

Cooperación e integración regional: ¿por qué? ¿dónde? ¿y para qué?¹

Philippe De Lombaerde*

Resumen

Este artículo presenta las principales conclusiones de un ambicioso proyecto de manual (*Manual sobre cooperación e integración regional*, publicado por Edward Elgar). El manual responde a tres preguntas fundamentales: ¿Por qué es necesaria la cooperación regional? ¿Dónde (y cómo) se ha aplicado? ¿Qué nos dice la evidencia empírica sobre su eficacia y su impacto? Se demuestra que existen sólidos argumentos teóricos normativos a favor de la cooperación regional en diversos ámbitos de política, basados en una variedad de criterios y en consonancia con las realidades de la gobernanza multinivel y el principio de subsidiariedad. Se demuestra que la cooperación y la integración regionales se han implementado en todo el mundo, aunque sea en diversas formas y modalidades. Por último, se demuestra que existe evidencia empírica sólida sobre los efectos beneficiosos de la cooperación o la integración regional para los ciudadanos en varios ámbitos, aunque estos efectos a veces dependen de factores complementarios; en algunos casos, la evidencia es contradictoria o no concluyente.

Palabras Clave: Cooperación internacional - Integración regional - Gobernanza Multinivel - Teoría de las Relaciones Internacionales

Regional Cooperation and Integration: Why? Where? and So What?

Abstract

This article reports on the main conclusions of an ambitious handbook project (*Handbook on Regional Cooperation and Integration*, published by Edward Elgar). The handbook answers three fundamental questions: Why is regional cooperation needed? Where (and how) has it been implemented? What does the empirical evidence tell us about its effectiveness and impact? It is shown that there are strong normative theoretical arguments in favour of regional cooperation in various policy fields, based on a variety of criteria, and in consonance with the realities of multi-level governance and the subsidiarity principle. It is shown that regional cooperation and integration have been implemented all over the world, be it in a variety of forms and modalities. It is finally shown that there is solid empirical evidence on the beneficial effects of regional cooperation or integration for citizens in several areas, even if these effects are sometimes conditional on accompanying factors; in some cases, the evidence is mixed or inconclusive.

Key Words: International Cooperation – Regional Integration – Multilevel Governance – International Relations theory

TRABAJO RECIBIDO: 08/08/2025 - TRABAJO ACEPTADO: 08/10/2025

¹ Este artículo es una traducción de una versión resumida de De Lombaerde, P. (2023). Regional Cooperation and Integration: Why? Where? and So What? UNU-CRIS Working Paper, (04).

* United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS), and Vrije Universiteit Brussel (VUB).

Introducción

Este artículo plantea tres preguntas fundamentales sobre la cooperación (y la integración) regional: «¿Por qué la necesitamos?», «¿Dónde (y cómo) se ha implementado?» y «¿Qué nos dice la evidencia empírica sobre su eficacia e impacto?». Estas preguntas «¿por qué?», «¿dónde? (y ¿cómo?)» y «¿para qué?» fueron las preguntas subyacentes del proyecto de manual de acceso abierto sobre cooperación e integración regional con Edward Elgar Publishing (véase De Lombaerde, 2024). En el proyecto del manual, estas preguntas se respondieron en una serie de capítulos, cada uno de ellos centrado en un ámbito de política específico, como la migración, el comercio, la gobernanza digital, las finanzas, la seguridad, la democracia, los derechos, los impuestos, la política social, la salud, la educación, la cultura, la ciencia y los recursos naturales. Cada capítulo también tiene como objetivo aportar claridad conceptual sobre lo que significa la cooperación regional en un ámbito de política concreto, identificando los marcos teóricos pertinentes y abarcando la bibliografía empírica de la forma más amplia posible.

Antes de la pandemia de COVID, el escepticismo sobre el potencial de la cooperación y la integración regionales parecía dominar los debates. La mayoría de los ciudadanos del Reino Unido votó a favor del Brexit, los líderes políticos de varios países cuestionaron abiertamente los acuerdos regionales que limitaban la autonomía política nacional, los acuerdos comerciales regionales fueron duramente criticados y rechazados, y proyectos regionalistas ambiciosos como la UNASUR naufragaron. Sin embargo, lo que ha hecho la misma pandemia de COVID es arrojar una nueva luz sobre el debate sobre el papel del Estado. Ha puesto de manifiesto la importancia de las políticas públicas, no solo en el ámbito de la salud pública, sino también en ámbitos de política interrelacionados: desde las políticas de ciencia e innovación para impulsar el desarrollo de vacunas, pasando por las políticas de salud pública y las políticas de restricción de la movilidad, hasta las políticas socioeconómicas para hacer frente a las consecuencias sociales de la pandemia (véase, por ejemplo, Amaya, Binagwaho y De Lombaerde, 2021; Amaya y De Lombaerde, 2021).

En los debates sobre el papel del Estado, un aspecto que suele estar infrarrepresentado es la cuestión del nivel (adecuado) de la intervención pública. El debate suele girar en torno a la necesidad (o falta de ella) de la intervención gubernamental y la orientación de dichas políticas. ¿Debe intervenir el Gobierno? En caso afirmativo, ¿cuál es la política adecuada? Sin embargo, tan importante como la orientación de las políticas es el nivel de aplicación de las mismas. «Buenas» políticas pueden ser ineficaces si no se formulan y aplican al nivel «adecuado», si no se coordinan con las políticas de otros niveles de gobernanza o si no se coordinan con las políticas aplicadas en otras circunscripciones. ¿Qué eficacia tiene el control de la contaminación atmosférica si países vecinos aplican normas menos estrictas? ¿Qué eficacia tiene la fiscalidad si países vecinos aplican tipos impositivos más bajos y atraen a ciudadanos y empresas para evadir impuestos? ¿Qué eficacia tiene la reducción de la deuda pública federal si los estados federados aplican políticas más laxas? Por lo tanto, el debate sobre la coordinación horizontal y vertical de las políticas y el nivel de aplicación de las mismas debería ser una parte esencial de esos debates. Estos debates pueden llevarse a cabo desde la perspectiva de la eficacia de las políticas públicas, pero existen ramificaciones políticas e ideológicas evidentes (relacionadas con la identidad, la soberanía, la autonomía, la descolonización, la emancipación, el proteccionismo y el nacionalismo). Estas ramificaciones no son el centro de nuestras preocupaciones aquí. Partiendo de los retos reales de la gobernanza y las necesidades de los ciudadanos,

analizamos los diseños de soluciones de política pública regional, su aplicación real en todo el mundo, su eficacia (basada en los datos empíricos disponibles), las mejores prácticas, etc. A continuación, corresponde al proceso político y a sus actores (votantes, movimientos, líderes) abordar esta cuestión y evaluar las opciones políticas disponibles para responder a los retos específicos.

En términos generales, el objetivo de la cooperación regional es gestionar los recursos comunes, las transacciones regionales, tanto los efectos de derrame negativos como positivos; crear normas y regímenes comunes; construir infraestructuras compartidas; y/o producir intangibles, como la confianza, la estabilidad y la identidad. Los recursos comunes incluyen, por ejemplo, los recursos naturales que se encuentran en zonas geográficas que se extienden más allá de las fronteras estatales y que, por lo tanto, plantean retos específicos de gobernanza. Se estima, por ejemplo, que hay más de 260 cuencas fluviales que cruzan o forman fronteras y que, en conjunto, cubren casi la mitad de la superficie terrestre del planeta (Wolf et al., 1999; Sadoff y Grey, 2002). Muchos bosques también se extienden más allá de las fronteras estatales, al igual que las tierras agrícolas y las zonas mineras. Cuando se trata de flujos intrarregionales (personas, bienes y servicios, capital, etc.), la cooperación regional consiste en reducir o eliminar las barreras, crear nuevas normas y regímenes, o una combinación de ambos. La eliminación de barreras se asocia con la «integración negativa», mientras que la producción de normas, políticas e instituciones se asocia con la «integración positiva» (Tinbergen, 1954). En la práctica, a menudo es difícil imaginar una sin la otra. La cooperación regional puede darse en el marco de diversos acuerdos institucionales. A menudo se asocia a organizaciones regionales, pero no se limita a ellas. Su número ha crecido de forma constante desde la Segunda Guerra Mundial y, aunque no está definido de forma unívoca, hoy en día supera fácilmente los 70 (Jetschke et al., 2021; véase también: <https://riks.cris.unu.edu/>).

