

## LA INTEGRACION INTERNACIONAL

En el campo de las relaciones internacionales la palabra «integración» se utiliza con frecuencia para referirse a procesos de aglutinación de entidades políticas soberanas en organizaciones internacionales que cubren una amplia zona geográfica. El término se ha utilizado, sobre todo, para designar los procesos de constitución de áreas económicas unificadas, como la Comunidad Europea, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio o el Mercado Común Centroamericano. Pero la utilización del término en este sentido restringido y especializado tan sólo no se justifica plenamente e incluso para su comprensión en este sentido limitado hemos de proceder a un análisis más general que coloque los procesos de integración internacional en su perspectiva real, como una manifestación más de otros procesos de integración y con una diversidad de modalidades que no se reducen a la mera integración económica a través de organizaciones constituidas para tal fin.

### 1. EL CONCEPTO DE INTEGRACIÓN

El diccionario de la Real Academia define la «integración» como «acción y efecto de integrar» y el verbo «integrar» es, a su vez, definido en los siguientes términos: «formar las partes un todo» y «completar uno un todo con las partes que faltaban». Existe una tercera acepción, matemática, que no nos interesa en este contexto. La definición de integración parte así de la existencia de un todo compuesto de partes. La concepción de la sociedad como un todo compuesto de partes es muy antigua y la encontramos claramente formulada en Aristóteles.

«... de la misma manera que en las demás ciencias es menester dividir lo compuesto hasta llegar a sus simples, pues estas son las últimas partes del todo, así también considerando de qué elementos consta la ciudad, veremos mejor en qué difieren unas

de otras las cosas dichas y si es posible obtener algún resultado científico sobre cada una de ellas». (*Política*, 1252 a.)

«Puesto que la ciudad consta de los elementos que la componen, como cualquier otro todo compuesto de muchas partes, es evidente que primero se debe estudiar el ciudadano.» (*Ibid.*, 1274 b) <sup>1</sup>.

Más recientemente se ha definido la integración social como «el ajuste de las partes de un sistema social para constituir un todo» <sup>2</sup>.

La única integración social plena sería aquella que uniera los diversos grupos sociales en la sociedad más comprensiva, que sería la sociedad mundial. Pero el concepto de integración social no se refiere a la unión de distintos grupos, sino al reforzamiento de la estructura interna de los grupos sociales. En los grupos sociales más pequeños la integración se designa con el nombre de «cohesión social». Por otro lado, la integración social se puede producir en diferentes niveles: cultural, normativo, comunicativo y funcional, principalmente <sup>3</sup>. El papel pionero en los estudios de integración social correspondió a Emile Durkheim, quien advirtió que las sociedades primitivas se integran sobre la base de un proceso de diferenciación funcional apoyado en una creciente solidaridad orgánica. Mientras los clanes tienden a desarrollar dentro de sí mismos todas las funciones sociales y políticas, las formas primarias de organización política se caracterizan por la especialización profesional, la individualización y la coherencia orgánica global <sup>4</sup>. Resulta claro que esta concepción tiene una impronta biologista, como la mayor parte de la sociología de la segunda mitad del siglo XIX. Pero las ideas de Durkheim abrieron el camino a la formulación de una teoría de la integración social por autores como Sorokin, Parsons, Merton, Wirth y Shils y Karl Deutsch. Si en el XIX predominó el biologismo, Deutsch ha tratado de incorporar a las ciencias sociales las categorías y métodos de la ciencia más moderna de las comunicaciones o «cibernética» y su aportación ha sido especialmente importante en el campo de la integración internacional.

Junto a la integración social, se ha hablado también de «integración económica» e «integración internacional». La integración económica

<sup>1</sup> Seguimos la edición crítica bilingüe con traducción de JULIÁN MARIAS y MARÍA ARAUJO (Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1951).

<sup>2</sup> ROBERT COOLEY ANGELL: «Integración social», en David L. Sills (Dir.), *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, trad. dirigida por VICENTE CERVERA (Madrid, Aguilar, vol. 6, 1975), p. 108.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 109.

<sup>4</sup> *La división del trabajo social*, trad. por DAVID MALDAVSKY (Buenos Aires, Editorial Schapire, 1967).

## LA INTEGRACIÓN INTERNACIONAL

se refiere a la supresión de restricciones a la libre circulación de los factores de producción entre diversas entidades políticas de base territorial mediante la creación de uniones aduaneras, zonas de libre comercio y mercados comunes. La integración internacional se refiere a la superación de entidades políticas menores mediante su fusión en entidades de mayor extensión superficial. La integración internacional puede abarcar desde la simple conclusión de tratados de paz y alianza hasta la formación de confederaciones, federaciones u otras uniones de Estados. Los procesos de integración constituyen un aspecto de la dinámica de la sociedad internacional y encuentran su contrapartida en los procesos de desintegración, es decir, aquellos procesos en virtud de los cuales entidades políticas de una cierta extensión se fragmentan en unidades más pequeñas por desmembramiento, división, anexión o algún otro proceso de fragmentación territorial. Si prescindimos de detalles podría hablarse, quizá, de una tendencia general de la humanidad a constituir sociedades cada vez más integradas interna e internacionalmente: de la familia al clan, del clan a la tribu, de la tribu a las confederaciones, de las confederaciones a los reinos y repúblicas, de los reinos y repúblicas a los imperios y federaciones y de los imperios y federaciones al gobierno mundial. Pero un estudio más detallado de la evolución de la sociedad internacional nos hace ver que este proceso no es inexorable y que los procesos de integración pueden ir acompañados, en términos temporales más o menos largos, de procesos de desintegración. Así, el Imperio persa, forjado por Ciro en el espacio de una generación, fue deshecho por Alejandro en unos pocos años. El Imperio romano, más trabajosamente construido durante siglos, se desmoronó igualmente, aunque en un proceso mucho más largo. La historia parece resistirse a grandes categorizaciones filosóficas.

