

# LA INTEGRACION DE LOS ESTADOS SOBERANOS ALEMANES EN EL SIGLO XIX Y SU VALOR ACTUAL

por

Dr. ERICH KORDT  
Profesor de la Universidad de Colonia

## LA UNION ADUANERA ALEMANA

En la última década se han constituido, tanto en Europa como en América Latina, organizaciones de integración económica. En ambos hemisferios se han creado instituciones internacionales que buscan por diferentes caminos mejorar el desarrollo económico de sus miembros. Aunque tales metas tienen también, naturalmente, implicaciones políticas, éstas no constituyen su meta directa, sino que configuran más bien consecuencias estimadas quizás indirectas. Es verdad que la Organización Europea de Libre Comercio, la EFTA, se concentra únicamente a lo económico, como es efectivo también que no hay ninguna alusión política en los tratados de Montevideo y de Managua, de los cuales resultaron la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC, y el Mercado Común Centroamericano. De otra parte, la Unión Económica Europea, el así llamado Mercado Común Europeo, indicaba claramente en su preámbulo que lo económico tendía también a un fin político. Pero no es un secreto que las ideas de una realización pronta de una unión de tipo político han sido considerablemente desalentadas y que no se espera ya que sean puestas en práctica en un porvenir muy previsible. Sea como sea, los tratados de integración económica han iniciado un desenvolvimiento que probablemente seguirá, aunque no todas las aspiraciones y los sueños se realicen rápidamente.

Las deliberaciones sobre la asociación de varios otros Estados a tales organizaciones continúan. Por eso creemos que

puede presentar interés el estudio del camino recorrido hace un siglo en Europa para llegar a la unión económica de una serie de Estados soberanos.

Para Europa la cuestión de integración tiene quizás un carácter más urgente de lo que muchos piensan.

El creciente bienestar en que vive la mayor parte de los pueblos europeos parece plantear la pregunta de si les sigue siendo necesaria la integración, dado el hecho de que durante los últimos quince años —lo que antes era casi la mitad de una generación— Europa ha evolucionado de una manera relativamente pacífica. Nuestras fronteras actuales son a grandes rasgos las líneas de demarcación del final de la segunda guerra y no han sido modificadas violentamente desde entonces. Quizás —hay que esperarlo así— se llegue a la auténtica y tan deseada distensión entre Este y Oeste; quizás incluso a resolver los problemas aún pendientes. En ese caso, el temor que todavía oprime a muchos países de Europa, no sería ya más que una pesadilla. Y Jakob Burckhart dijo una vez que la vida en un país pequeño y culto es la única forma de existencia humana digna.

No obstante esas razones, al considerar la situación actual, a muchos europeos les queda una especie de sensación desapacible. ¿Cuánto podrá durar aún el idilio?, se preguntan muchos, mirando por encima de los próximos años hacia los decenios venideros. Con cierta seguridad puede predecirse que hasta el año 2000 la humanidad se habrá duplicado, si no triplicado. Se calcula que desde 1962 hasta 1970, sólo la población de los llamados “países en desarrollo” habrá aumentado en la misma cifra que cuenta hoy la Europa libre. Y por esta razón se exigirán a Europa, con toda seguridad, aportaciones considerables. Es difícilmente concebible, en realidad, que sobre todo Asia, Africa y también Latinoamérica puedan resolver por sí solas su “explosión demográfica”, y como Europa no tendrá un aumento poblacional análogo, los demás Continentes esperarán mucho de su cooperación. Europa tendrá que incrementar y mejorar sin descanso sus rendimientos

además en interés del resto del mundo. Sobre todo, Europa tendrá que seguir comunicando durante mucho tiempo su técnica práctica.

Ahora bien, el cumplimiento de esa tarea exige un empleo más coordinado y racional del que hasta hoy ha hecho de sus fuerzas y energías. Si los pueblos europeos no se muestran capaces de ello, entonces, por una necesidad casi natural, serán violentamente unificados bajo signos extraños y en beneficio de intereses ajenos, como ocurrió ya en la antigüedad a las ciudades griegas. La fuerza creadora de la actual Europa quedaría aplastada, por el momento, y perdida por lo tanto para el mundo. En interés, pues, tanto de Europa como del resto del planeta, los europeos deben seguir esforzándose por llegar a la necesaria coordinación de sus esfuerzos. Encerrarse en una torre de marfil resultaría a la largo mucho menos cómodo de lo que podría creerse bajo una mirada superficial. El problema de la actitud mutua, en lo económico y en lo político, entre los países europeos, continuará, revisitando, pues, una actualidad máxima. Y en ese sentido seguirá también siendo importante el problema de cómo lleguen a configurarse definitivamente las uniones aduaneras y comerciales de Europa, la CEE y la EFTA. Claro está que, de suyo, un ejemplo histórico no tiene por qué ser exactamente aplicable al porvenir: las cosas podrían desarrollarse de manera totalmente distinta. Pero una reflexión sobre un proceso histórico cumplido puede arrojar luces muy interesantes sobre los problemas presentes. Me parece, que vale la pena, recordar entonces acontecimientos del pasado siglo —experiencias buenas y malas— porque quizás algo de todo aquello pueda ser útil hoy. Se dice con frecuencia que no se puede aprender de la historia. Creo preferible aquella tesis según la cual el que desconoce la historia se ve a menudo obligado a repetirla, incluso con sus errores.

