



LOS CONCEPTOS DE COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN REGIONAL¹

por Philippe C. Schmitter

El regionalismo que traspasa fronteras nacionales se ha convertido en un fenómeno global. Personalmente, no sabría nombrar ningún estado nacional soberano que no participe en alguna organización regional transnacional². A pesar de su ubicuidad, la ciencia política no parece saber dónde colocar este tipo de organizaciones. Los que las analizan a partir de la sub-disciplina de la relaciones internacionales (dominada por el “realismo” y por su hijastro el “neorrealismo”) incluso tienen algunas dificultades para explicar cómo estas islas de cooperación e integración regional pueden existir, en el contexto de (supuesto) antagonismo y anarquía dominantes que involucra a los

estados nacionales soberanos. Si su existencia es reconocida, se da por descontada rápidamente, ya sea como un subproducto de la dominación por parte de un poder hegemónico (una suerte de imperio de segunda categoría) o como una fachada conveniente detrás de la cual los estados soberanos alcanzan momentáneamente compromisos, basados exclusivamente en los intereses nacionales y en el poder relativo. Los estudiosos de política comparada han estado aún menos equipados para lidiar con las organizaciones regionales transnacionales. Han intentado mantenerse lejos de ellos, dejando los esfuerzos descriptivos a especialistas en el tema (*area specialists*).

Por supuesto la gran excepción ha sido un selecto grupo de organizaciones regionales transnacionales europeas: la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la Comunidad Económica Europea, la Comunidad Europea y, más recientemente, la Unión Europea. Aunque representan solo una pequeña proporción de aquellas activas en Europa, estas cuatro organizaciones han dado lugar a un esfuerzo académico activo y todavía en expansión. Virtualmente, toda la conceptualización y teorización sobre el papel de las organizaciones regionales transnacionales ha estado basada en estas experiencias. Esto tuvo el sutil efecto de cambiar el enfoque de los análisis regionales de la cooperación entre estados nacionales autónomos y aún soberanos a un proceso voluntario, gradual e irregular de integración, mediante el cual estas unidades ceden su soberanía a un orden superior, supranacional, una comunidad político-institucional (*polity*) capaz de tener iniciativas, tomar decisiones e implementar reglas sin necesidad de un consentimiento unánime de todos los Estados miembros.

Desde este punto de partida, el proceso integrador europeo puede ser visto como único. No solo porque muchas de las otras organizaciones regionales transnacionales que cubren la superficie del planeta no han adquirido aun esta propiedad de autoridad supranacional legítima, sino que en la misma Unión Europea esta propiedad se encuentra aún en estado precario, selectivo y cuestionado. Sin embargo, la sola posibilidad de que –tal vez– en otras partes existan las condiciones para alcanzar una integración regional transnacional (*trans-national*) exitosa, y no sólo una cooperación interregional (*cross-national*) es tan cautivante tanto empírica como normativamente que sigue dominando la mayor parte de los esfuerzos de conceptualización y teorización. Si esto llegara a suceder, y, especialmente, si esto llegara a suceder entre varias regiones, podría producirse nada menos que el “nuevo orden mundial” que ha sido una quimera desde que su llegada fue anunciada al terminar la Guerra Fría.

El origen del problema conceptual

La política a nivel mundial se vio gradualmente dominada por un solo tipo de unidad: el estado nacional soberano. Desde su tierra natal (la Europa de los siglos XV y XVI), este tipo de organización política, en la que el monopolio de autoridad sobre todas las funciones coercitivas vino a coincidir con un territorio y con una población característicos, se difundió a otros continentes –en la mayoría de los casos por medios violentos. La doctrina jurídica del *nulle terre sans seigneur* (ninguna tierra sin señor) sin duda también ayudó en este proceso de expansión. Fuera de Europa, solo aquellas sociedades que poseían una identidad propia, y lograron adquirir a tiempo algún tipo de rudimentaria estatalidad (por ejemplo Japón, Tailandia y China), consiguieron escapar de la subordinación o colonización por parte de un estado nacional soberano europeo. Este proceso dejó solo un puñado de islas desiertas, arrecifes sumergidos, icebergs flotantes y un continente inhabitable fuera del alcance de la autoridad estatal. De hecho, no es casual que estos territorios ambiguos (además de una gran roca, Gibraltar) sigan, hasta hoy, generando conflictos interestatales particularmente difíciles de resolver.