Si renunciamos a una construcción totalmente lógica de la integración como «formación por las partes de un todo», hemos de concebir la integración como proceso. El «todo» será siempre un concepto relativo: una ciudad, una sociedad determinada, un Estado, una región del mundo o todo el globo terráqueo. Se podría distinguir entre integración «vertical», referida a la mayor cohesión y diferenciación orgánica dentro de una sociedad determinada, y la integración «horizontal», consistente en la aglutinación de varias sociedades políticas distintas geográficamente en una sola sociedad política. A su vez, dentro de la integración horizontal podríamos distinguir entre la integración «política», con desaparición de la independencia de las entidades que se integran, e integración «internacional», en la que

subsisten como entidades diferenciadas las comunidades integradas. En definitiva, la diferencia entre una y otra forma de integración es sólo de grado, pues toda integración internacional reduce la independencia de las entidades que participan en el proceso de integración. La integración «política» marcaría sólo la etapa final del proceso cuando las entidades que participan en el mismo desaparecen para constituir una nueva entidad política. A su vez, la integración «vertical» puede realizarse simultáneamente con la «horizontal» o precediéndola. Una mayor diferenciación orgánica y aumento de la solidaridad internacional pueden preceder a procesos concretos de integración internacional. Así, se ha dicho que el desarrollo del comercio y de la economía internacionales están preparando una integración global de toda la sociedad humana o están de hecho produciendo ya esa integración.

Los procesos de integración internacional pueden situarse así en un continuo, limitados por dos formas de integración diferenciadas: la integración puramente vertical dentro de las distintas sociedades independientes y la integración política que lleva a la supresión de las entidades independientes. La integración internacional requiere, por un lado, la subsistencia de entidades políticas independientes y, por otro, el que tales entidades se aproximen y hagan permeables sus fronteras para que sea posible un cierto grado de especialización funcional y solidaridad entre las distintas comunidades independientes.

## 2. SOCIEDAD MUNDIAL Y SOCIEDADES UNIVERSALES

La sociedad humana abarca hoy casi cuatro mil millones de seres esparcidos de modo no uniforme sobre la superficie terrestre, con diferenciaciones étnicas, sociales, políticas y culturales muy acusadas. El grado de integración social o «vertical» de esta sociedad «mundial» es hoy relativamente bajo en comparación con el nivel de integración alcanzado por las sociedades nacionales. Las sociedades nacionales o estatales están separadas entre sí por fronteras geográficas, unas de carácter natural y otras artificiales, pero eficaces a la hora de separar las sociedades. Hay, desde luego, interacciones a través de las fronteras nacionales: comunicaciones telefónicas, telegráficas y de otro tipo; migraciones individuales y colectivas por razones de placer, negocio o subsistencia; intercambios comerciales y financieros; comunicación ideológica y simbólica mediante religiones transnacionales, internacionales de partidos e

ideologías supranacionales. Pero la integración social global es limitada y sólo en determinadas zonas del planeta cabe hablar de un grado de integración comparable al de las sociedades políticas nacionales. Este es el caso de la zona económico-política que recibe el nombre de «mundo occidental» y que incluye Norteamérica, Europa occidental, la América Latina, la mayor parte de Africa y amplias zonas de Asia y Oceanía. En determinados aspectos, como la cultura, la ciencia y la ideología, podemos hablar hoy de una auténtica sociedad global. En otros sectores, como la economía y los intercambios políticos, sólo podemos hablar de sociedades particulares no integradas, aunque es apreciable en los últimos años un notable incremento del nivel de integración.

Pero el fenómeno de la sociedad mundial ha de ser reconocido como reciente históricamente. En realidad, hasta el siglo xvi sólo cabe hablar de diferentes sociedades «regionales», como la sociedad occidental, la sociedad islámica, la sociedad índica, la sociedad sinica o del Extremo Oriente y las diferentes sociedades de la América precolombina y del Africa subsahariana. Algunas de estas sociedades podrían ser denominadas sociedades «universales» en cuanto abarcaban la totalidad del mundo con el que se relacionaban. Este es el caso de la sociedad china, que, dentro de sus límites geográficos, había conseguido un altísimo grado de integración. Lo mismo cabría quizá decir del Imperio incaico, que había conseguido la «universalización» en la vertiente occidental de la cordillera andina. Pero otras sociedades particulares no habían conseguido este grado de universalidad. Así, la sociedad occidental se encontraba al menos en una zona fragmentada por el enfrentamiento con el Islam. El «universo» islamo-cristiano se encontraba profundamente «desintegrado» por la oposición entre dos credos que reflejaban culturas, lenguas y principios político-sociales opuestos. A su vez, tanto la sociedad islámica como la cristiana se encontraban fragmentadas por diferencias políticas. El Islam no constituía desde el siglo viii una comunidad política integrada, ni tampoco el Occidente desde el siglo v. Entre los siglos xv y xvi la sociedad cristiana occidental desarrolló una nueva forma de organización política, el Estado moderno, que habría de convertirse en prototipo para el resto del mundo. Con la creación del Estado, aunque éste consiguió un alto nivel de integración, se produjo una desintegración aún mayor en la sociedad occidental al desaparecer los elementos integradores generales que constituían el papado y el Imperio. La desintegración política del mundo occidental aumentó

durante los siglos xvi y xvii con las guerras de religión y la división de Occidente entre católicos y protestantes.