En el siglo XIX se llegó a una serie de uniones de Estados soberanos. En todos los casos, sin embargo, el proceso fue guiado por la unión política. Sólo en Europa Central se dio

al principio una unión no política, o más exactamente una unión económica apolítica. Por eso precisamente me parece interesante el proceso histórico que terminó en la unión aduanera alemana. Europa, como conjunto, era en ese tiempo el centro de las fuerzas políticas y económicas del mundo. Hoy no conserva esa posición, pero el papel de la Europa Central de aquellos años respecto al conjunto de Europa, podría compararse al de la Europa actual respecto al resto del mundo, aunque la comparación es, en ciertos aspectos, claudicante: la Europa actual tiene en el mundo una importancia mayor, por lo menos económica, que la Europa Central de entonces respecto al resto del Continente. Permítaseme subrayar una vez más que al evocar el pasado sólo pretendo iluminar el presente, pero no insinuar siquiera que estemos ante problemas cualitativa ni cuantitativamente iguales.

Acabo de decir que en Europa Central se comenzó por una unión económica de Estados soberanos, antes de llegarse a la unión política. Esto no es absolutamente exacto. En el Congreso de Viena, por deseo general de todos los países participantes, nació la "Confederación Germánica", una asociación bastante laxa de Estados alemanes que vino a substituir al viejo Imperio en el juego de fuerzas europeo. Se quería dar al centro de Europa una cierta consistencia. Precisamente su falta había producido los gérmenes bélicos que habían llevado a la guerra general. La Confederación Germánica era una alianza militar defensiva permanente, que en más de un sentido podría compararse a la OTAN. Fue muy criticada desde muchos puntos de vista, por sus reales o pretendidas deficiencias. Sobre todo los liberales alemanes fustigaron, con razón, que favoreciese una serie de tendencias reaccionarias. Treitschke habló de la Confederación Germánica como de la "irrisión del mundo". Heinrich Heine compuso versos en los que "confederación" rimaba con "perro" y con "malsano", palabras que son consonantes en alemán.

No podemos entrar en detalles sobre las múltiples deficiencias de la Confederación Germánica. Pero una cosa me

parece sí digna de notarse desde el punto de vista de la política exterior: a pesar de todas las justificadas críticas, de todas las decepciones que en los contemporáneos produjo la Confederación, en sus cincuenta y un años de existencia no hubo guerras en Alemania, ni sus miembros tuvieron que sufrir pérdidas territoriales, a pesar de que no faltaron, ciertamente, en este período, crisis políticas. Y creo también que la alianza defensiva cooperó a que las guerras surgidas en su época no cobrasen envergadura europea ni mundial.

En este sentido, ambas alianzas defensivas, la Confederación Germánica y la OTAN, pueden también compararse, no obstante sus grandes y a simple vista perceptibles diferencias. Sería magnífico, naturalmente, que no se llegase ya nunca en el futuro a guerras ni a otras formas de violencia. Cincuenta años de paz son para una alianza defensiva un éxito notable. Ojalá llegase la OTAN a otro igual, en interés de sus miembros y de la paz universal. Pero dejemos la comparación entre la Confederación Germánica y la OTAN, por muy sugerente que resulte, puesto que queremos ocuparnos sobre todo de las uniones económicas y comerciales en Europa.

La tarea inicial de la Confederación Germánica, que se llamó a sí misma "Unión de Derecho Internacional", fue mucho más amplia que velar por la paz, la seguridad y la conservación del equilibrio en Europa. En sus estatutos habían también prescripciones de otro tipo, referentes sobre todo al orden interno de los Estados miembros, por ejemplo, la Constitución, que debía ser corporativa, la organización judicial, la libertad religiosa y la de desplazamiento y residencia de la población. Por último, la Confederación podría tomar "resoluciones de utilidad general" mediante "acuerdos voluntarios de todos los miembros".

El artículo 19 disponía que la Asamblea Federal "deliberaría según la orientación y los principios fundamentales adoptados en el Congreso de Viena sobre el comercio, el tráfico y la navegación entre los países confederados". Los do-

cumentos de los congresos de paz no se distinguen siempre por su claridad ni por su facilidad para ser puestos en práctica. En todas las actas del Congreso de Viena no aparece una sola resolución referente al comercio o al tráfico, y en cuanto a la navegación, sólo se expresó el deseo de la libertad en las grandes vías fluviales internacionales.

