

Reseñas de libros

Dilemas (y dificultades) de la integración regional

Juan Pablo Soriano
Profesor-investigador posdoctoral en Relaciones Internacionales, Universitat Autònoma de Barcelona

Valle, Valeria Marina
Negotiations for the Interregional Association Agreement: between the European Union and MERCOSUR
LAMBERT Academic Publishing, 2011.
364 págs.

Fioramonti, Lorenzo (edit.)
Regions and Crises: New Challenges for Contemporary Regionalisms
Palgrave Macmillan, 2012.
264 págs.

Hale, Thomas; Held, David; Young, Kevin
Gridlock: Why Global Cooperation is Failing When We Need It Most
Polity Press, 2013.
368 págs.

Estos tres libros se inscriben en la creciente literatura académica que analiza la situación de «impasse» (Valle), «bloqueo» (Hale, Held y Young) y «crisis» (Fioramonti) por la que atraviesan hoy distintas iniciativas de integración regional, cooperación interregional y gobernanza global. Desde perspectivas y niveles de análisis distintos, los textos se plantean una gran pregunta: ¿por qué la cooperación internacional es cada vez más compleja y difícil de alcanzar? Y coinciden en la respuesta: no hay un solo fenómeno que, por sí mismo, permita responder a esta pregunta. Para ello se necesita una aproximación «compleja» que analice los retos políticos, económicos, institucionales, militares, de legitimidad y representatividad, que tienen ante sí la cooperación internacional, el regionalismo y la gobernanza internacional.

En *Gridlock: Why Global Cooperation is Failing When We Need It Most*, Thomas Hale, David Held y Kevin Young plantean que, aunque la cooperación internacional esté en un estado de bloqueo, es urgente abordar un sinnúmero de problemas globales. La cuestión es: ¿por qué «un estado de bloqueo» se está convirtiendo en el rasgo principal de las

organizaciones internacionales contemporáneas, y qué se puede hacer al respecto? Comercio, finanzas, proliferación nuclear, armas ligeras, biodiversidad, cambio climático; en cada una de estas áreas, dicen los autores, las negociaciones internacionales o bien han fallado o han tenido un éxito limitado. Si bien la cooperación internacional nunca ha sido tarea fácil, en años recientes los problemas se han incrementado, y el multilateralismo que prevalece hoy en día, diseñado tras la Segunda Guerra Mundial, ya no es el adecuado. De acuerdo con estos tres autores, hay cuatro factores interrelacionados que explican el estado de bloqueo de la gobernanza global, esto es, la multipolaridad creciente, la inercia institucional, la complejidad de los problemas globales y la fragmentación institucional.

El aumento de la multipolaridad y la globalización han potenciado la interdependencia, así como debilitado el multilateralismo, ya que de manera simultánea se ha incrementado el número de actores cuyo consentimiento es necesario para la cooperación internacional, por una parte, y se ha generado un declive en la influencia de cualquier país (incluso de los más poderosos) para determinar el resultado de las negociaciones internacionales, por la otra. En otras palabras, respecto a la gobernanza internacional, se ha incrementado el número de actores con poder de veto (*veto players*) y han disminuido los espacios para alcanzar los acuerdos. En cuanto a la inercia institucional, el libro plantea

que el proceso de toma de decisiones de la mayoría de las instituciones internacionales genera una situación de bloqueo casi permanente, y el motivo es que ese proceso está basado en la lógica de la distribución de poder internacional tras la Segunda Guerra Mundial (véase el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o el Fondo Monetario Internacional). Asimismo, los problemas que hay que resolver son cada vez más complejos, tanto en términos de su extensión (el alcance *geográfico* de los problemas) como en su intensidad (los problemas penetran más profundamente en la vida cotidiana de las sociedades). El cuarto elemento que contribuye a generar ese bloqueo es la fragmentación de los sistemas de cooperación multilateral: existe una división del trabajo poco eficiente que, paradójicamente, reduce la centralidad de las instituciones internacionales en la política mundial.