La «cooperación regional» es un concepto más amplio que abarca diversas manifestaciones: hay proyectos regionales a corto plazo y esfuerzos a largo plazo; intervienen lógicas intergubernamentales, supranacionales o híbridas; la cooperación regional puede ser entre Estados o entre múltiples actores, y los proyectos de construcción regional tienen aspectos tecnocráticos, políticos e ideológicos. Incluso dentro de la categoría aparentemente homogénea de los «acuerdos comerciales» (regionales) existe un importante grado de variación. Las políticas sociales regionales son también un buen ejemplo de ello; sus modalidades incluyen la coordinación o armonización de las políticas regionales, la elaboración regional de normas no vinculantes, la creación de instrumentos regionales (por parte de organizaciones internacionales o terceros Estados) para informar a los responsables políticos nacionales sobre las mejores prácticas, la instauración de mecanismos de redistribución, mecanismos de protección de los derechos, etc.

La «integración regional» se ha definido de diversas maneras a lo largo del tiempo. Simplificando un poco, se podría decir que existe una interpretación restrictiva y otra amplia del concepto. Haas (1970, pp. 607-608) fue un representante radical de quienes defendían una interpretación restrictiva: en su opinión, influida por el caso europeo, la integración regional debía definirse como «la unificación política de naciones mediante esfuerzos no coercitivos», delimitando así claramente el programa de investigación sobre la integración regional. Haas (1970, p. 610) aclaró además que «el estudio de la integración regional se ocupa de explicar cómo y por qué los Estados dejan de ser totalmente soberanos, cómo y por qué se mezclan, fusionan y combinan voluntariamente con sus vecinos, de modo que pierden los atributos fácticos de la

soberanía y adquieren nuevas técnicas para resolver los conflictos entre ellos». Varios estudiosos contemporáneos también se adhieren a esta interpretación restrictiva, aunque prefieren el concepto de «regionalismo», que consideran más adaptado a las circunstancias actuales y más adecuado para enmarcar sus investigaciones. Para Söderbaum (2003), por ejemplo, la «integración regional» es un concepto estrictamente neofuncionalista (con supuestos teleológicos), que no es generalizable. De manera similar, Acharya (2012, p. 12) cree que la «integración regional» implica, por definición, una pérdida de soberanía (voluntaria o bajo presión), mientras que el «regionalismo» no. Añade que el concepto de integración regional está muy vinculado a la historia de la Unión Europea (UE), mientras que el regionalismo (comparativo) tiene un origen más diverso y un legado global.

En el otro extremo, la integración regional se ha entendido como un fenómeno más amplio. Katzenstein (1996a, 1996b) y Laursen (2010), por ejemplo, lo utilizan prácticamente como sinónimo de regionalismo. Así es, en cierto modo, como se ha utilizado el término en la literatura económica que se desarrolló en paralelo al neofuncionalismo. Para Balassa (1961, p. 1), por ejemplo, la integración regional (económica) puede definirse «como un proceso y como un estado de cosas. Considerada como un proceso, abarca las medidas destinadas a abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes Estados nacionales; considerada como un estado de cosas, puede representarse por la ausencia de diversas formas de discriminación entre las economías nacionales». El manual también siguió esta interpretación más amplia.

Lo que se entiende por cooperación o integración regional difiere enormemente, no solo entre regiones, sino también entre ámbitos de política. Por lo tanto, la comparabilidad no debe darse por sentada (De Lombaerde et al., 2010; Acharya, 2016). Sabemos por investigaciones anteriores que las variedades de regionalismo observadas son función de diferentes combinaciones (específicas de cada región) de variables y factores (Acharya y Johnson, 2007).

La gobernanza regional debe considerarse, además, en un contexto de gobernanza multinivel (MLG), en el que interactúa con otros niveles de gobernanza, o al menos puede inspirarse en el concepto de MLG, independientemente de su origen (europeo) evidente (Marks, 1993; Hooghe y Marks, 2001). Las organizaciones regionales parecen actuar en ocasiones como intermediarios entre las autoridades nacionales y las instituciones globales (ONU), incluidas la OMC, la OMS y la UNESCO.

¿Por qué?

¿Por qué debería existir la cooperación o la integración regional en primer lugar? Se pueden esgrimir diferentes tipos de argumentos políticos para defender el regionalismo. Los argumentos más sofisticados se basan en teorías normativas.

Un elemento central en muchos argumentos a favor de las políticas regionales es que los fenómenos que requieren una acción política muestran dimensiones regionales inherentes. Por ejemplo, en muchas regiones, los flujos migratorios o comerciales muestran una densidad superior a la media a nivel regional, lo que justifica las políticas regionales. Los recursos naturales y los sistemas ecológicos también suelen tener características regionales, lo que exige respuestas de gobernanza regional. Buenos

ejemplos de ello son las selvas tropicales o las cuencas hidrográficas. Lo mismo ocurre con las enfermedades infecciosas que provocan epidemias.

El nivel de gobernanza regional también puede ser útil para resolver problemas de acción colectiva. Los marcos regionales (que incluyen normas mínimas y/o requisitos de diligencia debida) en el ámbito de los impuestos (corporativos) o la inversión, por ejemplo, pueden evitar las carreras a la baja. Este argumento puede extenderse a las políticas sociales, las políticas de migrantes y refugiados, las políticas medioambientales, etc.

Ahora bien, incluso si se puede demostrar un efecto neto positivo de un acuerdo regional, esto no significa que se vaya a lograr necesariamente. Aparte de razones (geo)políticas, los conocimientos de la teoría de juegos sobre el comportamiento estratégico pueden ayudar a comprender esta lógica.

En algunos casos, los argumentos a favor de las intervenciones de política regional basadas en consideraciones de escala se expresan en términos generales, pero a veces también mediante teorías normativas más sofisticadas. Existen teorías específicas en los ámbitos del comercio, la integración monetaria y la seguridad.

La teoría neoclásica del comercio, por ejemplo, explica claramente en qué condiciones la liberalización del comercio regional es superior desde el punto de vista de la eficiencia y cuándo no lo es. La liberalización del comercio regional “creadora de comercio” aumenta el comercio intrarregional y tiene un efecto estático positivo sobre el bienestar económico. Esto último se consigue mediante la reorientación de la producción hacia productores más eficientes, un mayor acceso al mercado, precios más bajos para los consumidores y, en el caso de los productos diferenciados, el acceso a una mayor variedad de productos. Para los bloques comerciales «grandes» (desde el punto de vista económico), la integración puede reportar un efecto adicional positivo en los términos de intercambio, que se traduce en una reducción de los precios de importación. Dicho esto, dentro de la lógica de la teoría neoclásica del comercio, la liberalización multilateral del comercio sigue siendo la mejor política. En teoría, la liberalización del comercio regional puede ser un «trampolín» o un «obstáculo» para la liberalización multilateral del comercio (Bhagwati, 1992).

La liberalización del comercio también tiene efectos dinámicos positivos a través del dinamismo de la inversión y la competencia, lo que conduce a la innovación y el crecimiento. Sin embargo, es necesario matizar en la medida en que el tipo de patrón de especialización que surge tras la liberalización (de forma simplista, hacia sectores de alto o bajo valor añadido) determina las perspectivas de crecimiento a largo plazo. Incluso en un entorno dinámico, el argumento de la industria incipiente se ha trasladado al ámbito regional, siendo más conocido en su formulación por Prebisch y sus colegas de la CEPAL en el contexto latinoamericano (CEPAL, 1959; Prebisch, 1959; Moncayo et al., 2012). Según este argumento, en el caso de los países en desarrollo pequeños o medianos, la industrialización mediante la sustitución de importaciones (como requisito previo para el crecimiento a largo plazo) puede lograrse mediante el proteccionismo (extrarregional) si, al mismo tiempo, se amplía el mercado «interno» mediante la liberalización del comercio intrarregional y la creación de un mercado común. Estas políticas pueden, además, dar lugar a la inversión extranjera directa (IED) de tipo «*tariff-jumping*».

