos y asuntos eclesiásticos (especialmente tras la derogación en 1870 del Concordato de 1855). Pero además existía la práctica -no recogida en los textos- según la cual todo proyecto de ley que hubiera de ser remitido al parlamento húngaro debía recibir una suerte de “sanción previa” del rey. No se puede desdeñar tampoco el hecho de que Francisco José, aun con todas las limitaciones constitucionales que se vio constreñido a admitir, era un monarca de quien en buena medida “dependía” el gobierno -por más que otra fuera la teoría- y que ejercía sus atribuciones, cuando en su mano estaba y le era posible, a la vieja usanza absolutista, con pretensiones por lo tanto de controlar muchas decisiones por irrelevantes que parecieran. Y esta disposición suya se ponía de manifiesto invariablemente en la realidad de la Hungría del “dualismo”.

Tal forma de gobernar, muy personalista -hay que tener en cuenta que a las cinco de la mañana ya estaba este hombre trabajando- es indispensable tenerla presente para lograr un cuadro más exacto de las circunstancias del gobierno tal como este era ejercido “día a día”.

Por su parte, el gobierno húngaro era claramente autocrático en sus modos (el control de la prensa, especialmente la no magiar, era una muestra palpable) y aristocrático en su composición, en buena medida como lo era el austriaco, aunque este estuvo en las últimas décadas del siglo XIX más abierto -aún con toda suerte de vaivenes- a tímidas reformas liberales. En Hungría además se reconocía la autonomía de lo que podríamos llamar genéricamente Administración local pero esta se hallaba en manos de las clases sociales poderosas, nunca de un pueblo que carecía del derecho al voto, menos por supuesto de aquél que no comprendía el húngaro. Es un hecho comprobado históricamente -por especialistas húngaros y austríacos- que el largo período de vigencia del “Compromiso” supuso un refuerzo importante de la aristocracia húngara en todas las esferas del poder, en el gobierno y en el parlamento. Las reformas dirigidas a abolir las viejas formas de la propiedad feudal se hicieron casi siempre a costa del campesinado. Por lo demás, ya ha quedado consignado, a partir del “Compromiso”, perdieron las nacionalidades no magiares toda esperanza de encontrar un acomodo en Hungría que reconociera mínimamente sus reivindicaciones. Vemos pues, como cuadro conjunto, unos esfuerzos ciertos para modernizar un país muy atrasado, aunque ello fuera en el marco exigido por los intereses de la nobleza y de los grandes propietarios, así como al mismo tiempo la exclusión y/o persecución de los no magiares. Ambos elementos determinaron y condicionaron la política húngara en todo el período, hasta que el tinglado se desplomó en 1918.

Vayamos ahora a la práctica real de tales negociaciones. Celebradas

cada diez años, se revelaron bien pronto como una trampa mortal, tumba de todos los entendimientos, porque las reivindicaciones de los húngaros no tuvieron nunca fin ni prácticamente conocieron tregua alguna. Contribuía a ello la redacción de los textos legales que tanto servían al partido independentista como al constitucional moderado para apoyar pretensiones contrapuestas, al estar su redacción grávida de oscuridades y de contradicciones, óptimo caldo de cultivo para dar rienda suelta a las sutilezas jurídicas más pintorescas (en alemán se utilizaba la expresión *Haarspaltere*, que remite a los esfuerzos de dividir verticalmente en dos un pelo). Al “Compromiso” se llegó -lo hemos visto- por la situación delicada del Imperio tras las derrotas militares pero los partidos políticos austriaco - alemanes no se engañaban y eran bien conscientes del avispero en el que se metían y lo mismo puede decirse de la prensa de todos los colores políticos que se publicaba en Viena. Y bien conscientes igualmente de que se debilitaba al Estado de Austria en su conjunto de una forma paulatina pero incensante porque los húngaros, se temía, nunca se sentirían contentos con los acuerdos que se adoptaran en el marco del “Compromiso” ya que jamás renunciarían a su voluntad independentista.

La tarea en principio más importante en estas negociaciones consistía en fijar las cuotas a satisfacer por ambas partes. ¿Es necesario decir que todos los problemas y todas las discrepancias, todas las disputas y todos los desacuerdos se dieron cita en cada una de las negociaciones de las “cuotas”? ¿Qué criterio aplicar: la población, la capacidad impositiva, los gastos, los ingresos brutos ...? Cada uno de estos parámetros arrojaba resultados distintos (desde 1867 hasta 1908, Austria pagaba el 70% y Hungría, el 30%; a partir de ese año la proporción fue: 63,4%, Austria; 36,6%, Hungría).