Este Occidente, dividido en Estados nacionales y fragmentado ideológicamente desde comienzos de la Edad moderna, consigue la formación de una sociedad mundial a través de una formidable expansión no interrumpida durante cuatro siglos. En el siglo xv los portugueses enlazan con el Extremo Oriente por la ruta de El Cabo y los españoles descubren América. En el siglo xvi conquistan los españoles los grandes imperios precolombinos en América y franceses, holandeses y portugueses se establecen en diferentes partes del mundo. Entre los siglos xvii y xviii se produce, por un lado, la expansión ultramarina inglesa y, por otro, la expansión rusa por el Asia central. En el siglo xix, consolidada la presencia occidental en América a pesar de la independencia de las colonias, todos los Estados europeos se consideraban en la obligación de llevar a cabo una «misión sagrada de civilización» imponiéndose por la fuerza en todo el mundo. China y Japón son obligados a abrir sus puertas. Africa es repartida entre los Estados europeos como un queso. Los países árabes son poco a poco sometidos por varios países occidentales. Cuando se inicia el siglo xx los mapas de Africa, Asia y Oceanía están cubiertos casi totalmente por los colores de unas pocas potencias europeas. De este modo, por la fuerza, Occidente establece una sociedad mundial.

### 3. DISTINTOS NIVELES DE INTEGRACIÓN

Si el parcheo de colores del mundo actual en función de los Estados nacionales no revela el auténtico grado de integración entre distintas comunidades políticas, no es éste un fenómeno nuevo. Una concepción puramente horizontal de la integración como mera suma de áreas geográficas independientes resulta insuficiente para comprender la realidad de los procesos de integración. Un buen ejemplo lo puede dar el Medievo europeo. De hecho, Europa occidental se encontraba fragmentada en multitud de comunidades políticas, independientes y autónomas, no sólo en el terreno militar, sino también en el económico. El señorío feudal era para muchos europeos el máximo horizonte en el que transcurrían sus vidas. Se trataba de comunidades autosuficientes, que producían lo que consumían, se reproducían dentro de los límites del señorío, y apenas tenían comunicación con el mundo circundante. Ahora bien, por otro lado, el señor feudal era consciente de su adscripción a un sis-

tema más amplio de relaciones políticas y económicas, manifestadas en los vínculos de vasallaje y en ciertas transacciones relativas a artículos de que no se disponía dentro del señorío: armas, objetos de lujo, especias, etc. En un momento determinado el rey podía contar con el apoyo de sus barones para la defensa común (integración militar limitada) y recaudaba derechos o imponía tributos a los señoríos y ciudades dependientes. A su vez, los reinos se encontraban sometidos al señorío teórico de Papa y Emperador. El derecho romano y el derecho canónico servían de derecho común a todo el mundo occidental (integración jurídica), sin perjuicio de la subsistencia de derechos territoriales y señoriales. Las ciudades mercantiles se relacionaban entre sí a través de federaciones cuasi-políticas, como la Hansa, o de instituciones jurídicas, como el consulado de mar y el derecho mercantil. En el nivel cultural, el latín actuaba como elemento unificador, y tanto la cultura clásica (en la medida en que había sobrevivido) como los textos cristianos proporcionaban una integración cultural e ideológica que podía alcanzar un gran nivel de profundidad.

Con la creación del Estado moderno, la integración avanza dentro de cada uno de los Estados nacionales, con la unificación de los mercados, la abolición de los derechos de peaje, la eliminación de aranceles interiores, la unificación del derecho del reino, la consolidación de los idiomas nacionales y el establecimiento de una administración civil y militar centralizada. Hay una cierta desintegración de la comunidad política occidental, marcada por la consolidación de las fronteras territoriales y el mercantilismo económico, así como por la división religiosa. Pero subsisten algunos elementos integradores. Uno de ellos es el comercio internacional, especialmente necesario para los artículos de lujo. Otro es el derecho internacional, que se elabora precisamente en los comienzos de la Edad moderna, cuando desaparece la unidad política y jurídica del Imperio y el Papado.

En la evolución de los Estados occidentales a partir del siglo xvi, el proceso de integración no es lineal. Así, la Revolución francesa desencadena nuevos factores de integración, con la Declaración de derechos del hombre y la promoción del liberalismo; pero el nacionalismo actuará como poderoso factor de desintegración durante los siglos xix y xx. Del mismo modo, la Revolución rusa de 1917 abre las puertas a una concepción absolutamente supranacional, la concepción marxista, pero corta, al menos durante el período de tran-

sición, gran parte de las comunidades entre la Unión Soviética y el resto del mundo.

Los elementos integradores pueden persistir en situaciones de alto nivel conflictivo. Así, como parte del derecho internacional, los Estados modernos desarrollaron un derecho de la guerra, en virtud del cual, incluso en un conflicto armado, las partes habrían de ajustarse a normas jurídicas comunes.

Es posible, por otro lado, el mantenimiento de «comunidades de seguridad» (en términos de Deutsch) entre países de una zona determinada, que no recurren a la fuerza armada en sus conflictos. Este ha sido el caso de los países escandinavos en los siglos xix y xx, así como el de los Estados Unidos y Canadá durante la mayor parte del mismo período.

La integración internacional es, por tanto, un proceso muy complejo, con diferentes niveles, no reducible a una sola serie de fenómenos. A veces, las líneas integradoras van a contracorriente: un proceso de profunda integración económica puede ir acompañado de una gran desintegración ideológica, como ocurrió en los albores del capitalismo mercantil en los comienzos de la Edad moderna. A la inversa, la integración ideológica que impulsó la Ilustración en el siglo xviii fue acompañada de una notable desintegración económica con el desarrollo del mercantilismo, y una cierta desintegración política con el desarrollo de las guerras dinásticas y de anexión, como las guerras de sucesión española y austríaca y la de los Siete Años.