En 1815, después de veintiocho años de continuas guerras, la situación económica de Europa no tenía nada de envidiable. En algunos aspectos se encontraba tan mal como al final de la segunda guerra mundial provocada por Hitler; sobre todo la Europa Central, donde se habían desarrollado las grandes campañas entre 1797 y 1813. Pero después de 1815 no hubo "Plan Marshall". Faltó este estímulo para lanzar a los Estados europeos a la colaboración en interés de la reconstrucción común. Las ideas liberales, representadas por Adam Smith, encontraron, también, sin lugar a dudas, un eco en el Continente. Pese a ello, prevalecieron todavía las concepciones del mercantilismo: había que favorecer la exportación y tender al mismo tiempo a la autarquía. Las inversiones en el extranjero no eran tampoco de desear, a juicio de los mercantilistas.

Los Gobiernos de los Estados alemanes centro-europeos no pensaban de otra manera. No es ningún milagro, pues, que el artículo 19 de los estatutos de la Confederación Germánica que tan vagamente hablaban de las deliberaciones sobre comercio y tráfico, resultase letra muerta. En un informe contemporáneo se dice que en una Conferencia de Ministros celebrada en 1820, al mencionarse el artículo 19, uno de los presentes se echó a reír, y los demás le siguieron "casi unánimemente".

Los esfuerzos por volver a poner en marcha la economía centro-europea, sobre la base de las deliberaciones previstas por el artículo 19, resultaron totalmente fallidas.

Como en 1947, los más fuertes obstáculos contra la restauración de la economía en Europa Central no fueron las barreras aduaneras entre país y país, sino mucho más las li-

mitaciones en el intercambio de mercancías, mediante monopolios, controles de circulación y prohibiciones de importación, que respondían a las tradiciones mercantilistas todavía imperantes. El mayor éxito de la OEEC, a partir de 1948, fue llevar lentamente a los países europeos beneficiarios del "Plan Marshall" hacia la liberalización, es decir, a acabar con los contingentes y los convenios bilaterales, sobre todo con los negocios de pura reciprocidad que equivalían en esencia, a la más primitiva de las formas de comercio: el intercambio.

En los años que siguieron a las guerras napoleónicas, no hubo, como acabamos de decir, ni "Plan Marshall" ni OEEC. Pero hubo un país que ocurriese lo que ocurriese, dependía inevitablemente de una liberalización, si quería mantener unidas las esparcidas piezas de su territorio estatal: era Prusia. La decisión del Gobierno de Berlín, por ley de 26 de mayo de 1818, de suprimir por completo todas las barreras aduaneras interprovinciales, que todavía seguían en pie —57 en total—, fue no solamente audaz, sino acertada.

Paralela a esta supresión de las barreras territoriales al comercio, fue también la de todas las prohibiciones de importación y exportación y el establecimiento de aranceles relativamente bajos, por término medio entre el 10 y el 20% del valor de la mercancía. Con un poco de imaginación podría compararse esta acción del Gobierno prusiano al de Ludwig Erhard, al suprimir el día mismo de la reforma monetaria alemana —20 de junio de 1948— todas las reglamentaciones y controles sobre el comercio.

Por principio, las aduanas de tránsito eran tan altas como las de entrada. Si hoy las aduanas de tránsito nos resultan absurdas, entonces eran casi la regla. Los pequeños principados centro-alemanes, con sus entremezclados territorios, sentían duramente su peso y se esforzaban por defenderse con todos los medios a su alcance. Por ejemplo, el Conde de Anhalt-Koethen organizó convoyes armados, como para romper un cerco militar, con el fin de evitar el pago de las aduanas de tránsito.

No tenemos tiempo para detenernos en los detalles de esta guerra de aduanas y contrabando, que llegó a revestir formas a veces divertidas y a veces grotescas.

Los prusianos y los pequeños principados se pusieron por fin de acuerdo, y por cierto sobre la base de una proposición de Prusia, muy generosa desde el punto de vista financiero. Se llegó a suscribir tratados temporales sobre enclaves, y por este camino se incorporaron los pequeños estados al sistema y demarcaciones aduaneras de Prusia. Pero siempre se tuvo exquisito cuidado en garantizarles su soberanía. Esos acuerdos podrían llamarse uniones aduaneras, semejantes a las que hoy rigen entre Bélgica y Luxemburgo o entre Suiza y Liechtenstein.

Ese tipo de unión era entonces desconocido. La mayoría de las federaciones de Estados registradas por la historia no constituían ellas mismas áreas aduaneras y comerciales unitarias: entre los Estados miembros las barreras seguían en pie. Al comenzar a hablarse en Alemania, pues, de una integración económica sin unión política previa, se ponía el pie en una tierra desconocida. Los tratados de enclaves no fueron más que soluciones pragmáticas a las dificultades administrativas. Ni Prusia ni Austria tenían por entonces grandes planes económicos. Como de la Confederación Germánica no había que esperar iniciativas, la idea de intentar una unión económica limitada, regional, fue de origen privado. El genial Federico List, que ya en 1819, con ocasión de la Feria de Francfort, había fundado la "Unión Alemana de Comercio e Industria", propuso e hizo propaganda a una integración, al principio sólo de los Estados de Alemania Central y Meridional. La idea fue bien acogida por los respectivos Gobiernos, mas hubieron de pasar casi 8 años de negociaciones infructuosas para que naciera por fin, el 18 de enero de 1828, la unión aduanera entre Baviera y Württemberg. Un resultado realmente modesto, si se reflexiona que la unión *de todos* los Estados de Alemania del Centro y del Sur no era más que un paso hacia la unificación económica de la Europa Central. Pe-