La conclusión a la que llegan Hale, Held y Young es que si no hay una serie de transformaciones de los mecanismos de gobernanza, a fin de hacerlos más representativos, más transparentes y más legítimos, el bloqueo seguirá siendo el rasgo dominante del futuro orden global. En este sentido, si no se actúa, esta situación de bloqueo puede conducirnos a un mayor debilitamiento del multilateralismo, al fortalecimiento del unilateralismo, al regreso de la política de poder entre las principales potencias, a la aparición de más estados fallidos, así como a una gobernanza tecnocrática, ilegítima e insostenible.

Por su parte, el texto editado por Lorenzo Fioramonti, *Regions and Crises: New Challenges for Contemporary Regionalisms*, analiza el impacto que las crisis internacionales políticas, económicas y humanitarias de las últimas décadas han tenido en los procesos de integración regional y en las relaciones interregionales. El libro contiene una serie de estudios de caso que abordan los procesos de integración regional en Europa, América del Norte, Sudamérica, África Subsahariana y Asia. En él se plantea que existe un nivel intermedio, entre el Estado y el entorno global, en el que se sitúan las organizaciones regionales como estructuras más efectivas para lidiar con muchos fenómenos y procesos que trascienden las fronteras de las comunidades nacionales. De acuerdo con los autores, en un mundo globalizado donde viejos y nuevos retos ponen en cuestión los procesos de decisión tradicionales, y en el que los estados encuentran cada vez más difícil gobernar los procesos políticos, las relaciones humanas y las transacciones económicas transfronterizas, la gobernanza regional se ha convertido en una poderosa herramienta para confrontar esta creciente complejidad. No obstante, los distintos casos de estudio muestran que los procesos de integración regional no siempre se benefician de las crisis (contrariamente a lo que argumenta cierta literatura académica). En un contexto de crisis, a veces los estados tienden a encerrarse en sí mismos y se refugian en un nacionalismo cortoplacista que vulnera enormemente

la integración regional. Un ejemplo de ello lo tenemos en uno de los capítulos dedicados al caso europeo, donde se plantea que la «eurocrisis» posiblemente ha tenido un efecto negativo en la «aceptabilidad» de la integración regional como un fin para el regionalismo, no solamente en Europa, sino también en otras regiones del mundo.

En este marco, algunos de los capítulos exponen que las potencias emergentes en África, Asia y Sudamérica están cada vez más convencidas de la necesidad de encontrar formas diferentes de promover la gobernanza regional en un mundo en el que la distribución tradicional de poder en las instituciones internacionales está siendo crecientemente cuestionada. Una de las principales conclusiones del texto es que no solamente hay que analizar la «cantidad» de regionalismos (es decir, si el regionalismo se convertirá en la forma predominante de gobernanza global), sino más bien la calidad, porque en cada forma de regionalismo siempre hay ganadores y perdedores («los regionalismos no son procesos tecnocráticos apolíticos»). En este sentido, puede decirse que el libro hace un llamado a desarrollar nuevas formas de gobernanza regional, que permitan la participación y el escrutinio de la sociedad civil, que se alejen de modelos de gobernanza tecnocrática y que se traduzcan en bienestar para las sociedades.

En *Negotiations for the Interregional Association Agreement: between the European Union and MERCOSUR*,

Valeria Valle aborda los problemas de las negociaciones internacionales entre regiones; específicamente analiza las fallidas negociaciones entre la Unión Europea y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) para alcanzar un acuerdo comercial. Este libro hace asimismo una sistematización muy útil de las principales herramientas teóricas que las relaciones internacionales han desarrollado para explicar las negociaciones interregionales; herramientas que la autora incorpora en su análisis. Así, este libro estudia en profundidad las distintas fases por las que ha transitado el proceso de negociación birregional UE-MERCOSUR, y señala que hay una serie de factores interrelacionados que explican por qué, después de casi quince años de iniciadas las negociaciones (1999), no se ha podido concretar un acuerdo. Esos factores corresponden a diversas cuestiones políticas, económicas y sociales, así como a distintos niveles de interacción: factores internos en cada Estado, dinámicas regionales en la UE y en el MERCOSUR, elementos de las relaciones de la UE-América Latina en general, y cambios en el ámbito internacional. Todos ellos progresivamente han venido reduciendo el interés de ambas partes en un acuerdo birregional. Valle deja muy claro que hay una interacción entre todos estos temas y niveles, pero los aborda por separado a fin de analizarlos a fondo.