#### 4. LA INTEGRACIÓN POLÍTICA

La forma histórica más frecuente de constituir entidades políticas superiores ha sido mediante el recurso a la fuerza. Los grandes imperios se han constituido, casi sin excepción, mediante la sumisión por la fuerza de otros pueblos. Este fue el caso del Imperio asirio, del Imperio persa, del Imperio chino y de los Imperios azteca e inca. Ahora bien, constituiría un exceso de simplificación reducir estos procesos de integración a la simple fuerza. Arnold Toynbee ha señalado el carácter efímero de las conquistas conseguidas con la punta de la espada<sup>5</sup>. Quizá la más característica de esas construcciones imperiales forzadas fuera el Imperio asirio, que desapareció sin apenas dejar rastro. En cambio, construcciones más durables,

<sup>5</sup> Así, la selección del *Estudio de la historia* realizada por ALBERT VANN FOWLER, *Guerra y civilización*, trad. de JORGE ZAMALEA (Madrid, Alianza, 1976).

como el Imperio persa, se basaron en cierto grado de consenso de los sometidos y en el reconocimiento de un amplio grado de autonomía local. Ciro se gloriaba de haber restituido pueblos a sus lugares de origen, como ocurrió con los judíos, y de haber mantenido o restituido los dioses locales. La división del Imperio persa en satrapías garantizaba un cierto reconocimiento de las peculiaridades locales regionales. Todavía más flexible fue la construcción política del Imperio romano. Roma conquistó, como testimonia la conquista de la Galia por César, o la toma de Numancia. Pero en muchos casos liberó a pueblos sometidos de otros poderosos ocupantes, y en muchos casos fue llamada a una zona determinada en defensa de las poblaciones locales, amenazadas por otra gran potencia, como Cartago, en el Mediterráneo occidental, o Macedonia, en el Mediterráneo oriental. La peculiar combinación de fuerza y lazos federativos, dio al Imperio una estructura jurídica muy individualizada. Junto a las *civitates dedititiae*, conquistadas por la fuerza y privadas de derechos de autonomía, estaban las *civitates foederatae*, ligadas a Roma por tratados de alianza y a las que se reconocía toda suerte de derechos, las colonias fundadas por soldados romanos que guardaban la ciudadanía romana, los reinos, como el de Egipto, ligados al Emperador por un vínculo de vasallaje personal, o las *provinciae* senatoriales administradas por pretores. Sólo Dioclesiano pudo reducir a unidad el rompecabezas del Imperio romano, basado en orígenes tan diferenciados.

El mismo Imperio azteca combinaba en su construcción una curiosa combinación de elementos de poder y federativos. Como ha relatado Díez del Castillo en su *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, los aztecas conquistaban por la fuerza y eran implacables con los derrotados, exigiendo tributos en especie y en personas para sus sacrificios. Pero la base del Imperio azteca era una federación de tres ciudades, en la que Tenochtitlán tenía la hegemonía, pero de ningún modo el poder absoluto.

La integración política por medios estrictamente federativos es más rara, pero también se da. Los dos ejemplos históricos más importantes los constituyen la Confederación helvética y los Estados Unidos de América. Como es sabido, la Confederación helvética se originó en pactos defensivos bajo juramento (*Eidgenossenschaft*) entre pequeñas comunidades alpinas preocupadas por mantener su independencia. La propia configuración geográfica suiza favorecería, por un lado, el mantenimiento de la independencia por pequeñas comunidades y, por otro, el establecimiento de formas de cooperación sin

pretensiones de absorción, imposibilitada realmente por las enormes barreras montañosas. El ejemplo norteamericano es algo menos convincente, en cuanto que las trece colonias originales se habían desgajado de un tronco común. Aunque la Constitución federal norteamericana sucedió a una Constitución confederal, los elementos federales fueron siempre muy fuertes entre las trece colonias que tuvieron que conseguir la independencia de Inglaterra luchando muy unidas. La expansión posterior de los Estados Unidos se realizó sobre la base de la fuerza, frente a los indios, los franceses, los anglocanadienses y los españoles. Es cierto que, tras la conquista, los territorios incorporados se regían autónomamente hasta conseguir su conversión en Estados de la Unión por derecho propio. Pero sin la conquista no se hubiera consolidado la federación de costa a costa.

Un tercer ejemplo lo constituye la Confederación de la Alemania del Norte, que sirvió de precedente para la creación del II Reich alemán en 1870 bajo la hegemonía prusiana. También aquí hay una mezcla de elementos de fuerza y elementos federativos. Prusia venía expandiéndose desde el siglo XVIII, y tanto la creación de la Confederación como el establecimiento del Reich pueden ser considerados sólo como etapas de este proceso expansivo. Pero sin el acuerdo de los principados y reinos independientes y de las ciudades libres no se hubiera creado esa estructura peculiar y algo anómala del Imperio federativo de base hegemónica que fue la Alemania prusiana de Bismarck y Guillermo II.

Junto al caso «normal» de integración política por la fuerza es, así, concebible la integración política de base federativa, aunque el mantenimiento de estas entidades federales requiera luego, en muchos casos, el uso de la fuerza. Este fue el caso de Suiza a mediados del siglo XIX, y de Estados Unidos durante la guerra de secesión. Sin algún grado de coerción, estas dos federaciones pudieron haberse disuelto en el siglo pasado. Parece que la integración política no es realmente posible sin el empleo de alguna medida de fuerza.