Por lo tanto, no es de extrañar que la ciencia política, como disciplina académica, haya estado profundamente impregnada con supuestos de estatalidad. Todas sus leyes demostradas o sus hipótesis de trabajo deben ser precedidas por la siguiente advertencia: “Una vez asumida la existencia de un estado, y solo en este caso, los siguientes supuestos, conceptos y relaciones serán válidas...”³. Sencillamente, no tenemos un vocabulario convincente o una lógica operacional para analizar o, incluso, especular sobre otras formas de organización política⁴.

Todo esto hace difícil discutir sobre las propiedades y las perspectivas de cooperación o integración en “regiones transnacionales”. Es virtualmente imposible compararlas, a no ser que estemos dispuestos a adherir a uno de los siguientes supuestos:

1) estas unidades son meramente estados nacionales soberanos en diferentes etapas iniciales de formación y, por lo tanto, seguirán una de las trayectorias clásicas de desarrollo nacional; o

2) estas unidades no son más que instancias especializadas de otro tipo de organizaciones políticas, las “organizaciones intergubernamentales”, formadas con el consenso voluntario de los estados nacionales soberanos y explicadas exclusivamente por sus poderes y propósitos.

Sólo si ambos supuestos resultan infundados, será necesario inventar una teoría diferente de la cooperación regional transnacional y la integración. Si existe una fundada sospecha acerca de que las regiones del mundo compuestas por previos estados nacionales no repetirán el proceso de construcción de estado seguido por sus propios miembros y/o si existe una fundada sospecha acerca de que, no obstante, podrían desarrollar alguna capacidad para convertirse en actores por derecho propio, entonces se debería pensar seriamente en desarrollar un vocabulario especializado y una teoría específica de la integración transnacional o interestatal. Sólo con semejante vocabulario y teoría lograría comparar las prácticas y los desempeños de estas organizaciones regionales.

Sospecho, pero a esta altura no lo puedo probar, que:

1) las organizaciones regionales transnacionales pueden (bajo ciertas circunstancias) convertirse en actores políticos significativos por derecho propio;

2) es probable que, por razones que todavía tienen que ser especificadas, se desarrollen de acuerdo a procesos diferentes de aquellos que produjeron en tiempos pasados estados nacionales; y

3) quizás nunca adquieran todas las características distintivas de un estado nacional soberano, aunque, aun así, constituyan un nuevo tipo de unidad política estable y significativa.

En este caso, el estudioso del regionalismo deberá enfrentar el desafío de intentar desarrollar un enfoque para explicar por qué y dónde estas organizaciones pueden surgir y por qué y dónde ellas pueden eventualmente formar “semi-estados, semi-soberanos, no-nacionales” (SNS) o, más comprensiblemente, *polities* regionales transnacionales.

Cabe resaltar que estos supuestos, conceptos e hipótesis tendrán que empezar por enfocarse en las diferencias entre los procesos de **integración regional** y aquellos de **cooperación regional**⁵. Esta última puede o no tener sus raíces en organizaciones específicas, pero siempre permanece supeditada a las decisiones voluntarias, unánimes y continuas de sus Estados miembros. Los costos de “entrar” (*entry*) y “salir” (*exit*) de estos acuerdos son relativamente bajos; la “lealtad” (*loyalty*) a la región es –y sigue siendo– mínima⁶. La “legitimidad” –es decir, el cumplimiento voluntario de las decisiones colectivas– se basa exclusivamente en la utilidad que ofrecen los resultados alcanzados (*outputs*), no en las expectativas normativas referidas a las modalidades para conseguirlas (*inputs*); es decir, se basa en lo que una organización regional transnacional logra y no en cómo lo hace⁷. Por lo tanto, es probable que los esfuerzos colectivos a nivel regional sean erráticos, sometidos a condiciones y limitados a asuntos puntuales (*pre-specified*).

Sólo cuando una organización regional transnacional comienza a convertirse en un estado regional transnacional –por ejemplo, cuando adquiere cierta capacidad legítima (aunque limitada) para actuar autónomamente, poniendo en marcha propuestas, tomando decisiones y/o implementando políticas– se puede decir que el regionalismo pasó de cooperación a integración. Al hacerlo, tanto “entrar” como “salir” de la región se torna mucho más costoso e incluso, en el último caso, hasta eventualmente prohibitivo. La “lealtad” a una identidad regional distintiva parece establecerse más adelante, pero la “conformidad” con las normas específicas regionales –incluso aquellas aprobadas sin el consentimiento de un Estado miembro determinado – puede desarrollarse más rápidamente.