ro en aquellas laboriosas negociaciones se habían esclarecido algunos problemas planteados por la integración aduanera y comercial de Estados soberanos. Se había llegado a distinguir entre lo esencial, lo indispensable y lo no tan esencial —hoy se diría “lo perfeccionista”—; se había llegado a establecer principios fundamentales manejables. Es sabido que con frecuencia lo sencillo e inmediato resulta más difícil que la creación de complicados sistemas. Se renunció a una administración de aduanas común, y se acordó la erección de controles mutuos. También en la OTAN se actúa hoy según análogos principios para garantizar el cumplimiento de los compromisos recíprocos. Los ingresos de las administraciones de aduanas —que entonces constituían una parte considerable de los presupuestos de los Estados— se distribuían proporcionalmente al volumen de las respectivas poblaciones, en una oficina de la Unión que decidía qué Estado debía abonar, y cuánto, a los demás. Los costos deducibles se calculaban conforme a una fórmula convenida. Todas las discrepancias debían tratarse en una “Conferencia Aduanera” en la que todos los miembros participaban con igualdad de derechos. Si no se llegaba a un acuerdo, se elegían tres expertos y en la así ampliada Conferencia, los miembros, que no estaban ligados a instrucciones, actuaban como jueces arbitrales. Tres años después quedó establecida la unión aduanera entre Baviera y Baden-Württemberg. Para las aduanas exteriores regían el arancel y el sistema bávaro; las aduanas interiores y las prohibiciones de importación y exportación desaparecían, y los tratados comerciales con terceros países se harían en lo sucesivo mancomunadamente.

Estos sencillos principios básicos sirvieron de modelo a las uniones aduaneras posteriores, y es particularmente digno de atención que no se exigió renuncia alguna a la soberanía.

Fue una gran ventaja que no hubiese que recurrir entonces a plazos de transición. Naturalmente que el cuadro de aquella economía no puede compararse más que con muchas

reservas al de la actual. Los miembros del Mercado Común y del Area de Libre Comercio han abreviado en algunos años los periodos de acomodación inicialmente previstos de entre doce y quince años, de modo que hoy hemos vencido ya más de cuatro quintas partes de esos periodos. Pero el Tratado del Mercado Común no es denunciabile, y por eso hay que dar a cada miembro una garantía de que sus sacrificios por la acomodación no son estériles. Volveré luego sobre este punto.

Poco menos de un mes después de la unión aduanera Baviera-Württemberg, se produjo la de Prusia y Hesse, en cuya preparación participó decisivamente el hábil Ministro de Finanzas prusiano, Friedrich Motz. Se tomó como base el arancel prusiano. Las negociaciones siguieron en lo esencial el borrador del Delegado de Hesse, V. Hofmann, que había tomado parte en la gestación de la Unión Baviera-Württemberg. A pesar de todo, el tratado, desde el punto de vista técnico, es inferior al de Baviera-Württemberg, formulado con más acierto. El texto de este último no se conoció en Berlín hasta principios de 1828, y el tiempo era ya muy corto para incorporar sus formulaciones al tratado entre Prusia y Hesse, concluído el 14 de febrero del mismo año.

La puesta en marcha de ambas uniones aduaneras estimuló en seguida a los demás Estados alemanes. Rechazaron las invitaciones de una y otra unión para que se sumasen a ellos, pero se pusieron de acuerdo entre sí, en negociaciones un poco apresuradas, y fundaron el 24 de septiembre del mismo año 1828 una "Unión Comercial Centro-alemana". Sus intereses divergentes no les permitieron llegar a la unión aduanera. Lo que crearon podría más bien compararse a una zona de libre comercio. Pero la comparación con la EFTA se hallaría desenfocada. Propiamente hablando, no se trataba más que de un acuerdo previo, lleno de reservas y salvedades, y que no llegó a ponerse en práctica. En realidad, no se quería más que impedir que nuevos Estados alemanes se sumasen a una de las dos uniones aduaneras ya establecidas. Ese propósito, esencialmente negativo, no pudo retener largo tiempo

a todos sus miembros (1). Sólo Hannover, Braunschweig, Oldenburg y Schaumburg-Lippe convinieron unos años después en una unión económica que consistía en la unificación de los impuestos indirectos sobre el consumo. Se llamó "Unión Tributaria". Ni la CEE ni la EFTA han llegado hasta ahora, por desgracia para sus consumidores, a un acuerdo semejante. Los miembros de esta "Unión Tributaria" intentaron en vano atraerse a la unión aduanera Baviera-Württemberg para que se sumase al nuevo grupo.

Hubo, pues, tres uniones. la Baviera-Württemberg, la Prusia-Hesse y la Unión Centro-Alemana.