Cuando se trataba de discutir la política común con repercusión en el régimen aduanero o comercial, la dificultad añadida estribaba en la diferente estructura económica de ambos países, más industrial Austria, más agrícola

Hungría. La primera, por tanto, a favor de la protección a su incipiente industria, la segunda, por el libre comercio.

Los enfrentamientos se agudizaron con el gobierno de Tisza en Budapest. Al frente del llamado “partido liberal”, Tisza, que dominó con todo tipo de apañes electorales desde 1875 hasta 1905 el escenario húngaro, fue el político que se propuso “transformar” el dualismo de acuerdo con un postulado que él mismo se encargó de acuñar: “el Imperio austro - húngaro debe estar dirigido por Hungría, y Hungría por los magiares”. Bastante expeditivo, como puede advertirse. En consonancia con estas afirmaciones, Tisza, en 1903, calificaba a los gobernantes austriacos como “ilustres extranjeros”. A su vez, aprovechaba la oposición independentista húngara -que él tenía teóricamente enfrente- para amenazar a Viena y sacar beneficios pingües.

Con motivo de nuevas negociaciones, en 1875, el presidente húngaro proclamó su determinación de redefinir la Monarquía austrohúngara como una simple “unión personal” y con fronteras claramente separadas. Y su decisión no se hizo esperar porque en noviembre de ese mismo año, Tisza rompió la unión comercial y aduanera. Más aún: el Banco central -único para todo el Imperio- se convirtió, por el juego de la participación en sus órganos de gobierno de las dos partes, en una especie de Banco “cartelizado”, es decir, resultado de los acuerdos de dos “empresas” independientes que en él debían convivir. Se discutió incluso el mismo privilegio de emisión.

La permanente amenaza de Hungría de disponer de un espacio económico en todo independiente del de Austria hubo de ser conjurada por medio de alambicados pactos del gobierno en Viena con los grupos parlamentarios no magiares para obtener, gracias a ellos, mayorías adecuadas: un mercadeo de votos (ahí está por ejemplo el caso del intercambio con los polacos) en el que cayeron cabezas políticas apreciables y, lo que fue peor, se

trivializaron asuntos de gran envergadura.

La última pieza del enredo político la movía el emperador, proclive a buscar entendimientos a toda costa que no pusieran en peligro el “Compromiso” húngaro, consciente de que sin él, todo a su alrededor se desequilibraría. O sabedor, como ha escrito Claudio Magris, de que el “*Compromiso* era el más importante intento por transformar una herida propia - el separatismo húngaro- en una medicina, por limar la peligrosidad de esa cítara y de esas canciones haciéndoles sitio bajo la propia corona, por sobrevivir dejando subsistir e incluso reforzando la potencia rebelde y el papel de Hungría”.

El problema, sin embargo, de tal “Compromiso”, tal como se oyó decir en el Parlamento a un destacado liberal de izquierdas (e historiador, Ernst von Plenner, en mayo de 1878) era que por su periodicidad, por su carácter siempre inacabado, ponía en cuestión de forma continua el conjunto de las instituciones. Y además llevaba “a una inestabilidad perjudicial para nuestra credibilidad en las relaciones comerciales e internacionales”.

En 1887 se culminó otra negociación penosa que había empezado en abril del año anterior. Se trataron cuestiones comerciales y aduaneras, la liquidación de ciertas deudas, el impuesto sobre el azúcar... Los checos, muy críticos e irritados contra el régimen de privilegio húngaro, se hicieron oír. Entre las demás fuerzas políticas austriacas la oposición al dualismo austro - húngaro era cada vez más sonora, conscientes todos de que Hungría se llevaba siempre -o lo intentaba al menos con vehemencia y amenazas- la parte del león, una evidencia que, por lo demás, no calmaba al partido independentista húngaro que gustaba de mezclar asuntos económicos con cuestiones políticas vidriosas y de extrema delicadeza como era la transformación de la Monarquía en esa temida “unión personal” entre dos Estados absolutamente

diferenciados. ¡Ahí era nada...! El enfado checo se hizo patente entre los políticos y en el comportamiento ciudadano pues se llegó a declarar por un tiempo el boicot a algunos productos húngaros, caso de los cereales o la harina. El asunto venía de muy atrás y no está de más recordar ahora -en parte ha sido explicado ya- que estas negociaciones resucitaban la idea de la “triple monarquía”, entre cuyos prístinos defensores está el nombre -que nos suena- de Franz Palacky, defensor de un sistema federal (con el reconocimiento de dos o tres territorios lingüísticos), que pretendía resistir tanto al predominio alemán como al reparto de poder entre alemanes y magiares. Polémicas día a día recrudecidas, nunca extintas.