Diferenciando cooperación e integración

A partir de la literatura disponible asumamos que los siguientes tres elementos no son sólo suficientes para describir organizaciones regionales transnacionales, sino también para predecir su comportamiento y su futura evolución.

Variable 1: las reglas que gobiernan su toma de decisiones.

Variable 2: los costos y beneficios que se derivan por membresía.

Variable 3: los actores involucrados en sus actividades.

Mi argumento es que, con la ayuda de estas tres variables, es posible diferenciar la cooperación regional de la integración regional, sentando las bases para analizar tanto sus dinámicas distintivas como sus eventuales interconexiones.

Muchas organizaciones regionales están involucradas en cooperación regional; pero sólo unas pocas alcanzan la integración regional. La primera parece ser la precursora de la segunda. Esto quiere decir que los estados nacionales en una región específica consideran necesario empezar a cooperar con el fin de construir la confianza mutua entre sus élites y la interdependencia suficiente entre públicos

más amplios antes de entrar en las mucho más riesgosas (y potencialmente gratificantes) actividades de tipo integrativo. Pero la relación entre los dos estadios parece ser altamente contingente. Uno de los principales objetivos de una teoría comprensiva del regionalismo debería ser, precisamente, especificar las condiciones que hacen posible este pasaje.

En la figura 1 he tabulado las variables 1 y 2 con el fin de generar nueve tipos de organizaciones regionales transnacionales. Las cuatro en el cuadrante superior izquierdo representan distintas formas de cooperación regional, las cuatro en el inferior derecho representan formas de integración regional. Estos se cruzan en la celda crítica que he llamado “confederal”, donde las decisiones son tomadas por consenso y el retiro es posible, pero costoso⁸. He llamado “simbólica” a la forma más débil de cooperación entre los estados nacionales soberanos. En ésta los estados toman decisiones por unanimidad y los miembros individuales pueden retirarse de forma relativamente fácil. En la esquina opuesta se encuentra un tipo de acuerdo de integración regional en el que las decisiones pueden ser tomadas en contra de miembros disidentes (ya sea por mayoría cualificada o mayoría simple) y los costos de retirarse son prohibitivos. A esto lo llamé organización transnacional regional “federal”.

Tabla 1
Formas de cooperación e integración regional
Reglas de toma de decisiones / Costos y beneficios de la membresía

COOPERATIVA

| | Bajo | Moderado | Alto |
|------------|-----------|---|-----------------------------------|
| Unanimidad | Simbólico | Conferente de estatus (<i>Status-conferring</i>) | Imperial |
| Consenso | Funcional | Confederal | Consozial (<i>Consozial</i>) |
| | | Confederal | |
| Mayoría | | Condominial (Condominial) | Federal |

INTEGRATIVA

La Unión Europea aun no ha logrado esta “transformación” en su configuración. Muchas decisiones continúan estando sujetas al consenso, cuando no a la unanimidad de los votos, y los miembros individuales aún encuentran posible incumplir las obligaciones sin incurrir en respuestas punitivas. Esto la ubica en las celdas adyacentes “consozial” o “condominial”, según el campo en cuestión (*the issue arena*) y las reglas de decisión que lo gobiernan, como también según la capacidad de los miembros para rechazar la aceptación de sus obligaciones colectivas⁹. Existen dos formas de cooperación regional que he llamado “conferente de estatus” (*status conferring*) y “funcional”, de nuevo variando según las reglas de decisión (unanimidad en la primera, consenso en la segunda) y según la facilidad de retirarse (fácil en la segunda y más costoso en la primera). Las dos celdas en la esquina superior derecha y la esquina inferior izquierda lógicamente deberían estar vacías, pues la combinación de los aspectos parece contradictoria; sin embargo, es posible imaginar una forma “imperial” de integración regional donde la unanimidad se basa exclusivamente en la voluntad y los recursos de algún miembro

hegemónico y su capacidad de hacer que sea extremadamente costoso para un miembro subordinado retirarse.