La desintegración de la "Unión Centro-Alemana", más grande, y planeada esencialmente para obstaculizar las dos uniones aduaneras anteriores, se aceleró al acercarse éstas entre sí. El conocido editor Cotta, de Stuttgart, jugó en este proceso un importante papel. Menos de un año después de fundada la "Unión Centro-Alemana", el 27 de mayo de 1829, se llegó a un primer acuerdo entre las otras dos, Prusia-Hesse y Baviera-Württemberg, acuerdo que fue al principio una mezcla de unión aduanera y zona de libre comercio. Las tarifas aduaneras exteriores de Baviera-Württemberg tendrían que adaptarse progresivamente al arancel prusiano, más bajo. También se había previsto la unificación de impuestos sobre el consumo. Todas las barreras comerciales desaparecerían y se introduciría un sistema común de pesos, medidas y moneda. Los puertos prusianos estarían a disposición de todos los miembros de la Unión. Los Cónsules de todos los Estados miembros en el extranjero estarían obligados a prestar ayuda a los súbditos de cualquiera de los países asociados.

El convenio era al mismo tiempo un tratado previo para una subsiguiente unión aduanera; para realizarla, había que empezar creando vías de comunicación directas. Las dos unio-

(1) Eran Sajonia, Hannover, Kurhesse, los Estados de Turingia, Francfort, Bremen, Braunschweig, Oldenburg, Hesse-Homburg.

nes aduaneras, la del Norte y la del Sur, estaban separadas por territorios de otros Estados, que podrían exigir aduanas de tránsito. Pero la dificultad quedó pronto superada. El 3 y 4 de julio de 1829 se concluyeron tratados con Sajonia-Meiningen y Sajonia-Coburgo-Gotha para la construcción de carreteras libres de aduanas.

Nuevas negociaciones con Kurhesse y los Estados de Turingia y Sajonia, en orden a la integración en una llamada "Unión General", desembocaron el 1º de enero de 1834 en la unión aduanera y comercial entre Prusia-Hesse, Baviera-Württemberg y los Estados de Sajonia y Turingia. A esa unión general, a la que pronto se dio el nombre de "Unión Aduanera Alemana", se incorporaron en el siguiente decenio Nassau, Francfort, Braunschweig y Luxemburgo, con lo que la Unión contaba ya con unos 30 millones de habitantes. La cifra nos suena a modesta. Pero lo que hoy es Europa no comunista, no contaba en 1834 más que con 120/130 millones de habitantes (2). Francia tenía en 1850, 35 millones; Gran Bretaña, 28; Estados Unidos, 26. Con 30 millones, la Unión Aduanera había entrado en el grupo de las grandes potencias comerciales.

El éxito económico de la Unión Aduanera Alemana iba pronto a exceder todas las esperanzas. Estas no eran al principio tan grandes como podría dar a entender la descripción hecha por Treitschke del San Silvestre de 1833, al decir que cuando era la media noche cayó la mayoría de las barreras aduaneras de Alemania, y columnas de vehículos, que estaban esperando, se pusieron en marcha. Mucho entusiasmo debían tener quienes participaron en aquel espectáculo.

Para el mayor de los Estados participantes, Prusia, los primeros años representaron una gran pérdida económica. Sus ingresos de aduanas bajaron de 20 a 15 piezas de plata

(2) Se calcula que en 1850 toda Europa contaba 266 millones de habitantes; de los que 66 correspondían a la Rusia Europea.

por habitantes, mientras que en Baviera-Württemberg los ingresos subieron de 9 a 15. Nassau quintuplicó sus ingresos netos. Pero pronto subieron las entradas en todo el territorio de la Unión a 35 piezas de plata por habitante. El valor total de la importación y exportación del territorio de la Unión con respecto a terceros países aumento en un 50%. Sin embargo, el comercio exterior de Francia era todavía un 50% mayor, y el de Gran Bretaña casi doble. El paso adelante en el segundo y tercer decenio fue casi un salto: la producción de carbón se triplicó; la de hierro crudo pasó, de 1854 y 1860, de menos de 400.000 toneladas a 900.000. A pesar de todo, la Unión tuvo que superar todavía —fines de los años 40 y principios de los 50— fuertes crisis antes de poder considerarse como definitivamente consolidada: la de la integración con los Estados de la “Unión Tributaria” y la de las relaciones con Austria.

La primera recibió una solución razonable desde el punto de vista económico, y que al mismo tiempo hacía honor a la paciencia y riqueza de inventiva de los negociadores de una y otra parte. Los habitantes de los países de la Unión Tributaria venían disfrutando de unos aranceles considerablemente más bajos, y no estaban dispuestos a pagar su entrada en la Unión Aduanera con un aumento en los precios de los artículos de consumo. En Hannover comenzó a correr la parodia de una canción patriótica muy popular (“No se han de apoderar del libre Rin germano...”). En humorísticos versos, la parodia decía en resumen:

“No queremos la unión aduanera prusiana... No queremos perder el café de las Indias... Queremos seguir tomando té de China... Queremos seguir saboreando buenas bebidas y buen tabaco”.