##### 5. PROCESOS FEDERATIVOS DE INTEGRACIÓN INTERNACIONAL

Hemos definido la integración internacional como aquella en que las distintas unidades políticas mantienen su independencia. Cuando se recurre a la fuerza en las relaciones entre comunidades políticas independientes se produce el fenómeno de la guerra y ésta, según una máxima de Clausewitz, tiende siempre a llegar a los

extremos. Una comunidad política derrotada puede ser absorbida por la comunidad victoriosa, en el caso típico de integración por la fuerza. Lo característico de un sistema internacional es la supervivencia de comunidades políticas independientes. Los sistemas internacionales son compatibles con el uso de la fuerza entre las comunidades que lo integran, pero no con la desaparición de las comunidades políticas independientes. Los sistemas internacionales pueden ser mantenidos durante largos períodos mediante la adopción de procedimientos de aseguramiento o seguridad. Uno de los más típicos de estos sistemas es el llamado «equilibrio de poder», en virtud del cual las distintas comunidades se agrupan para evitar que una de las mismas adquiera un poder superior a las restantes. El sistema del equilibrio es compatible con la fuerza, y suele incluso requerir el ejercicio de la guerra como forma de mantener la estabilidad del sistema. Puede verse reforzado por un sistema de normas jurídicas que garanticen la independencia de las comunidades políticas, como ocurrió con el sistema europeo de Estados de la Edad Moderna. En realidad, el mantenimiento de un sistema de equilibrio, reforzado por un marco jurídico, puede ser una manifestación de integración internacional, aunque no de integración política.

A partir de las guerras de la Revolución y del Imperio, los países europeos han tratado de protegerse contra la guerra sin renunciar por otra parte al mantenimiento de un sistema internacional, es decir, a la supervivencia de comunidades políticas independientes. En gran medida, la historia diplomática de los último ciento cincuenta años constituye una descripción del esfuerzo por mantener un sistema internacional sin recurrir a la guerra. La eliminación de la guerra en un sistema internacional estable constituirá un factor mayor de integración en la sociedad mundial. En cierto modo, esos esfuerzos no se han visto coronados por el éxito, pero en cierto modo también no cabe decir que el esfuerzo haya sido inútil, pues parece que en estos momentos estamos cosechando los resultados de esa siembra de buenas intenciones.

Los primeros esfuerzos en este sentido se deben al político y diplomático austríaco conde de Metternich. Como ha puesto de relieve Henry Kissinger, Metternich se encontraba con un país cuyo papel en la diplomacia europea era muy superior a sus posibilidades militares reales. Austria no podría resistir una Europa convulsionada por revoluciones internas y guerras internacionales. Tras la guerra de sucesión austríaca, la hegemonía en Europa central pasaba a

manos de Prusia, mientras que por el Este, Austria tenía que contar todavía con dos poderosos rivales: Rusia y Turquía. Metternich concibió un sistema de seguridad europeo que mantuviera el orden dinástico e internacional sin tener que recurrir al peligroso sistema del equilibrio con las guerras de ajuste y las inversiones de alianzas. Consiguió atraerse a esta construcción, por un lado, a las potencias dinásticas continentales, que firmaron con Austria la Santa Alianza y, por otro, a la Inglaterra de Castlereagh, dispuesta a renunciar a su tradicional política de no compromiso en el continente a cambio de una mayor estabilidad europea<sup>6</sup>. La Santa Alianza no duró en la práctica más de una década, e Inglaterra, tras el suicidio de Castlereagh, vuelve durante la mayor parte del siglo XIX a su aislamiento de los problemas continentales. Lo que quedó del sistema de seguridad concebido por Metternich fue el llamado «Concierto europeo», que sustituía al anterior sistema del equilibrio por un sistema de conferencias de alto nivel entre las principales potencias para evitar el recurso a la guerra: Conferencia de Londres de 1830 sobre Bélgica; Conferencia de París de 1856 para poner fin a la guerra de Crimea; Conferencia de Berlín de 1878 sobre la reestructuración de la Europa balcánica; Congreso de Berlín de 1884-1885 para el reparto de África; Conferencias de la Paz de La Haya de 1899 y 1907 para la codificación del derecho internacional. El sistema del Concierto permitió una cierta cooperación entre los Estados y redujo durante un siglo el nivel de conflictividad, pero no creó instituciones estables que asumieran de algún modo la antigua función integradora de Papado e Imperio. La integración durante el siglo XIX entre las potencias europeas se llevaría a cabo por otros conductos. Por un lado, mediante el desarrollo de la ideología liberal y sus secuelas económicas, el sistema librecambista permitiría la expansión del capitalismo internacional y la creación de un mercado mundial. Por otro, las mismas exigencias de una economía cada vez más integrada impondrían el establecimiento de instituciones encargadas de facilitar la comunicación a través de las fronteras estatales. Este fue el caso de las comisiones fluviales, desde la creación de la Oficina del *Octroi* del Rin en 1807 y posterior desarrollo de la Comisión Internacional del Rin y otras comisiones similares (del Oder, del Po, del Danubio, etc.). Hacia finales del siglo XIX se crearon las primeras organizaciones intergubernamentales especializadas: Unión Telegráfica Internacional (convertida más tarde en Unión Interna-

<sup>6</sup> *A World Restored. Metternich, Castlereagh and the Problem of Peace, 1812-1822* (Boston, Houghton Mifflin, 1957).

cional de Telecomunicaciones) y Unión Postal Universal. A ella seguirían otros organismos como el Instituto Internacional de Agricultura, las Uniones Internacionales de la Propiedad Literaria y Artística, la Unión Internacional de Pesas y Medidas, etc.

La característica común a estas diversas organizaciones internacionales es el intento de conseguir un mayor grado de integración a través de procesos que podemos denominar «federativos», es decir, mediante el establecimiento de lazos contractuales entre entidades estatales independientes y la creación de órganos supranacionales, aunque con poderes muy limitados. La perspectiva federativa se robustecería en el siglo con la creación de los sistemas de organizaciones de la Sociedad de Naciones y las Naciones Unidas, así como mediante las constituciones de organizaciones intergubernamentales de carácter regional, como el Consejo de Europa, la Organización de Estados Americanos, la Organización de la Unidad Africana, la Organización del Atlántico Norte, el Pacto de Varsovia o el Consejo de Ayuda Económica Mutua. En algo más de un siglo de construcción organizatoria, no se advierten demasiados progresos en la concepción fundamental. Los Estados siguen siendo los actores principales del sistema internacional, y las organizaciones suponen sólo la cristalización de un sistema de cooperación voluntaria entre autoridades gubernamentales. Los Estados mantienen un ámbito de competencia reservada, y las organizaciones sólo actúan dentro del espacio nacional con la autorización y la mediación de las autoridades estatales.