Sería demasiado confuso añadir una tercera dimensión a esta figura transformándola en un cubo. Basta decir que los esquemas para la cooperación y la integración regional tienden a involucrar a grupos muy diferentes de actores. Mientras que los primeros tienden a estar confinado a un grupo restringido –usualmente ministros (y especialmente, sino exclusivamente, a aquellos de relaciones exteriores)– los segundos no solo penetran más profundamente en los rangos de los funcionarios de los respectivos Estados miembros, sino que también involucran en el proceso a representantes de intereses de clase, sectoriales y profesionales y eventualmente a aquellos de una variedad de movimientos sociales. Una de las características sobresalientes de una forma federal de integración sería la participación de un público masivo (*mass publics*) a través de partidos políticos que se radican en las organizaciones regionales transnacionales (y no en los estados) y a través de autoridades de distintos niveles dentro de los mismos estados nacionales, que son sus miembros.

Notas

¹ Este ensayo es una versión revisada (y canibalizada) del prefacio “Ancient Method, Novel Subject, Ambiguous Outcome” del volumen editado por Andrea Ribeiro Hoffmann y Johanna Maria van der Vleuten, *Closing or Widening the Gap. Legitimacy and Democracy in Regional International Organizations*, Aldershot, Ashgate, 2007, y un viejo artículo publicado décadas atrás: “The ‘Organizational Development’ of International Organizations”, en *International Organization*, vol. XXV, n. 4 (Autumn 1971), pp. 917-937.

² Pensándolo bien, el único sería Israel.

³ La nacionalidad (*nationhood*), sin embargo, no parece ser un hecho tan natural. Una gran cantidad de literatura se ha dedicado a explorar las consecuencias (principalmente negativas) de estados sin naciones y naciones sin estados. La idea de que la coincidencia de los dos fuera un prerrequisito para una política ordenada y legítima (el así llamado sistema westfaliano) fue teóricamente convincente, pero casi imposible de alcanzar empíricamente.

⁴ La mayor excepción sería la literatura de tipo antropológico sobre las llamadas *stateless societies*, aunque ésta no parece haber desarrollado un grupo de conceptos distintos y alternativos.

⁵ En Europa, la cooperación a nivel regional comenzó en 1815 con la creación del Concierto de Europa. Pero la región adquirió su primer instrumento formal de integración sólo con la firma del tratado que dio origen a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, que se firmó en 1951 y se ratificó en 1952.

⁶ Nota del Coordinador Editorial (N.C.E.): con estos términos, el autor hace referencia implícita al texto de Albert Hirschman, *Exit, voice and loyalty. Responses to decline in firms, organizations and states*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1970.

⁷ N.C.E.: con estos términos, el autor hace una referencia implícita al

concepto de sistema político de David Easton, *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*, New York, Alfred A. Knopf, 1953.

⁸ La pregunta más desafiante con respecto a la teoría dinámica del regionalismo es precisamente qué proceso podría conectar la cooperación y la integración en esa celda central que hemos llamado “confederal” que ambas comparten. Una solución tentadora es la “integración productiva”, mediante la cual los miembros de una organización regional transnacional pasan de basarse exclusivamente en la distribución de beneficios de un mercado determinado obtenidos por las rebajas de barreras arancelarias de un área de libre comercio a una asignación negociada de estos beneficios. Éste fue el principio fundamental en el origen del Pacto Andino en Sudamérica. Presumiblemente, en su búsqueda mutua de una distribución “justa” y “consensuada”, los miembros progresivamente confiarían en las instituciones comunes el monitoreo de esta distribución e incluso la compensación de los desequilibrios pasajeros. Desafortunadamente, la experiencia del bloque sugiere que las dificultades pueden sobrepasar con creces a las ventajas. No solo porque fue difícil alcanzar un acuerdo sobre la definición de “justo”, sino también por las consecuencias no buscadas (*unintended consequences*) del comercio regional, que ningún mecanismo regional de asignación logró compensar. En lugar de pasar de la cooperación a la integración, el bloque produjo un poco de ambas.

⁹ Para una discusión más detallada de estas categorías ver mi “Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts”, en Gary Marks, Fritz Scharpf, Philippe C. Schmitter y Wolfgang Streeck, *Governance in the European Union*, London, Sage Publications, 1996, pp. 121-150.