Sin una considerable reducción de los aranceles, los Estados de la “Unión Tributaria” no estaban dispuestos a la integración. Pero los proteccionistas de la unión aduanera del Sur se oponían obstinadamente. Fue preciso denunciar el tratado de la Unión Aduanera —que tuvo al principio una vali-

dez de ocho años, y luego de doce— para moverles a hacer concesiones. Al mismo tiempo hubo que garantizarles un mínimo de un 75% de sus ingresos. Así se consiguió una unificación de la Unión Aduanera con la Unión Tributaria; pero en cambio fracasaron las negociaciones con Austria. Sólo después de la Revolución de 1848, el genial hombre de Estado, Barón von Bruck, logró modernizar el sistema de comercio del Imperio de los Habsburgo. Con esa modernización quería él preparar la entrada en una unión de comercio centro-europeo que englobaría a Austria y a la Unión Aduanera. Pero los hombres de Estado prusianos hicieron todo lo que estuvo en su mano para impedir esa entrada de Austria. Se mostraron dispuestos, bajo la presión de la opinión pública alemana, a aceptar, puramente de palabra, la unión; en un tratado de comercio de 1853 se convino en abrir más tarde negociaciones sobre la integración entre la Unión Aduanera y Austria-Hungría. Se aseguraron también preferencias a Austria en el territorio de la Unión.

Rusia y Francia apoyaron a Prusia en su resistencia a la entrada de Austria. Consideraban políticamente peligrosa la creación de una unión económica de 70 millones de hombres. No advertían, sin embargo, que aquel potencial económico apenas hubiera sido políticamente aprovechable, dados los divergentes intereses de sus miembros.

Hoy resulta ocioso especular sobre lo que hubiera sido mejor para el centro y para el conjunto de Europa.

La tendencia al libre cambio que se impuso en Gran Bretaña a mediados de siglo, y que Napoleón III hizo suya al final de los años 50, la aprovecharon los políticos prusianos para ahondar el foso entre la Unión Aduanera y el Imperio de los Habsburgo, hasta hacerlo insalvable. El argumento prusiano de que la diferencia de nivel de vida entre ambas partes era demasiado grande para que la fusión resultase viable, es fácil de rechazar. Con ese mismo argumento se hubiera podido luchar antes contra la Unión Aduanera. Con razón hace notar el historiador británico O. Henderson que el éxito de

ésta era la más clara demostración de la falsedad de aquella tesis.

En 1860 se llevó a cabo una serie de negociaciones diplomáticas que, empleando una expresión moderna, podríamos llamar la "Round" Napoleón III. Como la Constitución francesa concedía al Emperador el derecho de concluir tratados comerciales con el extranjero sin consultar a la Cámara, Napoleón III pudo sortear la oposición proteccionista francesa con un tratado franco-británico casi de libre comercio. Durante la Cancillería de Bismarck, Prusia concluyó con Francia un tratado análogo en 1862. Para superar la oposición de los demás Estados asociados, Prusia, como ya lo había hecho antes en 1851, denunció el tratado de la Unión para 1º de enero de 1866. Ante esa presión, los demás Estados alemanes se declararon dispuestos a aceptar el tratado, basados por otra parte en el sistema de "nación más favorecida", y a modificar correlativamente los estatutos de la Unión Aduanera. Con esto se hacía imposible a la Unión Aduanera continuar concediendo ventajas arancelarias a Austria-Hungría bajo una renovación del anterior tratado comercial. A su vez, la economía del Imperio de los Habsburgo no estaba preparada para incorporarse a una unión aduanera cuyos aranceles exteriores no protegerían suficientemente a Austria contra la concurrencia exterior. En el preámbulo de un nuevo tratado comercial entre la Unión Aduanera y Austria-Hungría, concluido por fin en 1865, se mencionaba la unión como objetivo para cuando hubiese transcurrido el plazo del tratado, es decir, para 1877, lo que, en la práctica, comprometía realmente muy poco. Después de la guerra de 1866 no volvió a hablarse de este propósito, enunciado en el acuerdo de un año antes. Hay que reconocer que la integración económica de Europa Central fue frenada por los prusianos, sobre todo por motivos políticos.

En la última fase de la Unión Aduanera, después de 1867, actuó por vez primera un Parlamento de la Unión, ele-

gido directamente por el pueblo. A los órganos de la Unión se les otorgaron entonces competencias que hoy calificaríamos de supra-estatales. A partir de 1871, las áreas de la Unión Aduanera y del Imperio Alemán casi coincidían, aunque aún habría que esperar a la incorporación de Bremen en 1888 —Hamburgo le había precedido en 1881—, para que se hicieran absolutamente idénticas. El proceso de integración ha tomado, pues, un plazo de setenta años antes de ser cumplido.