## 6. PROCESOS FUNCIONALES DE INTEGRACIÓN INTERNACIONAL

Los procesos federativos de integración ofrecen el inconveniente de que no se ajustan a una infraestructura económica cada vez más internacionalizada. En cierta medida, el Estado nacional ha llegado al siglo xx con un desfase funcional. Los procesos reales de poder se producen a través de las fronteras del Estado. El capital actúa internac.onalmente, y los movimientos ideológicos no se detienen en las fronteras nacionales. Aunque la estructura de las organizaciones intergubernamentales creadas desde el siglo xix es federativa, fueron establecidas con propósitos funcionales, para atender a determinadas funciones que no podían ser puramente nacionales, como las comunicaciones y los transportes, Pensemos en el caso de la Unión Postal Universal. La UPU no puede hacer nada sin contar con

el apoyo de las administraciones postales nacionales, que reciben y distribuyen el correo internacional y lo transmiten de una administración nacional a otra. Un grupo de funcionarios de la administración postal suiza colabora con los funcionarios propiamente dichos de la UPU en Berna para coordinar la actuación de las distintas administraciones nacionales, distribuir los gastos que ocasiona el correo internacional y efectuar compensaciones mutuas. La UPU es eficazmente funcional, al conseguir que el correo internacional llegue a sus puntos de destino, muchas veces incluso entre países que no se reconocen mutuamente. Su organización, por otro lado, es federativa, basada en el acuerdo entre los Estados miembros. No muy distinto es el funcionamiento de la Comisión internacional del Rin.

Después de la Segunda Guerra Mundial se han llevado a cabo intentos de crear organizaciones internacionales que respondan a las necesidades de la integración funcional internacional con una estructura funcional y no puramente federativa. La base para el establecimiento de este nuevo tipo de organizaciones se encontraría en la organización militar de los países aliados occidentales durante la Segunda Guerra Mundial. Las exigencias de la lucha contra el Eje impusieron a ingleses y norteamericanos la necesidad de crear estructuras supranacionales adecuadas. Así, los ejércitos aliados que desembarcaron en Normandía en 1944 fueron colocados bajo un mando unificado, como lo fueron anteriormente los ejércitos que desembarcaron en el Norte de Africa, Sicilia e Italia. Pero la cooperación interaliada se extendió también a otros campos menos visibles, como el suministro de municiones y armamento, el transporte de combustibles y medios de subsistencia, la organización de operaciones de inteligencia, etc. Además, durante la Segunda Guerra Mundial, ingleses y norteamericanos concibieron un sistema de cooperación económica sobre una base funcional. La Conferencia de Bretton Woods, de 1944, de la que salieron el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, así como la Conferencia de Chicago sobre Aviación Civil, del mismo año, que creó la Organización de Aviación Civil Internacional, introdujeron importantes elementos estructurales funcionales. Así, el mecanismo del Fondo Monetario se apoya en el compromiso de los Estados miembros de adoptar medidas que impidan un desequilibrio permanente en sus balanzas de pagos, y da al Fondo ciertas atribuciones para el control de las economías de los Estados miembros. El Convenio de Chicago constitutivo de la OACI concede a los Estados miembros la facultad de sobrevolar el territorio de otros Estados miembros y de utilizar sus aeropuertos

para fines de navegación aérea civil, y atribuye a los órganos de la OACI una facultad normativa en el interior de los Estados miembros.

La política exterior norteamericana de los años finales de la Segunda Guerra Mundial y de la inmediata posguerra se dirigió a la creación de instituciones que robustecieran un sistema integrado de economía capitalista. Este fue el sentido de la concertación del Acuerdo sobre Aranceles y Comercio (GATT), que trata de limitar las facultades de libre actuación de los Estados en el control de su comercio exterior. Fue también el sentido del Plan Marshall y de la Organización Europea de Cooperación Económica, que imponían a los Estados europeos beneficiarios de la ayuda americana la obligación de liberalizar su comercio exterior. En el plano militar, la Organización del Tratado del Atlántico Norte, basada en la creación de unas fuerzas armadas integradas bajo un mando unificado, también supone un intento de integración funcional.

Los proyectos norteamericanos de integración económica y militar reflejaban, desde luego, la realidad de una política hegemónica, dirigida a convertir la Europa occidental y otras zonas de dependencia norteamericana, en una gran zona de influencia que los propios norteamericanos designaron como «mundo libre». La misma creación de las Comunidades europeas desde comienzos de los años cincuenta, con el impulso y aliento norteamericano, no presagiaba una ruptura del sistema hegemónico. El Plan Schuman no fue otra cosa que la respuesta francesa a un proyecto norteamericano de terminación del estatuto de ocupación económica de la Alemania Occidental en beneficio de una integración de este país sobre un pie de igualdad en el sistema económico occidental. Robert Schuman, con el asesoramiento de Jean Monnet, propuso en 1950 la creación de una Alta Autoridad supranacional para el carbón y el acero en la Europa occidental al objeto de evitar que la República Federal de Alemania se constituyera de nuevo en el gigante económico de Europa, pero sin pensar en que la propuesta Comunidad del Carbón y del Acero pudiera separarse del sistema económico dominado por los Estados Unidos. Posteriormente, la nonata Comunidad Europea de Defensa también fue creada por iniciativa norteamericana y como mal menor para evitar la aparición de un nuevo y formidable ejército alemán. Todavía en la segunda mitad de la década de los cincuenta, cuando el político socialista belga Paul-Henri Spaak impulsa la creación de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, aunque esta vez la idea inicial fue europea, se encontró con el beneplácito de los Estados Uni-

dos, que consideraban a las nuevas Comunidades como un procedimiento para reforzar el sistema económico integrado de Occidente.