Otro ejemplo es la teoría de las zonas monetarias óptimas (ZMO), desarrollada a partir del influyente artículo de Mundell (Mundell, 1969). Explica, en detalle, los costes y beneficios económicos de adoptar una moneda común (regional) y por qué la escala es

fundamental para la elección de un régimen cambiario y una política monetaria. Los beneficios de una moneda común están relacionados con la reducción de los costes de transacción y la eliminación de la variación del tipo de cambio cuando la intensidad de los intercambios (microeconómicos) a nivel regional es elevada. Además, unos procesos de mercado más eficientes darán lugar a efectos dinámicos positivos relacionados con la reestructuración tanto de la economía real como de la financiera. Dependiendo de la calidad de la política monetaria nacional preexistente, se pueden obtener beneficios adicionales si la nueva política monetaria común se caracteriza por la estabilidad y la credibilidad, y si la moneda común adquiere un estatus global en el sistema financiero mundial. Los efectos macroeconómicos dependerán, obviamente, de si la unión monetaria opta por una moneda de libre flotación o por un tipo de cambio fijo. Los costes de establecer una zona monetaria están relacionados con la pérdida de autonomía de la política macroeconómica a nivel nacional. La teoría de las ZMO se ha puesto en práctica y el análisis de los criterios de las ZMO implica evaluar la simetría de los ciclos económicos, el grado de flexibilidad de los mercados laborales y de capitales, y la disponibilidad de mecanismos de supervisión fiscal o incluso de capacidad fiscal central (es decir, regional). De este modo, se hace hincapié en la necesidad de un compromiso político claro y firme por parte de las economías participantes.

También se pueden encontrar teorías específicas en el ámbito de la seguridad regional. Se basan, por un lado, en los conceptos de seguridad o alianzas militares y, por otro, en los complejos y comunidades de seguridad regional (inspirados en la obra de Deutsch, 1957). Mientras que los primeros se asocian con enfoques teóricos que se centran en un impulso externo para la acción regional (es decir, una amenaza externa compartida), los segundos se asocian con enfoques que se centran en un impulso interno. Este impulso interno puede estar relacionado con las interdependencias, pero también con una identidad común, posiciones ideológicas convergentes y un comportamiento orientado a la eficiencia, entre otros factores. Otras explicaciones describen el regionalismo en materia de seguridad como una repercusión de la dinámica política regional y la creación de instituciones que generan confianza a lo largo del tiempo. También existe un vínculo entre la seguridad y la protección de la democracia. La protección de la democracia regional puede considerarse, en algunos casos, un indicador de la promoción de la seguridad y la estabilidad en presencia de procesos de autocratización en los países vecinos. Sin embargo, la teorización sobre la protección de la democracia regional ha identificado al menos otros dos factores impulsores: los regímenes democráticos nuevos o frágiles que protegen su régimen de posibles actores autoritarios internos siguiendo una estrategia de «bloqueo», pero también los regímenes autoritarios que apoyan las instituciones de protección de la democracia como estrategia de «señalamiento».

En otros ámbitos, no se dispone necesariamente de marcos teóricos normativos específicos que articulen por qué debe o puede producirse la cooperación o la integración regional. En esos casos, pueden ser útiles marcos teóricos más generales o teorías *ad hoc*.

En el caso de los mercados comunes, por ejemplo, tomando prestadas ideas teóricas más generales sobre los movimientos internacionales de factores de producción y utilizando analogías con el análisis de la liberalización del comercio regional, se puede construir un sólido argumento teórico a favor de la liberalización del comercio de servicios, la movilización de la mano de obra y la liberalización de los movimientos de capital y las transferencias de tecnología como parte de un programa de mercado común. La importancia de crear mercados regionales que apoyen la transición hacia la

energía verde y las estrategias de diversificación, permitiendo el comercio de energía entre países vecinos, brindando oportunidades para lograr economías de escala para nuevos proyectos energéticos, creando las condiciones para una reestructuración de la cadena de valor regional y proporcionando instrumentos eficaces para el control de la gestión de residuos (véase también Van der Ven y Signé, 2021).

Las economías de escala también son relevantes en el ámbito de la ciencia, la tecnología y la innovación. Los avances científicos y la innovación significativos en ámbitos tecnológicos específicos, como la tecnología nuclear, requieren escalas críticas mínimas. Esto significa que, para los países pequeños, la cooperación regional en materia de ciencia, tecnología e innovación puede ser vital para garantizar el acceso a conocimientos estratégicos sobre nuevas tecnologías. También se pueden esgrimir argumentos similares relacionados con la escala en sectores como el equipamiento militar y la educación superior.

En el ámbito de la política fiscal, la cooperación regional está impulsada por una combinación de factores, como la búsqueda de economías de escala (por ejemplo, en el desarrollo de capacidades), la optimización de la eficacia y la eficiencia fiscales (por ejemplo, abordando la movilidad de los contribuyentes), la evitación de la competencia fiscal y la optimización de la influencia en las iniciativas multilaterales de política fiscal.

En el caso de la educación superior, basándose en De Wit (2002) y Knight (2015), se pueden identificar cinco conjuntos de factores que explican la cooperación regional entre los actores políticos e institucionales a diferentes niveles. Entre ellos se incluyen el desarrollo de los recursos humanos, el desarrollo político, el desarrollo sociocultural, el desarrollo académico y el comercio.

En términos constructivistas, cuando se trata de políticas culturales regionales, la cooperación cultural regional no se limita al intercambio de productos culturales, sino que se trata, más fundamentalmente, de crear un «régimen de diversidad» necesario para el proyecto regional.

En el caso de la salud, los modelos epidemiológicos pueden ayudar a explicar por qué se necesitan respuestas regionales cuando las enfermedades infecciosas cruzan las fronteras, mientras que los modelos microeconómicos pueden ayudar a explicar por qué puede tener sentido la compra conjunta de medicamentos costosos.

La existencia o, lo que es más importante, la ausencia de un régimen mundial en un ámbito político concreto se ha mencionado como un factor importante para explicar la necesidad de un régimen regional. El régimen regional puede entenderse como un sustituto de un régimen mundial ausente, un precursor de un régimen mundial, un complemento funcional de un régimen mundial o, incluso, un competidor de un régimen mundial (véanse, por ejemplo, los debates anteriores en Thakur y Van Langenhove, 2006, y Cooper et al., 2008).

A menudo se hace referencia a la complementariedad cuando se trata de regímenes comerciales, en los que el marco de la OMC se complementa con acuerdos comerciales regionales que impulsan la agenda política cuando las negociaciones multilaterales se estancan. También se sugiere la complementariedad en el contexto de la gobernanza digital, que hace hincapié en cómo la gobernanza regional podría proporcionar formas eficaces de participación de la sociedad civil. En lo que respecta a la gobernanza de la migración, se ha señalado la ausencia de un régimen mundial como una de las razones por las que se necesitan regímenes regionales de migración más

profundos. Asimismo, en el caso de la cooperación financiera regional, se han mencionado los fracasos o imperfecciones de las instituciones de Bretton Woods como factores que explican y justifican la creación de mecanismos regionales. Se ha observado, por ejemplo, que los préstamos del FMI han sido en ocasiones procíclicos en lugar de anticíclicos, y que la financiación para el desarrollo no siempre ha respondido a las demandas de las economías en desarrollo, sino más bien a los intereses de los países donantes. La insuficiencia de mecanismos mundiales como el mecanismo de solución de controversias de la OMC para resolver los conflictos entre la promoción de las actividades económicas, por un lado, y la protección de los derechos humanos y el medio ambiente, por otro, se ha invocado para explicar la aparición de instituciones regionales encargadas de resolver esos conflictos. Para un análisis del nexo entre lo mundial y lo regional en la gobernanza ambiental, véase, por ejemplo, Conca (2012).

En este marco, las iniciativas de cooperación e integración regional también pueden explicarse por la búsqueda de una mayor autonomía política, tanto a nivel regional como nacional, frente a los regímenes internacionales. Este argumento puede considerarse, por ejemplo, en un contexto poscolonial en África, donde varios líderes políticos históricos (Nkrumah, Nyerere y otros) consideraron explícitamente el regionalismo africano como una condición para la autonomía política en el continente en los primeros días tras la independencia, pero puede extenderse a contextos y horizontes temporales más amplios (Riggiozzi y Deciancio, 2018). Esto contrasta con las opiniones (políticas) de que los acuerdos regionales limitan la formulación de políticas nacionales. También se ha señalado la posibilidad de que el regionalismo comercial, al ejercer colectivamente la soberanía, pueda ser una respuesta adecuada al trilema político de Rodrik (Rodrik, 2007), que afirma la imposibilidad conjunta de la democracia, la soberanía nacional y la integración económica mundial.