Si bien en toda negociación internacional hay temas que generan dificultades, en el caso de las negociaciones

UE-MERCOSUR hay algunas cuestiones que parecen casi imposibles de superar debido a los vetos de múltiples actores subestatales y no gubernamentales. Este es el caso de la demanda de MERCOSUR de que la UE reduzca substancialmente sus subsidios agrícolas y permita el acceso de la producción agrícola sudamericana con los mismos aranceles que algunos países de África y el Caribe; o la demanda de la UE de que aquél liberalice los sectores de compras gubernamentales y de telecomunicaciones. Por otra parte, las negociaciones birregionales han estado sujetas a los avances y retrocesos en el ámbito multilateral, y específicamente en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC), donde China, Estados Unidos e India tienen hoy un papel clave. Y las negociaciones en la OMC, dice la autora, a su vez están condicionadas por un contexto internacional de redistribución del poder que hace más complejas las negociaciones multilaterales de todo tipo. En este contexto, la emergencia de China como alternativa comercial para América Latina y para la UE en la primera década del siglo XXI merece especial análisis en el texto, pues este proceso desincentiva la necesidad de avanzar rápidamente en la negociación UE-MERCOSUR. Con la entrada de China en el sistema multilateral de comercio en 2001, se generó un cambio importante en los equilibrios de poder internacional que tuvieron un impacto en el *impasse* en el que entraron las negociaciones

birregionales. Finalmente, el trabajo de Valle plantea que, en teoría, a mayores niveles de integración regional hay más capacidad de negociación interregional; sin embargo, el hecho de que una región logre «negociar con una sola voz» no es fácil, tal y como lo demuestra el proceso de negociación entre los miembros del MERCOSUR y las ampliaciones de la UE que se han producido durante el periodo de negociación. Además, se plantea que en el caso del MERCOSUR, ante las dificultades (o falta de voluntad política) para profundizar la integración, los liderazgos políticos adquirieron una enorme relevancia.

En conjunto, los tres libros ofrecen una excelente revisión del estado del regionalismo, la cooperación internacional y la gobernanza global, en un escenario mundial caracterizado por cambiantes equilibrios políticos y económicos. El mundo está cambiando lentamente hacia una estructura multipolar; existen una serie de retos con dimensión global y hay una interdependencia creciente. Por ello, este mundo requiere nuevas formas de gobernanza mundial que incluyan a diferentes tipos de actores, estatales y no estatales, públicos y privados; nuevas formas que permitan crear marcos regulatorios más creíbles, más efectivos y más legítimos.

Un ejemplo de gobernanza política: la política europea de energía

Francisco Pérez

Coordinador de proyectos, CIDOB

Morata, Francesc y Solorio Sandoval, Israel (eds.)

European Energy Policy: an Environmental Approach

Edward Elgar Publishing, 2012

234 págs.

Resulta paradójico, como señalan los autores, que un sector como la energía, que formó parte de los tratados fundacionales de la Unión Europea, haya tardado tanto tiempo (hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009) en convertirse en una política plenamente «europea»; si bien la UE comenzó a hacer política energética desde los años setenta del siglo pasado, a través de la política medioambiental y del mercado interior. La política energética es, sin embargo, tal y como subrayan los autores, una política transversal «en construcción», con resultados inciertos, en constante tensión para satisfacer la trinidad a veces irreconciliable de seguridad de abastecimiento, sostenibilidad y competitividad económica. Necesita pues de una constante cooperación y coordinación de los Estados Miembros, aspecto este no resuelto ni en la dimensión externa del diálogo energético con