La realidad volvió con su terquedad habitual en 1897, año en que los malos modales fueron clamorosos pues los húngaros llegaron a amenazar con anunciar al mundo entero que Austria se hallaba moribunda, por lo que a Hungría no le quedaba más remedio que ocuparse en solitario de su futuro. Era evidente que, cuanto más débil se hallara Austria, más crecería la “estatalidad” de Hungría, que por otro lado disfrutaba de una industrialización incipiente, causa de las mejores esperanzas para sus clases dirigentes. Las palabras en los parlamentos y en los medios periodísticos fueron subiendo paulatinamente de tono y se hablaba ya abiertamente de una “Monarquía vienesa de hoy para mañana”, de un “desplome del sistema” con lo que las posibilidades del sueño húngaro de ampliar su poder y celebrar tratados comerciales con otros países (excluidos expresamente en el “Compromiso”) se podían convertir en realidad. Incluso la división del Ejército se incluyó en el orden del día de la discusión pero, ante este asunto, el emperador, habitualmente complaciente, se mantuvo firme, si bien admitió en 1903 profundizar en la separación de la parte húngara del Ejército de la austriaca, suprimiendo en Hungría algunas de sus prerrogativas en cuanto jefe militar supremo: con lo que se asestaba una buena puñalada al ser mismo del Ejército y a su organización y disciplina básicas.

Todo empeoraría para el viejo Imperio cuando en 1905 ganó las elecciones en Hungría el partido independentista lo que llevó a una radicalización alarmante de las respectivas actitudes y permitió que se oyeran en el parlamento húngaro de forma ya ostensible las voces que clamaban “fuera Austria”. Se pretendía duplicar las insignias oficiales en todas las representaciones diplomáticas, introducir la lengua magiar en el Ejército y, al mismo tiempo, junto a reivindicaciones económicas o la siempre soñada soberanía aduanera, las autoridades húngaras fomentaron la “resistencia pasiva” contra Austria en forma de boicot a los productos de allí procedentes o algunas más pintorescas como estimular a los niños para que acudieran a la escuela con el traje típico húngaro.

De manera que en 1906, ante las negociaciones que debían cerrarse al año siguiente, los húngaros se prepararon para cursar aquellas peticiones destinadas a reforzar la condición de “Estado” de Hungría y, si esto no era posible, conseguir al menos buenas contraprestaciones económicas. La situación era delicada porque el Emperador estaba dispuesto a comprar como fuera la paz.

Para ir abriendo boca, en mayo de ese año, el gobierno húngaro declaró la autonomía de esa alquimia de la aritmética que es el Arancel, a la sazón común con Austria, según sabemos. Y lo hace de acuerdo con el Emperador, no con el gobierno de Viena. El presidente del Consejo de ministros dimitió como es natural explicando algo elemental: que se trataba de una de las piezas básicas del entero edificio del “Compromiso” y era por ello inalterable. Los húngaros replicaron que no se trataba de un acto de soberanía sino de un intento de crear un espacio común austro - húngaro del que pudieran sacar ventaja ambas partes (objeto de discordia este del Arancel: recuérdese lo que significó en la historia de la emergencia federal de los Estados Unidos de América a lo largo de los años veinte y treinta, vinculado

como estuvo nada menos que al magno problema constitucional del derecho de los Estados a anular leyes o a abandonar la Unión).

El nuevo presidente austriaco retiró del Parlamento los debates sobre las negociaciones advirtiendo a la opinión pública que Viena no se dejaría amilanar por las bravuconadas húngaras. A partir de ahí, el mismo personaje (baron von Beck), planteó con valentía la necesidad de una discusión entre Gobiernos en profundidad (una suerte de “limpieza general”) sobre las divergencias económicas y también sobre las jurídico - constitucionales (forma de designar a la Monarquía, banderas, símbolos..., asuntos recurrentes y objeto de interminables debates).