En relación con el argumento de la autonomía política, existe la posibilidad de que la cooperación regional conduzca a un aumento del poder de negociación extrarregional. Este es especialmente el caso de las agrupaciones de países pequeños o medianos. La cooperación regional tiene el potencial de reequilibrar las asimetrías de poder en las negociaciones interregionales, por ejemplo, en el caso de las negociaciones comerciales asimétricas (Bilal et al., 2011). También se ha sugerido en el contexto de las negociaciones entre la Unión Africana y la Unión Europea, con referencia específica al mecanismo de ajuste en frontera por emisiones de carbono.

Lo que muestran los capítulos del manual es que existen muy buenas razones para adoptar medidas de política pública regional en circunstancias específicas y con fines concretos. Sin embargo, esto no significa que exista necesariamente un consenso social sobre la orientación y la intensidad de estas medidas. Tampoco es así a nivel nacional. Se necesita un proceso político para cristalizar las propuestas en políticas concretas. En algunos casos, como la gobernanza de la migración, existen muchas opiniones divergentes sobre cuáles son las políticas «deseables» y, en este caso, los objetivos políticos son diferentes entre los distintos niveles: los niveles inferiores se inclinan más hacia la liberalización, mientras que los niveles superiores se inclinan menos. Por lo tanto, existe una tensión inherente entre las políticas nacionales, regionales y mundiales. Además, es probable que el éxito de la cooperación regional dependa de la medida en que los acuerdos tengan en cuenta los intereses de las comunidades locales e indígenas (implicadas).

Sin embargo, lo que se demuestra es que, para abordar determinados retos sociales con políticas (previstas) concretas, el nivel regional es a veces más adecuado y eficaz que el nacional.

Algunas consideraciones finales relacionadas con la evaluación de las propuestas de cooperación regional: En primer lugar, al evaluar las ventajas y los inconvenientes de la cooperación y la integración regionales, hay que tener en cuenta que los criterios pueden cumplirse *a posteriori* debido a su carácter endógeno. En segundo lugar, al evaluar los beneficios potenciales de la cooperación regional, no solo deben tenerse en cuenta los beneficios netos, sino también los costes potenciales de la no cooperación. La ausencia o la deficiencia de acuerdos regionales pueden dar lugar a conflictos y a costes adicionales. En tercer lugar, los costes y beneficios de la cooperación en un ámbito concreto no se limitan a ese ámbito, sino que pueden tener importantes efectos indirectos o multiplicadores en otros sectores. Un buen ejemplo de ello es la cooperación en materia de recursos hídricos transfronterizos, con consecuencias para el suministro de agua potable, la higiene (salud), la producción agrícola, la producción de energía, la gestión de inundaciones (catástrofes), la adaptación al cambio climático, etc.

¿Dónde? (Y ¿cómo?)

Lo que llama la atención es la gran variedad de modalidades de cooperación regional que existen en todo el mundo. Ésta no se produce necesariamente en el contexto de una organización regional o en términos de los recursos que se movilizan. E incluso si tiene lugar en el contexto de una organización regional, existen importantes variaciones en cuanto a su alcance y escala y, desde una perspectiva a más largo plazo, no se observa necesariamente una convergencia hacia un modelo institucional específico.

Independientemente de si la cooperación regional se lleva a cabo en el contexto de organizaciones regionales o no, se observa que abarca muchos ámbitos de política y, más concretamente, que su alcance se ha ampliado en los últimos 50 años (es decir, en la dirección de organizaciones de «objetivos generales», Schermers y Blokker, 2011). Ámbitos como la promoción de la democracia y las políticas medioambientales estaban prácticamente ausentes al inicio del periodo, mientras que hoy en día han adquirido bastante protagonismo. También han ganado importancia ámbitos de política más tradicionales, como el comercio, las infraestructuras, la seguridad y el bienestar social, especialmente gracias a las organizaciones regionales creadas a partir de 1995. El único ámbito de política que no ha ganado terreno en el periodo estudiado es la agricultura.

En el ámbito de la migración, la gobernanza regional varía desde una ausencia casi total (aunque exista cooperación regional en otros ámbitos) hasta casos en los que se garantizan a nivel regional la libre circulación y los derechos de los ciudadanos relacionados con ella. Las formas intermedias de gobernanza regional de la migración suelen limitar la libre circulación a los agentes económicos (trabajadores, proveedores de servicios, inversores), en combinación con algún tipo de integración económica regional. Además, el ámbito de la migración también pone de manifiesto la importancia de dinámicas de cooperación regional más informales, como los procesos consultivos regionales (PCR).

El comercio y la seguridad están asociados a las iniciativas de cooperación e integración regional más importantes de la era moderna (es decir, después de la Segunda Guerra Mundial) en todo el mundo. La cooperación en materia de comercio se refiere a la liberalización (es decir, la reducción o eliminación de las barreras comerciales), así como a la regulación. Cuando todos los miembros de un acuerdo regional son también miembros de la OMC, el acuerdo regional debe ajustarse a las normas de la OMC. Esto

implica que, a diferencia de otros ámbitos políticos, la cooperación en materia de comercio está regulada y sus modalidades están normalizadas en cierta medida. La OMC regula la creación de zonas de libre comercio y uniones aduaneras, así como el contenido de las denominadas disposiciones «OMC+» en los acuerdos comerciales de nueva generación (Horn et al., 2009). La OMC no regula una integración más profunda, a través de disposiciones «OMCx» o que incluso conduzca a la creación de un mercado común.

La densidad de la red mundial de acuerdos comerciales ha aumentado considerablemente. Esto último es aún más pronunciado a nivel intrarregional. Solo una minoría de los acuerdos comerciales se firman entre miembros de una organización regional clásica o forman parte de sus tratados constitutivos. La OMC contaba en julio de 2025 con 376 acuerdos comerciales regionales notificados en vigor, de los cuales 17 son uniones aduaneras, aunque es probable que esta cifra sea inferior a la real.

Los «mercados comunes» se caracterizan teóricamente por la combinación de la liberalización del comercio de bienes y servicios, la liberalización de la migración laboral y la liberalización de los movimientos de capital, junto con la convergencia normativa o el reconocimiento mutuo. Dado que los mercados comunes, como tales, no están regulados por la OMC y consisten necesariamente en un conjunto de medidas en diversos ámbitos, no siempre es fácil determinar qué acuerdos pueden considerarse mercados comunes y cuáles no. Los seis mercados comunes siguientes son casos relevantes, aunque su situación actual no coincida necesariamente con las definiciones académicas de mercado común: la UE, la Unión Económica Euroasiática (EAEU), la Comunidad Económica de la ASEAN (AEC), la Comunidad del Caribe (Caricom), el Mercado Común Centroamericano (CACM) y la Comunidad del África Oriental (EAC).

La gobernanza digital regional es un ámbito emergente y dinámico, a veces relacionado con políticas más amplias de mercado común. Diversas organizaciones regionales han presentado agendas de política digital para coordinar y/o integrar nuevas políticas en el ámbito digital, que van desde la evaluación comparativa y la innovación hasta el desarrollo de capacidades y la regulación. Entre las organizaciones regionales que han mostrado iniciativa en este ámbito figuran la ASEAN, el Mercosur, la Alianza del Pacífico, la Comunidad Andina (CAN), la Unión Africana (UA), el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), la Liga Árabe y la UE. Esta última, impulsada por sus mandatos institucionales, ha sido muy activa en la promulgación de políticas reguladoras y el diseño de políticas industriales, con una ambición estratégica que va mucho más allá de sus fronteras.

En el ámbito monetario, las modalidades de integración monetaria van desde los mecanismos regionales de estabilización de los tipos de cambio hasta las uniones monetarias completas. A nivel mundial, existen pocos ejemplos de este último tipo, entre los que se incluyen la Unión Económica y Monetaria Europea, la Comunidad Económica y Monetaria de África Central, la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMOA) y la Unión Monetaria del Caribe Oriental. Además de estas formas de integración monetaria, existe también una variedad de otras formas de cooperación financiera regional que se refieren a la cooperación regional en cuestiones relacionadas con la cooperación macroeconómica, la gestión de crisis y la provisión de liquidez para la estabilidad financiera, así como la financiación del desarrollo a largo plazo. Los recursos de esta última forma pueden canalizarse a través de un banco regional de desarrollo, como el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Euroasiático de Desarrollo, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras, el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Islámico de Desarrollo.