La oposición política y bélica entre Prusia y Austria, en la que casi todos los asociados económicos de Prusia se pusieron del lado de Austria, ha enturbiado el enfoque de conjunto del proceso de integración centro-europeo. Claro está que los motivos y las esperanzas políticas jugaron un papel en la fundación y desarrollo de la Unión Aduanera. Pero los motivos políticos y las esperanzas de cada Estado no coincidían más que muy limitadamente, y las especulaciones sobre ventajas políticas a corto plazo resultaron casi siempre ilusorias. La victoria prusiana en la guerra alemana de 1866 ha producido la impresión, a mi juicio falsa, de que Prusia perseguía ya con la Unión Aduanera la hegemonía política futura. ¡Curiosa hegemonía bajo la cual casi todos los confederados se alinearon en favor del contrario! Creo, incluso, que se sobrevalora un poco el peso de lo nacional en la fundación y desarrollo de la Unión Aduanera. Ciertamente sólo los Estados alemanes fueron miembros de ella. El respaldo y la coherencia que a pesar de todas sus deficiencias ofrecía la Confederación Germánica, fueron indudablemente una de las causas. También es cierto que la Unión Aduanera pudo representar una esperanza a los siempre decepcionados patriotas alemanes. Pero las reuniones mismas, desde 1867 a 1870, del Parlamento de la Unión, directamente elegido, se distinguieron mucho más por su sobria objetividad económica que por su patriotismo. En lo político, aquel Parlamento apenas podría considerarse como motor del movimiento nacional.

Lo que sí hizo la Unión Aduanera fue estrechar más los contactos humanos entre la población de los Estados miem-

bros; llevar a los hombres de la época —muy distantes entre sí por las deficientes comunicaciones entre unos y otros Estados alemanes— a una colaboración más estrecha y real, tanto en la esfera privada como en la pública; producir intereses comunes y vínculos de solidaridad, bases de la mutua confianza política sobre la que se pudo edificar después.

¿Qué valor pueden tener para el presente todos estos desarrollos, si parte de ellos tuvieron lugar hace ya más de un siglo? Todos los paralelos podrían parecer atrevidos, si no artificiosos o hasta disparatados.

No sería difícil demostrar que en muchos, en los más importantes campos de la economía, las finanzas, la política y el estilo de vida, las situaciones de la Europa Central de entonces y de ahora son enteramente distintas.

Hay, sin embargo, muchas semejanzas. Quizás no sólo externas. Hoy se agita mucho en la opinión pública de Europa y del mundo la formación de uniones aduaneras y zonas de libre comercio. Pero, ¿de dónde viene la idea misma de unión aduanera? El concepto aparece y se realiza por primera vez en la integración aduanera y comercial de los Estados soberanos alemanes en el siglo pasado, en la Unión Aduanera Alemana. No ha vuelto a producirse otra empresa de esa envergadura. En todas las demás uniones, incluso el Benelux, se trata fundamentalmente de tentativas de integración económica, respetando la soberanía, que han quedado inconclusas. El camino de Europa en el último siglo y medio está jalonado de fallidos intentos de unión. Pero, a pesar de todos los fracasos, la idea vuelve siempre a surgir. Se la recomienda en la Carta de La Habana, en la del GATT, en el artículo 5º de los estatutos de la OEEC, al lado del concepto de “zona de libre cambio” —de la que no existe tampoco más que otro ejemplo, la unión sueco-noruega—. No puede uno librarse de la sensación de que se ha hablado mucho de uniones aduaneras y zonas de libre comercio, y que todo el mundo se ha acostumbrado a no tomarse esos planes demasiado en serio.

Hoy no cabe ya duda alguna de qua hay que tomar en se-

rio la realización, cada vez más avanzada, del Mercado Común y la Zona Europea de Libre Comercio. Sus prototipos son por eso muy dignos de atención, y tanto mayor cuanto más claramente indican que la promesa de éxito acompaña a la fijación de objetivos no primariamente políticos. Me parece que la consideración de aquellos procesos puede ayudarnos a deducir consecuencias, quizás también aleccionadoras para el presente.

Evidentemente, esas uniones funcionales son procesos lentos y laboriosos. Sobre todo hasta para empezar se requieren muchas iniciativas, gran tenacidad y voluntad de llegar al fin, por encima de repetidos fracasos y decepciones. Probablemente nunca será posible ganar desde el primer momento a todos los posibles miembros; pero eso no debe frenar en los primeros pasos a los que consideran deseable la unión. El proceso alemán se inició con tentativas regionales: el hacerlas converger requirió mucho tiempo, mucha paciencia y mucha inventiva. Es bastante lógico también que esas uniones regionales atravesasen una etapa de consolidación, antes de lanzarse a la de ampliación. El que no hicieran falta largos períodos de reajuste fue una ventaja que hoy no cabe esperar.