Si en el Fondo Monetario, el Banco Mundial, la OACI, el GATT y la OECE aparecen ciertos elementos estructurales funcionales, todas estas organizaciones intergubernamentales se basan todavía esencialmente en el concepto federativo. Los Estados miembros participan en ellas sobre la base de un acuerdo internacional y se reservan importantes facultades con respecto a la ejecución de las medidas que se adopten mancomunadamente. En cambio con las Comunidades, las estructuras federativas dejan amplio margen a las funcionales. La Comisión, el Tribunal de Justicia y el Parlamento europeo no están integrados por representantes de los Estados, sino por individuos que representan el interés comunitario. Las decisiones adoptadas por estos órganos, así como las tomadas por órganos integrados por representantes de los Estados (Consejo) son directamente obligatorias en el interior de los Estados miembros. Aquí reside la originalidad de la Comunidad europea. No es que la Comunidad trate de conseguir la integración «funcional», cosa que también persiguen otras organizaciones internacionales, como el Fondo Monetario o el GATT, sino que el procedimiento para tal integración se caracteriza por una estructura «funcional» y no federativa. El pacto cede el sitio a la «institución». La integración deja de ser efectuada a través de las administraciones nacionales para serlo por órganos comunitarios especiales que inciden directamente sobre los ciudadanos de la Comunidad sin necesidad de la intervención de los órganos estatales.

La integración económica de la Europa occidental constituye, de este modo, un fenómeno nuevo, un modelo distinto de integración con una gran originalidad. La Comunidad europea se ha convertido en la pauta para el nuevo tipo de integración funcional. Fuera de Europa occidental, se ha tratado de incorporar este sistema de integración en otras organizaciones: el Consejo de Ayuda Económica Mutua, en la Europa oriental, mediante la adopción del «Programa complejo» de integración de los planes económicos de los países socialistas; en la América latina el Mercado Común Centroamericano y el Pacto Andino también han pretendido fundar estructuras supranacionales, sobre todo mediante la creación de «industrias integradas» que permitan una mayor especialización de la producción en zonas más amplias que las puramente nacionales. Hay que reconocer, sin embargo, que el tipo de estructura supranacional establecido en la Europa occidental no ha podido ser reproducido en otras zonas, a las que falta quizá la consistencia ideológica, cultural y económica de la Europa occidental.

7. INTEGRACIÓN MUNDIAL E INTEGRACIÓN REGIONAL

En la medida en que una sociedad determinada consiga un cierto nivel de integración, es lógico que esa sociedad se diferencie de otras sociedades. La coherencia interna puede y suele ir acompañada de una menor solidaridad internacional. Así, la Alemania anterior a la creación del *Reich* de Bismarck en 1870 se caracterizaba por un mayor grado de internacionalidad que la Alemania posterior. La constitución del Reich supuso un cerrarse sobre sí mismos de los propios alemanes. De la Alemania universal de Goethe a la Alemania nacionalista y belicista de la época guillermina e hitleriana hay un abismo. Cabría pensar, en consecuencia, que la constitución de una Europa occidental muy integrada produciría un cierto enclaustramiento de Europa. La integración europea podría actuar como elemento de segregación con respecto al resto del mundo.

A pesar de que Karl Deutsch había hecho unas predicciones pesimistas a este respecto, alegando que la integración europea había producido un aumento del nacionalismo en lugar de una mayor internacionalización, parece que la mayor parte de los observadores están de acuerdo en que la integración europea ha producido una aceleración del proceso de integración internacional. De hecho, las grandes sociedades multinacionales, sobre todo norteamericanas, han encontrado en la Comunidad un campo abonado para su expansión al desaparecer las barreras arancelarias intracomunitarias. El capital se desplaza libremente dentro de Europa y entre ésta y los Estados Unidos. La integración de la Europa occidental ha reforzado, así, el proceso de internacionalización y de concentración del capital en términos muy ajustados a las predicciones de Carlos Marx.

Lo que no era, quizá, totalmente predecible es que la Comunidad facilitara incluso la integración internacional en otros niveles, como el del acercamiento a la Europa oriental y la incorporación de países afrosiáticos al sistema capitalista occidental. Desde la creación de la Comunidad europea, la distensión en el centro de Europa se ha visto reforzada por un notable acercamiento entre las dos mitades del Continente. Es más, con los sucesivos acuerdos entre la Comunidad y los nuevos Estados independientes de Africa, el Caribe y el Pacífico, los intercambios comerciales de Europa con los países en desarrollo del tercer mundo se han incrementado considerablemente. Es cierto, incluso, que la creación de la Comunidad no ha alterado sustancialmente las pautas de poder mundial. Europa occidental sigue adscrita a la zona

de hegemonía norteamericana, aunque sus posibilidades de emancipación hayan crecido con el desarrollo de la Comunidad. Si acaso, la Comunidad europea ha añadido un factor de estabilidad en una zona, como la europea, que se había caracterizado por una gran inestabilidad histórica.