Los acuerdos de financiación regional incluyen acuerdos como el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), el Fondo Monetario Árabe y el Acuerdo de Swap de la SAARC.

La cooperación regional en materia de seguridad puede tener lugar (de manera formal o informal) a través de organizaciones creadas con un mandato explícito en materia de seguridad (es decir, organizaciones con tareas específicas), como es el caso de la OTAN, o a través de organizaciones polivalentes que incluyen la seguridad en su cartera. Ejemplos de estas últimas son la UA, la ASEAN y la UE. Se pueden considerar cinco funciones de cooperación regional en materia de seguridad: la promoción del diálogo regional sobre seguridad, el desarrollo de una agenda de seguridad humana, la consolidación de la democracia y los derechos humanos, el despliegue de operaciones de paz y la atención a una agenda militar de seguridad centrada en el Estado.

Tanto las políticas regionales de protección de la democracia como los sistemas regionales de derechos humanos están presentes principalmente en Europa, África y América. Entre las organizaciones regionales que cuentan con cláusulas y/o políticas de protección de la democracia figuran el Consejo de Europa (CoE), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la UE, la Organización de los Estados Americanos (OEA), el MERCOSUR, la CAN, la UA y la CEDEAO. Se pueden distinguir dos tipos de tribunales regionales: los tribunales regionales de derechos humanos y los tribunales creados por agrupaciones de integración regional. La primera categoría incluye la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. La segunda categoría incluye la Corte de Justicia de África Oriental, la Corte de Justicia de la CEDEAO, la Corte de Justicia del Caribe, el Tribunal Andino de Justicia, el Tribunal de Justicia de la UE y el Tribunal de la EAEU.

La gobernanza fiscal regional adopta diferentes formas y modalidades. Se pueden distinguir tres tipos básicos: El primer tipo son las organizaciones fiscales regionales especializadas, entre las que se incluyen, por ejemplo, el Foro Africano de Administración Tributaria (ATAF), el Foro de Administración Tributaria de África Occidental (WATAF), el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), la Organización de Administradores Tributarios del Caribe (COTA), la Asociación de Administradores Tributarios de las Islas del Pacífico (PITAA), el Grupo de Estudio sobre Administración Tributaria Asiática (SGATAR), y la Organización Intraeuropea de Administraciones Tributarias (IOTA). Algunas de ellas están vinculadas a una organización regional generalista. El segundo tipo son los bancos regionales de desarrollo, que prestan asistencia en materia fiscal a sus Estados miembros. El tercer tipo son las organizaciones regionales generalistas, así como algunas transregionales (como la OCDE), que también cooperan en el ámbito de la política fiscal. Aparte de la UE, otras organizaciones regionales que cooperan en materia fiscal son la UEMOA, la CAO, la SADC, la CAN y la CARICOM.

En el ámbito de las políticas sociales regionales, se han identificado varios casos que no solo ilustran los distintos grados de institucionalización, sino también las diferentes orientaciones políticas entre las regiones, incluida la UE, las organizaciones regionales de América Latina (incluido el MERCOSUR), las organizaciones regionales de África (incluida la UA) y la ASEAN. Se pueden encontrar ejemplos de cooperación regional en la educación superior en todos los continentes, que responden tanto a una lógica descendente como ascendente. Los ejemplos abarcan desde la garantía de la calidad, la movilidad y los créditos hasta el reconocimiento de títulos y los programas educativos regionales. La cooperación regional en este ámbito no se limita a las

iniciativas emprendidas en el ámbito de las organizaciones regionales, sino que también tiene lugar en regiones no institucionalizadas, así como en contextos transregionales. También existe un vínculo entre la cooperación regional en materia de educación superior y la cooperación regional en ciencia, tecnología e innovación (CTI). La cooperación en este ámbito en la UE refleja el desarrollo de su mercado común. Además, los recursos para la ciencia y la innovación se centralizan en cierta medida, lo que permite obtener economías de escala. Sin embargo, la integración regional plena es poco frecuente y se limita a Euratom y la ESA. También se han adoptado iniciativas para fomentar la movilidad intrarregional de los investigadores, la provisión de infraestructuras de investigación y la puesta en común de recursos en ámbitos específicos en África (UA, CEDEAO, CAO, SADC), Asia (ASEAN, SAARC) (Degelsegger-Márquez y Remøe, 2019), América Latina (Mercosur) y la Cooperación Económica del Mar Negro (BSEC), así como en la Liga de los Estados Árabes.

Los enfoques regionales de la salud se han extendido por todo el mundo. Esto se ha producido, en parte, gracias a la incorporación de un enfoque y unas modalidades regionales en el contexto multilateral de la Organización Mundial de la Salud (OMS), mediante un sistema de oficinas regionales. Curiosamente, la Organización Panamericana de la Salud desempeña una doble función como organización regional autónoma en este ámbito y como oficina regional de la OMS. Los enfoques regionales de la salud también se han manifestado a través de los mandatos y las operaciones de las organizaciones regionales. En este marco, se pueden distinguir tres modalidades de regionalismo en materia de salud. La primera es la promoción de políticas de salud a través de normas regionales de derechos humanos. El derecho a la salud se ha incluido como principio, por ejemplo, en la Carta Social Europea, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Una segunda modalidad es el diseño y la aplicación de políticas regionales de salud para la preparación y la respuesta ante pandemias. En este ámbito, cabe destacar la creación del Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC) en el contexto de la UE, y del Centro Africano para el Control y la Prevención de Enfermedades (Africa CDC) en el contexto de la UA. La ASEAN también ha tomado iniciativas, en particular a través de su Red de Centros de Operaciones de Emergencia de la ASEAN para Emergencias de Salud Pública. Por último, una tercera modalidad es el diseño y la aplicación de políticas sanitarias regionales para las enfermedades no transmisibles. Entre ellas figuran las políticas de seguridad alimentaria y el control del tabaco. Entre los ejemplos de iniciativas en este ámbito figuran la UE y la CARICOM. La ASEAN también ha abordado los efectos de la contaminación atmosférica transfronteriza en la salud mediante declaraciones y planes de acción no vinculantes (Varkkey, 2016). La Agencia de Salud Pública del Caribe (CARPHA) también tiene un mandato en este ámbito.

Aunque la dimensión cultural del regionalismo (es decir, la pertenencia a una región definida culturalmente) se menciona a menudo en los textos constitucionales y los tratados regionales (De Lombaerde y Lizarazo, 2015), se puede demostrar que las políticas culturales regionales reales solo aparecen gradualmente en los procesos de integración regional, aunque también hay bastante variación de una organización regional a otra.

Los acuerdos transfronterizos de gobernanza del agua también varían mucho de una región a otra. Pueden adoptar la forma de organizaciones de cuencas fluviales o ser

formas más ligeras de cooperación bilateral o regional. Se estima que alrededor de la mitad de los ríos internacionales cuentan con un acuerdo legal.

Una última observación relacionada con la cartografía de la cooperación y la integración regionales es que, en muchos casos, participan de una u otra forma actores extrarregionales. A menudo, las iniciativas regionales se benefician de financiación extrarregional, procedente de terceros Estados, otras organizaciones regionales, bancos de desarrollo regionales o mundiales, etc. Si bien esto moviliza objetivamente recursos adicionales que benefician a regiones específicas en ámbitos de política concretos, también complica *de facto* la gobernanza regional y limita la autonomía de las políticas regionales. Este papel de los financiadores externos se observa en ámbitos como la creación de instituciones, el comercio, las infraestructuras o la gobernanza transfronteriza del agua.

¿Y para qué?

¿Permiten los datos empíricos disponibles extraer algunas conclusiones sobre la eficacia y el impacto de los acuerdos y las políticas regionales? En algunos casos, las variables intervinientes son cuantificables y los datos son bastante sólidos. En otros casos, ocurre lo contrario. El estudio de la eficacia de las políticas también se ve dificultado cuando los objetivos políticos son variables y cuando se plantea un «problema de atribución» al intersecarse las políticas regionales con las políticas nacionales y la evolución mundial.