Las negociaciones acabaron en un milagro porque en 1907 se acordó en efecto un nuevo pacto a lo que coadyuvó sin duda el hecho de flotar en el ambiente la amenaza imperial de introducir en Hungría el sufragio universal (sabemos que fue una realidad en Austria pero que los gobernantes húngaros siempre se opusieron a él con razones sobradas pues hubiera acabado a buen seguro con una clase política, cómoda beneficiaria del “Compromiso”). Con todo, en 1909 se vuelve a plantear por parte de Hungría la cuestión del Banco central autónomo e independiente y la relativa a las banderas e insignias. Vendrían más tensiones por la adopción de ciertas medidas de política económica -así por ejemplo las que ocasionaron la importación de carne argentina o la construcción de algunas líneas ferroviarias-.

En plena guerra, en 1917, todavía se discute de nuevo con la intención de cerrar un acuerdo ¡hasta 1937! Pero el día último de octubre de 1918, Hungría proclama su independencia, abre negociaciones de paz con los enemigos y el mando militar da instrucciones para que los soldados depongan las armas. El sueño de la independencia se había conseguido.

El Estado resultante, fuera del corto experimento comunista -no muy brillante- de Bela Kun, llevaría a cabo una política conservadora que haría simpatizar a este país tempranamente con el nacionalsocialismo alemán, a cuyo lado se puso en la segunda guerra mundial. A su terminación, quedaría Hungría anudada a un nuevo Imperio, ahora el soviético, hasta finales de los años ochenta del siglo XX. Pero en esta ocasión sin el lenitivo del “Compromiso” sino con los tanques por las calles de Budapest en noviembre de 1956.

III

En el libro se abordan muchas más cuestiones y de forma lógicamente pormenorizada. Muy en especial el tratamiento de las lenguas bajo el título “lenguas como trincheras”. La segunda parte de la investigación está centrada en demostrar el ocaso del concepto político de Nación. De ser una idea progresista ligada al movimiento romántico a principios del siglo XIX pasa a ser un fenómeno de contornos bien distintos. Muy resumidamente, porque el asunto ocupa muchas páginas en nuestra investigación, podemos decir que el fenómeno se advierte claramente en Francia donde en los años ochenta -han pasado unos diez desde la tremenda humillación propinada por los prusianos en Sedán- la defensa o el compromiso con la ideología de la causa “nacional” pasa de las manos liberales y laicas que las habían enarbolado a las de una derecha antirrepublicana, antidemocrática e intransigente. Normalmente de fuerte acento religioso, católico. El Ejército, que había estado a la defensiva, salió a la palestra para mostrar su rostro menos sereno, más exaltado. Surgen “ligas de patriotas”, se publican escritos llamando a la revancha y aparece la figura de Charles Maurras cuya *Action Française* aportará la especia preciosa de un pensamiento trabado belicoso y agresivo (el llamado “nacionalismo integral”). Inicialmente la *Action* no pasó de ser un grupo de escritores -la mayoría, frustrados- pero a principios de siglo su revista se vende en las calles

por jóvenes turbulentos enfundados en uniformes paramilitares y calzados con botas amenazantes. Son los *camelots du roi*, los partidarios del rey, dispuestos a repartir doctrina por las buenas o por las malas. Hay entre ellos pequeños burgueses, artesanos, viajeros, abogados activistas y estudiantes universitarios: el mundo, en suma, de *le petit commerçant* o *der kleine Mann*, es decir, de los “pequeños” contra quienes representaban los grandes intereses capitalistas (la *grande industrie*, *die Grossbanken*, un mundo bien llevado a la literatura por Hans Fallada). Estaban en contra de la democracia, del individualismo, del socialismo, de los extranjeros, abominaban de todo aquello que representaba lo que llamaban el “necio siglo XIX”. Son “patriotas” y antijudíos y por ello no es extraño que el fantasma de Dreyfus acabara recorriendo Francia y electrizándola durante mucho tiempo.

En Alemania y en la misma Austria pero también en otros lugares se acabará ligando a la “raza”, funesto concepto puesto en circulación por la ciencia del siglo XX que permitió sostener -con terribles consecuencias- la *summa divisio* entre arios y semitas, así como resucitar la limpieza de sangre y practicar la aversión a la mezcla de esas razas mitificadas.

El nacionalismo perdió pues el carácter de milagroso aglutinante social que había servido para soldar y se convirtió en factor de división y refugio -las más de las veces poco contemporizador- de las clases pequeño - burguesas insatisfechas y en buena medida asustadas. La bandera de la nación mostraba, no sus flecos liberales, sino una faz que componía una mueca preocupante, prometedora de inquietantes agitaciones.