Queda comprobada la conveniencia de construir la unión sobre principios fundamentales, relativamente sencillos y con un mínimo de instituciones comunes. Si no se hubiera actuado al principio con mucho tacto, difícilmente se hubiera llegado a la unión. Sólo se sacrificaron a la empresa común un mínimo de los derechos de soberanía. Hoy hablaríamos de una escrupulosa aplicación del principio de subsidiaridad: los órganos supra-estatales no deben actuar más que en lo absolutamente indispensable, nunca en lo que un asociado puede hacer mejor por sí mismo. Una comunidad que se limita fundamentalmente a una acción coordinadora y renuncia al ejercicio de toda soberanía, está, como es natural, siempre en peligro de que la posible resistencia de uno solo paralice la evolución vital, lo que puede producir el estancamiento y hasta la muerte. En algunas organizaciones internacionales se in-

tenta hacer frente a esta dificultad estableciendo en los estatutos desde el principio, o a partir de un momento determinado, el régimen de mayoría cualificada. Hay estatutos que autorizan la abstención de un miembro sin que ello impida a los demás tomar acuerdos y cumplirlos: esta norma regía en la OECE. Esa retirada de uno o varios elementos puede conducir fácilmente a las uniones particulares dentro de la general, y con ello al resquebrajamiento de ésta, e incluso a su escisión. Fuera de unos pocos casos —por ejemplo, los Institutos financieros internacionales— las Organizaciones como las que estamos estudiando no disponen de plenos poderes para modificar su constitución fundamental sin el acuerdo de todos sus miembros. Con el transcurso del tiempo puede tal vez echarse de ver que ciertas prescripciones de los estatutos favorecen imprevisiblemente a alguno o algunos miembros de una manera unilateral o injusta. Eso puede paralizar el sano desarrollo. En la Unión Aduanera Alemana se resolvió hasta cierto punto este problema adoptando plazos de duración, ni muy cortos ni muy largos, a saber, entre ocho y doce años. Un plazo demasiado corto hubiera facilitado la disgregación antes de que se hubieran consolidado los nuevos vínculos. Uno demasiado largo, o ilimitado, hubiera hecho difícil y hasta imposible la necesaria acomodación a circunstancias nuevas. Tres veces se denunció la Unión Aduanera durante su existencia, pero no con la intención de acabar con ella, sino para llegar a la modificación de normas perjudiciales o anticuadas.

Incluso cuestiones de procedimiento, v. gr., si una extensión prevista en el programa debe efectivamente llevarse a cabo, cuándo y cómo— sólo pueden resolverse a veces mediante nuevas negociaciones sobre lo establecido en los estatutos. Esta es otra enseñanza de la historia de la Unión Aduanera, cuya “filosofía” económica estuvo empapada al principio de preocupaciones fiscales y sólo gradualmente fue liberalizándose. En lo que se refiere a la duración del tratado, los arquitectos del Mercado Común y de otras entidades análogas

no parecen haber tenido en cuenta las lecciones de la Unión Aduanera Alemana.

La Unión Aduanera Alemana fue al principio una integración desde arriba, obra principalmente de la burocracia. Lo mismo los acuerdos de Messina y Estocolmo. Ciertamente que si la unión de los Estados alemanes no hubiera resultado práctica y útil la opinión pública no la hubiera aceptado tan prontamente como la aceptó. A su éxito se debió su popularidad. La opinión pública pasó a ser luego, cada vez más, el verdadero apoyo y motor de la unión. Habría sido ella la que no hubiera aceptado la desintegración. La opinión pública presionaba a los negociadores para que se pusieran otra vez de acuerdo.

Como en todas las negociaciones diplomáticas siempre hubo un momento de inseguridad. La ampliación de la Unión Aduanera a una integración centro-europea terminó fracasando. No ha vuelto a darse después una nueva oportunidad, aunque muchos espíritus clarividentes, como el gran liberal Friedrich Naumann, hubieran sido apasionados partidarios de ella.

La idea de una integración voluntaria de Estados soberanos europeos ha estado bajo signos políticos desde que Churchill en sus discursos de Zúrich y de Fulton abogó por los Estados Unidos de Europa. El y otros intentaron hacer comprender a los países europeos que no les quedaba mucho tiempo para poner en orden su casa, si no querían perder todos juntos su libertad.

Los momentos centripetales integracionistas coinciden casi siempre en toda comunidad con los de peligro exterior. Entonces se siente la urgencia de una acción mancomunada hacia fuera que relegue a segundo plano todo lo que divide. Si hoy existe o no un peligro de esa naturaleza, es cosa que se discute mucho. Creo que los Estados, si piensan en el porvenir, no deberían poner ese problema en primer término. En una época en que Estados y Pueblos no pueden vivir unos junto a otros como unidades aisladas, en la que se impone la

colaboración eficaz, sólo hay dos métodos posibles. ¿Puede lograrse ese objetivo sólo por el camino de la coacción? ¿Puede llegarse a una función que borre todas las diferencias? ¿No tiene interés alguno el conservarlas, o es preferible el método que yo llamaría de “federal approach”? La cuestión es: ¿Hay que tender a difuminar peculiaridades, o hay que considerarlas como sillares necesarios para la construcción del conjunto y respetarlas por lo tanto deliberadamente? Creo que sólo en este último sentido pueden tener éxito las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio.

---