Ahora bien, esta compatibilidad de la integración europea con la integración internacional, no quiere decir que la integración pueda proseguir fuera de Europa por los caminos que ha marcado la Comunidad europea. La relación de dependencia en que se encuentran con respecto a los países desarrollados la mayor parte de los países de África, Asia y América latina, no favorece, al parecer, la creación de bloques económicos similares en otras áreas del planeta. A esta situación de dependencia se une en muchos casos una gran inestabilidad política y la falta de homogeneidad entre regímenes políticos que privan a las instituciones de integración del fundamento común necesario para asentarse sólidamente. Así, Chile se retiró del Pacto Andino tras el acceso al poder del general Pinochet, que favorecía una política de fomento de las inversiones extranjeras frente a la preocupación de los restantes países andinos por controlar el capital extranjero dentro de sus fronteras. El Mercado Común Centroamericano se ha visto sacudido por conflictos internacionales, como la llamada «guerra del fútbol» entre El Salvador y Honduras, o internos, como el movimiento anti-Somoza en Nicaragua. El Mercado Común del África Oriental tuvo que ser disuelto tras las diferencias políticas entre el régimen de Idi Amin en Uganda y el de Julius Nyerere en Tanzania. El mismo Consejo de Ayuda Económica Mutua en Europa oriental se ha visto retardado por las discrepancias de Rumania con la Unión Soviética, frente a los empeños de esta última por soldar económica y militarmente la zona.

#### 8. CONCLUSIONES: DIVERSIDAD DE NIVELES Y DE MODELOS DE INTEGRACIÓN

De lo expuesto anteriormente resulta que la integración no puede ser reducida a un proceso determinado como el de la formación de la Comunidad europea. Por un lado, cabe hablar de integración «vertical» dentro de una misma sociedad política y de integración «horizontal» entre diversas comunidades políticas. La integración «horizontal» puede desembocar en una auténtica integración «política» con la pérdida de independencia de las entidades componentes o quedar en una simple integración «internacional», en que las entidades integradas conservan su independencia. La integración internacio-

nal, a su vez, puede adoptar distintas modalidades. Cabe una integración económica sin ningún proceso de aproximación política: es posible comerciar con nuestros mayores enemigos. Cabe una integración ideológica y cultural, también sin aproximación política, o con estructuras políticas muy primitivas, como las que existieron en Europa durante la Edad Media.

Cuando la integración internacional va acompañada de algún grado de aproximación política, los modelos utilizables son muy variados. La integración «federativa» se basa en el pacto y en la creación de estructuras «federativas», es decir, de estructuras que se apoyan en el acuerdo de las sociedades políticas integrantes. Una integración estructuralmente «funcional» se basa, en cambio, en la creación de estructuras que pueden generar por sí mismas, sin necesidad del consentimiento de los Estados que las componen, una aproximación entre las distintas sociedades políticas. Ha sido precisamente el modelo de la Comunidad europea el de integración funcional. Pero este modelo no es el único posible y su trasplante a otras zonas (Europa oriental, América latina, África subsahariana) no ha ido acompañado de gran éxito.

Es más, el modelo de integración funcional es compatible con otros modelos y procesos de integración en ámbitos más amplios: la integración federativa, por ejemplo, en el marco del mundo «occidental», que llevan a cabo organizaciones como el Fondo Monetario, el GATT o la OCDE. O también la integración federativa efectuada por la ONU y sus organismos especializados. Es decir, al mismo tiempo que en Europa occidental se efectúa una integración internacional de base funcional que parece preludiar la consecución de una integración política, este proceso integrador se realiza en el marco más amplio de una integración regional occidental y de una integración universal o global. Los procesos no son incompatibles entre sí. En la práctica, parecen haberse reforzado mutuamente. Así, el sistema del Fondo Monetario sirvió de base para la Unión Europea de Pagos y el Acuerdo Monetario Europeo y es hoy todavía el cimiento para la construcción del Sistema Monetario Europeo con sus pretensiones de conseguir la unidad monetaria europea.

Incluso, y esto ha sido sorprendente, la integración europea, caracterizada como integración de los grandes monopolios y de las empresas multinacionales, ha facilitado la distensión internacional, aproximando la Europa oriental al sistema económico occidental.

Estas conclusiones optimistas sobre el proceso de integración en la actualidad no parten, sin embargo, de un determinismo histórico. No

## MANUEL MEDINA

hay nada que garantice que las actuales corrientes integradoras no sean invertidas por fenómenos de sentido contrario. La crisis del petróleo, con un aumento de las tensiones entre los países occidentales y los países árabes constituye un ejemplo de los peligros que acechan la continuada integración internacional. El proceso de acercamiento puede, en cualquier momento, verse obstaculizado por una crisis internacional bélica que ponga fin a las esperanzas continuadas de paz universal. Pero estas crisis del proceso de integración mundial no parece que puedan ser imputadas al éxito de integraciones sectoriales como la de la Comunidad europea.

Está lejos, desde luego, una integración política mundial. La ONU no nos ha acercado demasiado a la utopía del gobierno mundial. Tampoco parecen zonas determinadas del planeta, como la América latina, el Africa subsahariana o el Asia meridional, muy propensas a la consecución de formas de integración política. El fracaso de los distintos proyectos de unidad árabe testimonia que el mundo árabe no se encuentra muy cerca de conseguir el ideal del Estado panárabe. Sólo, y con carácter excepcional, cabe pensar en una integración política de la Europa occidental. El modelo de integración estructuralmente funcional inaugurado por las Comunidades europeas parece más adecuado a este fin que el federativo, como lo prueba el relativo estancamiento de la unificación política a través del Consejo de Europa. Pero harían mal los europeístas en renunciar al modelo federativo demasiado prematuramente. Las realizaciones del Consejo de Europa en el campo de la integración jurídica, sobre todo en materia de derechos del hombre, han constituido un desarrollo importante y ha abonado el terreno para la integración política de toda la Europa occidental. Además, al abarcar el Consejo de Europa un número de países mayor que la Comunidad y ser lento el proceso de ampliación comunitaria, la primera de estas dos organizaciones puede siempre actuar de punta de lanza y de puente entre la Europa integrada funcionalmente y los países de Europa que permanezcan aún al margen de la Comunidad.

MANUEL MEDINA

Catedrático de Relaciones Internacionales. Universidad Complutense. Madrid