IV

El último capítulo se llama “En busca del espacio perdido” y contiene un análisis de cómo se está tambaleando la teoría del Estado tradicional en sus

tres componentes explicados desde Jellinek -por citar un nombre ilustre- población, territorio y poder. De forma telegráfica señalemos que es bien sabido que los acontecimientos económicos y sociales así como los avatares vividos en el siglo XX están produciendo una auténtica mutación genética en el Estado y confirman una tendencia que obliga, entre otros extremos, a explicar la soberanía de manera remozada, incapaz como es para ser ligada sin más al viejo “poder del Estado”. Más exacto sería por ello vincularla a una combinación que incluiría a este y a la supranacionalidad (*supranationale Herrschaftsgewalt*) lo que obligaría a abandonar la idea convencional de “soberanía dividida” (*geteilte Souveranität*) para abrazar la de “soberanía conjunta” (*gemeinsame Souveranität*). Es el desplome de muchos conceptos y con él la necesidad de buscar ese “espacio perdido” al que se ha hecho referencia. Un espacio que sea fundamento de un poder político fuerte. Esta idea es fundamental. La fortaleza de las instituciones públicas y ello porque hay algo claro en lo que importa insistir: la economía mundial y sus agentes más importantes, las grandes empresas, los gigantes de la producción de bienes y de servicios, gozan de un poder arrollador que, por lo mismo, se hace cada vez menos controlable en un mercado mundial donde son muy fluidas las relaciones en ámbitos decisivos como el comercio, los flujos financieros y la comunicación. Todo ello implica una creciente disminución del peso de las instituciones públicas locales y nacionales en beneficio de los grandes conjuntos empresariales de alcance internacional. El desplazamiento de las grandes industrias desde sus tradicionales lugares a otros de reducidos costes, por supuesto sin consentimiento de sus autoridades, es un ejemplo bien elocuente -ahí están los proporcionados por los países del Este europeo, por China, por la India o por Brasil...-. Tal poder se refuerza cuando se conjuga con las características específicas de determinadas industrias: piénsese en la farmacéutica cuya capacidad para actuar en los mercados mundiales pone en riesgo la autoridad de quienes han de comprar masivamente sus productos como son los Estados (del bienestar) a través de sus instituciones sanitarias. Y

lo mismo podemos decir de las empresas de comunicación o las de alta tecnología. Por eso el desafío a que se enfrenta el mundo contemporáneo no es el crecimiento económico, que puede venir asegurado por los mecanismos flexibles y eficaces de la economía mundializada, sino la distribución social de la riqueza. Igual que siempre porque la historia, según podemos observar, se empeña en dar vueltas como cangilón de noria. Por ello se impone repasar recetas y asegurar que, si no existen instituciones públicas robustas que se ocupen de la asignación y redistribución de la renta, el futuro de la sociedad europea y de amplias capas de las poblaciones que la conforman, se hallará seriamente comprometido. Con consecuencias explosivas. Restablecer la “autoridad” de esas autoridades públicas se impone como simple tarea de supervivencia, de salud social que a todos debe importar porque a todos implica. De ahí, la importancia de una Europa fuerte, de unos Estados fuertes, de unas Regiones fuertes y de unos Municipios fuertes. Es decir, de un poder público fuerte legitimado democráticamente que ha de luchar contra aquellas resistencias sociales que son cápsula donde anidan y se enrocan las injusticias sociales, hoy de alcance y dimensiones globales.

Y de ahí, lógicamente, la aberración y el peligro que suponen los “estaditos”, las “regioncitas” y los “municipitos”.

Pues se tiene la vehemente sospecha de que para esos grandes y centralizados complejos productivos o esos grupos de empresas sometidos a “unidad de dirección” con una red de apoyo y sucursales que se benefician de técnicas de comunicación nuevas -video conferencia, correo electrónico etc-, con accionistas dispersos por el mundo entero, con divisiones de formidables expertos a su servicio para estirar, retorcer e ignorar las leyes, potentes consorcios pues que atraviesan fronteras como la luz la superficie de un cristal y que contemplan el planeta como una inmensa finca sin parcelar, para todo este mundo imaginativo y agresivo, en permanente pie de combate, nada mejor

que disponer como interlocutores de poderes públicos “enanos”, de Gobiernos y Administraciones públicas “bonsais”, fáciles de manipular y de conducir al huerto de sus propias aspiraciones e intereses.

Pero nosotros debemos ser muy conscientes de que la lucha por ese sagrado trofeo que es el interés general exige, tal como ocurre en toda lucha, armas parejas.

Zaragoza, 14 de junio de 2006.