Además, las evaluaciones de los acuerdos y organizaciones regionales suelen limitarse a evaluar los resultados y el impacto sin tener necesariamente en cuenta los insumos, es decir, los recursos que se movilizan con fines de cooperación regional (Engel y Mattheis, 2019). La eficacia de las políticas requiere examinar simultáneamente los insumos y los resultados. Por lo tanto, la variación en los niveles de recursos entre las regiones explica una parte importante de la variación que podemos observar en términos de resultados e impacto de las organizaciones regionales entre las regiones. Dicho esto, el impacto de la cooperación regional no siempre depende de una importante movilización de medios, especialmente si consiste en la elaboración de normas o la eliminación de barreras a los flujos intrarregionales (la denominada integración «negativa»).

Si bien las políticas migratorias regionales han contribuido de manera importante a la protección de los trabajadores fronterizos y los migrantes laborales, debido en gran parte al sesgo económico de muchas de esas políticas, aún hay margen para una mayor cooperación con respecto a otras categorías de migrantes. El caso de la migración permite también añadir algunos elementos críticos a la evaluación de la gobernanza regional. El argumento central del capítulo correspondiente es que «si bien las regiones pueden encarnar un nivel alternativo en el que se puede regular la movilidad de las personas, también reproducen algunas de las características —y a veces las deficiencias— de las políticas migratorias nacionales y mundiales. Por lo tanto, es difícil oponer los diferentes niveles basándose en supuestos normativos o funcionalistas, en términos de qué nivel «funcionaría mejor». Se argumenta que los regímenes regionales y mundiales no siempre son compatibles o, como mínimo, a veces entran en tensión. Se concluye que la gobernanza de la migración intrarregional (en el sentido de una liberalización de la movilidad de las personas) también puede dar lugar a fronteras extrarregionales más prominentes, lo que provoca más tensiones y nuevos retos.

La liberalización del comercio regional ha demostrado tener efectos positivos evidentes en el comercio intrarregional en todo el mundo. En un metaanálisis de 108 estudios que estimaban un modelo de gravedad estructural, Head y Mayer (2014) obtuvieron un efecto medio de un aumento de 43% del comercio. Sin embargo, los estudios individuales muestran una variación considerable en torno a esta media. Por su parte, Baier y Bergstrand (2007) han demostrado que el efecto comercial de los acuerdos comerciales tiende a aumentar con el tiempo. Cabe señalar que los efectos comerciales positivos de un acuerdo comercial van mucho más allá de las reducciones arancelarias. Ahora bien, si bien el efecto sobre el comercio es relativamente claro, el efecto sobre el crecimiento económico es mucho menos convincente. En términos generales, se puede afirmar que la liberalización del comercio regional *puede* conducir a una mayor senda de crecimiento económico, pero solo en determinadas circunstancias. Entre ellas figuran los socios comerciales implicados (lo que favorece los acuerdos Norte-Sur), la existencia de un contexto institucional adecuado y los patrones de especialización resultantes (que favorecen los sectores con potencial de crecimiento a largo plazo) (Schiff y Winters, 2003; Di Caprio et al., 2017; Melitz y Redding, 2021).

Las evaluaciones empíricas de los mercados comunes se han visto obstaculizadas, por un lado, por el escaso número de casos y, por otro, por el carácter multifacético, no estandarizado y complejo de los programas de mercado común. Sin embargo, las recientes evaluaciones *ex post* del mercado único europeo apuntan a considerables beneficios económicos derivados de la creación de un mercado común. In 't Veld (2019) sugiere un aumento medio a largo plazo del PIB del 8-9 % utilizando un modelo macroeconómico estructural. Este porcentaje es superior al previsto *ex ante* (4,25-6,5 % en Cecchini et al., 1988) y probablemente incluso se trate de una subestimación: el mercado único sigue profundizándose (transporte, otros servicios, digital) y no se tiene plenamente en cuenta el efecto de la movilidad del capital y la mano de obra. Además, utilizando una metodología diferente (basada en modelos de gravedad), Mayer, Vicard y Zignago (2018) y Felbermayer et al. (2018) encuentran efectos comerciales aún más fuertes. Estos resultados parecen sólidos, pero, en cualquier caso, deben interpretarse con cautela y no extrapolarse mecánicamente. Si bien en 't Veld (2019) se señala que cabe esperar efectos superiores a la media para las economías más pequeñas y abiertas dentro del mercado común, también hay que tener en cuenta que las ganancias potenciales de un mercado común dependen de su peso relativo en la economía mundial.

Existen datos empíricos que demuestran que el proceso de integración monetaria europea, además de los efectos de la creación del mercado común, ha dado lugar a un aumento de los niveles de comercio (+50 %) y de inversión (+30 %) en la zona del euro, con los consiguientes efectos positivos sobre la producción y el crecimiento. La adopción de una moneda única también ha contribuido de manera demostrable a una mayor sincronización de los ciclos económicos, ya que el euro se ha convertido en la segunda moneda de reserva más importante del mundo. Sin embargo, los desequilibrios macroeconómicos a nivel nacional persistieron y se convirtieron en un problema tras la crisis financiera mundial de 2008. En 2010, una crisis de deuda soberana afectó a los Estados miembros más débiles en términos de situación fiscal y sistema bancario. A falta de un gobierno económico central y de una capacidad fiscal central en la zona del euro, que sería la mejor opción, fue necesario adoptar medidas adicionales de estabilización de la política monetaria, entre ellas un marco de supervisión macroeconómica más estricto, la supervisión centralizada del sector bancario y un Mecanismo Europeo de Estabilidad.

En el caso de África y el Caribe, es difícil separar los efectos del tipo de cambio intrarregional (irrevocablemente) fijo de los efectos del tipo de cambio extrarregional vinculado. En los casos de la CEMAC y la UEMOA, se observa que los regímenes cambiarios han generado bajas tasas de inflación y estabilidad de precios. Sin embargo, no hay pruebas claras de que esto haya dado lugar a mayores tasas de crecimiento económico. Debido a la heterogeneidad de las economías participantes y a la evolución de sus relaciones económicas exteriores (con más interacciones con Asia), no hay consenso sobre si los actuales acuerdos monetarios con paridad fija al euro son óptimos para las regiones, al menos desde un punto de vista puramente económico. En el caso de la Unión Monetaria del Caribe Oriental (ECCU), el acuerdo también ha dado lugar a tasas de inflación bajas y estables. La vinculación al dólar estadounidense también ha contribuido a reforzar el clima empresarial en la región. Aunque los niveles de comercio intrarregional son bajos, las simetrías estructurales (internas y externas) de las economías insulares favorecen una unión monetaria. Una capacidad fiscal central podría ser un complemento adecuado al acuerdo actual.

El Mecanismo Europeo de Estabilidad (mencionado anteriormente) es un ejemplo de acuerdo financiero regional. Estos acuerdos han surgido, con variaciones, en prácticamente todas las regiones del mundo. Hay pruebas de que han sido canales de crédito eficaces en tiempos de crisis, complementarios a los programas de préstamos del FMI. Los bancos regionales de desarrollo han contribuido aún más a la creación de las condiciones y la confianza del mercado para desarrollar mercados de bonos en moneda local, especialmente en Asia, donde también se ha mejorado la capacidad de supervisión regional. Sin embargo, siguen existiendo retos estructurales y políticos para la cooperación financiera regional.

El panorama de los efectos de la cooperación regional en materia de seguridad no está muy claro. Es objetivamente muy difícil establecer relaciones causales entre los esfuerzos de cooperación y los resultados (por ejemplo, la paz, la estabilidad o la contención). No obstante, cabe destacar el papel de los factores institucionales y políticos en la eficacia de la cooperación regional en materia de seguridad. Del mismo modo, en el ámbito de la protección de la democracia, es difícil demostrar su eficacia, aunque se dispone de alguna evidencia «ligera» sobre los efectos de *lock-in* de esas políticas. Se pueden considerar cuatro categorías de factores que limitan la eficacia de las políticas regionales de protección de la democracia: «el carácter intergubernamental de la aplicación; las asimetrías de poder y las jerarquías informales que menoscaban la coherencia y la imparcialidad de la aplicación; el solapamiento institucional y la búsqueda del foro más favorable; y la autoridad limitada de las organizaciones regionales para abordar las causas de las crisis democráticas contemporáneas».

También se señala que la protección regional de los derechos humanos y la protección de la democracia suelen considerarse parte del mismo régimen, aunque existe una diferencia crucial entre ambos: la protección de los derechos humanos es competencia de tribunales o cortes (relativamente) autónomos, mientras que la protección de la democracia está dirigida por los propios Estados miembros. Esta distinción podría explicar la relativa eficacia de ambos conjuntos de políticas. Sin embargo, se observa, que, en algunos casos, los tribunales regionales reciben inicialmente un mandato formal, pero luego los Estados miembros no les permiten necesariamente ejercerlo de manera efectiva. Este es el caso, por ejemplo, del Tribunal de Justicia de la COMESA o del Tribunal de la SADC. En otros casos, sus mandatos son restringidos y no incluyen necesariamente de forma explícita la protección de los derechos humanos, aunque algunos tribunales (como el Tribunal de Justicia de la EAC

o el Tribunal Andino de Justicia) han ampliado de forma autónoma (es decir, a través de su propia jurisprudencia) su ámbito de competencia en materia de derechos humanos.

Entre los tribunales que han desempeñado un papel especialmente importante en la protección de los derechos humanos a través de sus sentencias, con repercusiones en los ordenamientos jurídicos nacionales, figuran la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal de Justicia de la UE y el Tribunal de Justicia de la CEDEAO. En el ámbito de la protección del medio ambiente, cabe mencionar las sentencias del Tribunal de Justicia de la UE, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de la EAC.

En el ámbito de la cooperación fiscal, se ha demostrado que los organismos fiscales regionales especializados aportan un valor añadido a los distintos países y a sus administraciones tributarias, al contribuir al desarrollo de las capacidades y los conocimientos técnicos en materia de recaudación tributaria, lo que a su vez contribuye a reforzar la capacidad de recaudación de los gobiernos. Las organizaciones fiscales especializadas ofrecen oportunidades para el intercambio de conocimientos y el aprendizaje mutuo, y proporcionan un marco para la cooperación técnica en cuestiones fiscales transfronterizas. Sin embargo, se ha avanzado menos en lo que respecta a la coordinación de las políticas fiscales.

En el ámbito de la política social, los casos europeos y latinoamericanos muestran que el nivel regional promueve procesos de aprendizaje mutuo entre los Estados miembros y facilita las interacciones y el diálogo entre los niveles nacional y mundial en cuanto a las políticas necesarias y deseables. Esto último quedó particularmente bien ilustrado por el espacio creado por las organizaciones regionales y la OPS en el contexto de las políticas de salud en América Latina. También se demuestra allí que estas interacciones verticales funcionan en ambos sentidos. Además, en el caso de la UE, se ha llevado a cabo una importante labor normativa en los ámbitos de la igualdad de género, las políticas contra la discriminación, el derecho laboral y las normas de seguridad, y se han establecido mecanismos de redistribución.

Como se ha mencionado anteriormente, evaluar la eficacia de las políticas regionales de educación superior no es una tarea fácil. Existen varios estudios sobre el Proceso de Bolonia y el programa Erasmus+. En el primer caso, la aplicación de las políticas obtiene una buena puntuación, pero eso no se traduce necesariamente en la consecución de los objetivos. La movilidad de los estudiantes aumentó, pero los objetivos en materia de movilidad no se alcanzaron necesariamente. En cualquier caso, hay pruebas de que el sistema europeo de educación superior se ha vuelto más atractivo para los estudiantes. Se ha demostrado que el programa Erasmus+ está asociado a una puntuación más alta de los participantes (en comparación con los no participantes) en términos de competencias, conocimientos y actitudes. Sin embargo, es difícil establecer relaciones causales. Se han observado efectos positivos de los programas de movilidad en la movilidad de los estudiantes en Asia, pero la movilidad de los estudiantes es, obviamente, solo una variable política intermedia. En América Latina también hay algunos indicios de los efectos positivos de los programas de movilidad en la movilidad, pero los efectos son desiguales. En el Mercosur se han observado resultados positivos en lo que respecta a las redes de investigación transfronterizas. Los efectos de las iniciativas educativas regionales en África son aún menos claros, debido principalmente a deficiencias en la aplicación.

Conclusiones generales

De las evaluaciones empíricas también se pueden extraer algunas conclusiones generales: en primer lugar, el compromiso político desempeña un papel fundamental en la eficacia de las políticas y no se debe subestimar el carácter político de los proyectos regionalistas. En el caso de la integración monetaria, por ejemplo, se puede demostrar que las decisiones sobre la cooperación y la integración regionales deben basarse en un cálculo de costes y beneficios (en el sentido más amplio), pero que su éxito final dependerá de manera crucial del compromiso político de los Estados implicados y de sus actores. Por lo tanto, no es necesariamente cierto que los factores estructurales *ex ante* determinen la eficacia («éxito») de los proyectos y políticas regionales. Entre estos factores se encuentran, por ejemplo, los niveles de comercio intrarregional *ex ante* para la integración de los mercados o los criterios de las ZMO para la integración monetaria. No son irrelevantes, pero no deben considerarse condiciones suficientes. En la literatura sobre integración monetaria se ha sugerido la endogeneidad de estos criterios (Frankel y Rose, 1998). Las condiciones para una integración eficaz pueden cumplirse *a posteriori*. En otras palabras, el regionalismo como nuevo proyecto político y construcción social crea (o al menos *puede* crear) sus propias condiciones. Se observa un paralelismo interesante, aunque inesperado, en el ámbito de la cooperación cultural regional. No son tanto las características culturales *ex ante* (por ejemplo, la proximidad cultural o la homogeneidad cultural) las que importan para un proceso de integración regional, sino más bien la forma en que se establece un «régimen de diversidad» eficaz durante el proceso. El papel crucial del compromiso político y la confianza mutua también queda ilustrado por los casos de los mercados comunes y la gobernanza transfronteriza del agua.

En segundo lugar, y en relación con el punto anterior, no deben subestimarse las complejidades de la economía política. Estas pueden explicar la diferencia entre los casos exitosos y los fracasados de la cooperación regional. Aunque los acuerdos de gobernanza regional tienen efectivamente el potencial de resolver los problemas de acción colectiva (véase más arriba), no siempre es fácil aplicarlos. En este contexto, se puede identificar una «paradoja de la integración regional»: cuanto más importante es la disponibilidad de recursos públicos nacionales, mayor es la reticencia a poner en común los recursos nacionales. La existencia o no de un liderazgo regional entre los Estados miembros más grandes y la percepción del rendimiento de la inversión en cooperación regional serán, por lo tanto, variables cruciales para comprender la dinámica de la cooperación regional en determinadas zonas.

En tercer lugar, y en parte relacionado con el primer punto, se observa que la eficacia también depende del diseño de los tratados. El diseño de los tratados es, a su vez, el resultado del compromiso político, pero también de la capacidad técnica y de las opciones elegidas. Se ha observado un diseño deficiente, por ejemplo, en el ámbito de la gobernanza transfronteriza del agua.

En cuarto lugar, aunque el valor añadido de los niveles de gobernanza regional pueda demostrarse empíricamente, también es cierto que el sistema de gobernanza multinivel emergente y el sistema político *de facto* se vuelven más complejos, con el riesgo de que los ciudadanos se identifiquen menos con este último y no se sientan necesariamente representados. Se trata de un reto real que exige una nueva reflexión sobre la participación y la organización de la democracia en dichos sistemas.

En quinto lugar, a partir de estudios de casos africanos, y tal y como se refleja en la literatura sobre regionalismos latinoamericanos, se puede concluir que el

regionalismo tiene el potencial de conducir a una mayor autonomía política, incluida la autonomía política nacional. Al mismo tiempo, como ilustra el caso de la gobernanza digital, también existen tensiones reales entre «el interés regional» y los intereses y objetivos nacionales en términos de soberanía nacional. También hay casos de organizaciones regionales del Sur Global que dependen financieramente de países del Norte Global y/o de organizaciones regionales lideradas por el Norte. Esto limita su potencial para concebir políticas autónomas.

En sexto lugar, para evaluar mejor la eficacia de las políticas regionales, se necesitan mejores datos (sistemáticos) sobre los insumos de las organizaciones regionales (es decir, los recursos financieros y humanos que se movilizan a nivel regional).

Referencias bibliográficas

ACHARYA, A. (2012). Comparative Regionalism: A Field Whose Time has Come? *The International Spectator*, 47(1), 3-15.

ACHARYA, A. (2016). Regionalism beyond EU-centrism. En T. A. Börzel & T. Risse (Eds.), *Oxford Handbook of Comparative Regionalism* (pp. 109-132). Oxford: Oxford University Press.

ACHARYA, A. & Johnston, A. I. (2007). *Crafting Cooperation. Regional International Institutions in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

AMAYA, A., BINAGWAHO, A. & DE LOMBAERDE, P. (2021). Regional Collective Action to Address COVID-19 and Prepare for Future Pandemics, *T20 Policy Brief*.

AMAYA, A. & DE LOMBAERDE, P. (2021). Regional cooperation is essential to combatting health emergencies in the Global South, *Globalization and Health*, 17(9), 1-6.

BAIER, S. L. & BERGSTRAND, J. H. (2007). Do free trade agreements actually increase members' international trade? *Journal of International Economics*, 71(1), 72-95.

BALASSA, B. (1961). *The Theory of Economic Integration*. Homewood, Ill.: Richard Irwin.

BHAGWATI, J. (1992). Regionalism versus multilateralism. *World Economy*, 15(5), 535-556.

BILAL, S., DE LOMBAERDE, P. & TUSSIE, D. (2011). *Asymmetric Trade Negotiations*, London: Routledge.

CECCHINI, P., CATINA, M., & JACQUEMIN, A. (1988). *The European Challenge 1992: The Benefits of a Single Market*. Aldershot: Wildwood House.

CEPAL (1959). *El mercado común latinoamericano y el régimen de pagos multilaterales en el mercado común latinoamericano*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CONCA, K. (2012). The Rise of the Region in Global Environmental Politics. *Global Environmental Politics*, 12(3). 127-133.

COOPER, A.F., HUGHES, C.W. & DE LOMBAERDE, P. (Eds.) (2008). *Regionalisation and Global Governance: The Taming of Globalisation*. London: Routledge.

DEGESEGGER-MÁRQUEZ, A. & REMØE, S. (2019). ASEAN's science, technology and innovation policy: tension and integration between intergovernmentalism and sub-regional cooperation. *Asia Pacific Business Review*, 25(5), 637-655.

DE LOMBAERDE, P. (2023). Regional Cooperation and Integration: Why? Where? and So What? *UNU-CRIS Working Paper*, (04).

DE LOMBAERDE, P. (Ed.) (2024). *Handbook of Regional Cooperation and Integration*, Edward Elgar Publishing.

https://www.e-elgar.com/shop/gbp/handbook-of-regional-cooperation-and-integration-9781800373730.html?srsId=AfmBOoqBOtRQO6ub_ccmeBc7BYdHNXeMn2D0uY1dm9wzBkqF5hbbhXS8

DE LOMBAERDE, P. & LIZARAZO RODRIGUEZ, L. (2015). International Regionalism and National Constitutions: A Jurimetric Assessment. *Journal of Transnational Law & Policy*, 24, 23-64.

DE LOMBAERDE, P., SÖDERBAUM, F., VAN LANGENHOVE, L. & BAERT, F. (2010). The Problem of Comparison in Comparative Regionalism. *Review of International Studies*, 36(3), 731-753.

DE WIT, H. (2002). *Internationalization of higher education in the United States of America and Europe: A historical, comparative, and conceptual analysis*. Westport, CT: Greenwood Press.

DEUTSCH, K. (1957). *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton: Princeton University Press.

DI CAPRIO, A., SANTOS-PAULINO, A. U. & SOKOLOVA M. V. (2017). Regional Trade Agreements, Integration and Development. *UNCTAD Research Paper*, (1).

ENGEL, U. & MATTHEIS, F. (Eds.) (2019). *The Finances of Regional Organisations in the Global South: Follow the Money*. Abingdon-New York: Routledge.

FELBERMAYR, G., GROSCHL, J. & HEILAND, I. (2018). Undoing Europe in a New Quantitative Trade Model. *IFO Working Papers*, 250.

FRANKEL, J. A. & ROSE, A. K. (1998). The endogeneity of the optimum currency area criteria. *Economic Journal*, 108(449), 1009-1025.

HAAS, E. B. (1970). The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing. *International Organization*, 24(4), 607-646.

HEAD, K. & MAYER, T. (2014). Gravity Equations: Workhorse, Toolkit, and Cookbook, En G. Gopinath, E. Helpman & K. Rogoff (Eds.), *Handbook of international economics* (vol. 4, pp. 131-195). Elsevier.

HOOGE, L. & MARKS, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield.

HORN, H., MAVROIDIS, P.C. & SAPIR, A. (2009). Beyond the WTO? An anatomy of EU and US preferential trade agreements. *Bruegel Blueprint*, (7).

IN 'T VELD, J. (2019). Quantifying the Economic Effects of the Single Market in a Structural Macromodel. *European Economy Discussion Papers*, (94).

JETSCHKE, A. et al. (2021). Patterns of (dis)similarity in the design of regional organisations: The regional organisations similarity index (ROSI). *International Studies Perspectives*, 22(2), 181–200.

KATZENSTEIN, P. J. (1996a). Regionalism in Comparative Perspective. *ARENA Working Papers*, (1).

KATZENSTEIN, P. J. (1996b). 'Regionalism in Comparative Perspective. *Cooperation and Conflict*, 31(2), 123-159.

KNIGHT, J. (2015). Meaning, rationales and tensions in the internationalisation of higher education. In S. McGrath & Q. Gu (Eds.), *Routledge Handbook of International Education and Development* (pp. 345-359). London: Routledge.

LAURSEN, F. (2010). *Comparative Regional Integration: Europe and Beyond*, Aldershot: Ashgate.

MARKS, G. (1993). Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. En A. W. Cafruny & G. Rosenthal (Eds.), *The State of the European Community. The Maastricht Debates and Beyond* (pp. 387-410). Essex: Boulder.

MAYER, T., VICARD, V. & ZIGNAGO, S. (2018). The Cost of Non-Europe, Revisited. *CEPII Working Paper*, (06).

MELITZ, M. J. & REDDING, S. J. (2021). Trade and Innovation. *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*, (28945).

MONCAYO, E., DE LOMBAERDE, P. & GUINEA IBÁÑEZ, O. (2012). Latin American Regionalism and the Role of UN-ECLAC, 1948-2010. En C. Auroi & A. Helg (Eds.), *Latin America 1810-2010. Dreams and Legacies* (pp. 359-386). London: Imperial College Press.

MUNDELL, R. A. (1961). A Theory of Optimum Currency Areas. *American Economic Review*, 51(4), 657-665.

PREBISCH, R. (1959). Commercial Policy in the Underdeveloped Countries. *American Economic Review*, 49(2), 251-273.

RIGGIROZZI, P. & DECIANCIO, M. (2018). Region Building, Autonomy and Regionalism in South America. In A. Paasi, J. Harisson & M. Jones (Eds), *Handbook on the Geographies of Regions and Territories* (pp. 479-488). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

RODRIK, D. (2007). The inescapable trilemma of the world economy. *Dani Rodrik's weblog*. https://rodrik.typepad.com/dani_rodriks_weblog/2007/06/the-inescapable.html.

SADOFF, C.W. & Grey, D. (2002). Beyond the river: the benefits of cooperation on international river. *Water Policy*, 4(5), 389-403.

SCHERMERS, H.G. & BLOKKER, N. (2011). *International institutional law. Unity within diversity*. Leiden: Nijhoff Publishers.

SCHIFF, M. W. & WINTERS, L. A. (2003). *Regional Integration and Development*. Washington DC: World Bank.

SÖDERBAUM, F. (2003). Introduction. In F. Söderbaum & T. Shaw (Eds.), *Theories of New Regionalism: A Palgrave Reader* (pp. 1-21). Basingstoke-New York: Palgrave Macmillan.

THAKUR, R. & VAN LANGENHOVE, L. (2006). Enhancing Global Governance Through Regional Integration. *Global Governance*, 12(3), 233-240.

TINBERGEN, J. (1954). *International Economic Integration*. Amsterdam: Elsevier.

VAN DER VEN, C. & Signé, L. (2021). Greening the AfCFTA: It is not too late. *Africa Growth Initiative at Brookings – Policy Brief*, (Sep.).

VARKEY, H. (2016). *The Haze Problem in Southeast Asia: Palm Oil and Patronage*. London & New York: Routledge.

WOLF, A., NATHARIUS, J., DANIELSON, J., WARD, B. & PENDER, J. (1999). International River Basins of the World. *International Journal of Water Resources Development*, 15(4), 387-427.

Cómo citar:

DE LOMBAERDE, P. (2026). Cooperación e integración regional: ¿por qué? ¿dónde? ¿y para qué? *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 42, (Ene-Jun), pp.26-46