

aún más a la ciencia social, relacionada con la condición individual de la persona. Este enfoque «impuro», que sugiere una nueva lectura de los principios fundamentales a través de una clave histórico-jurídica, sería necesario para evitar el regreso a una falsa «connotación natural» de los derechos, que se pierde —como está ampliamente demostrado por el autor— en un nivel de protección abstracto y poco incisivo. En este apartado, entonces, se desvelan las razones que apoyan a un «constitucionalismo mestizo», que —con palabras de Bonfiglio— «incluso antes de representar una exigencia hermenéutica, se acerca más a un «modo de pensar» para el jurista, atento a la diversidad y la contaminación cultural e institucional».

Coincidimos con el autor en la forma de aplicar la comparación, que en sí misma relativiza los datos normativos y entonces tiene que ser acompañada por un estudio adecuado de las variables históricas y sociales, para comprender plenamente todos los significados más importantes de una institución determinada. El «constitucionalismo mestizo» no abandona totalmente la doctrina clásica, pero queda anclado a la realidad positiva de todos aquellos principios que, por ser generales, podrían no resultar plenamente eficaces en un contexto global y multicultural. En definitiva, se trata de un «meta-código constitucional» que pone en relación las diferentes culturas, eliminando el espectro del extremismo ideológico y el fanatismo religioso.

El libro de Salvatore Bonfiglio nos ofrece ideas importantes e interesantes. La estructura articulada no impide el desarrollo del enfoque central de la obra, en la que se evidencia un extremo rigor científico y una apreciada dialéctica entre la teoría jurídica y los problemas sociales más relevantes. Se destaca el uso funcional del método comparativo, continuamente enriquecido con referencias doctrinales y consideraciones histórico-culturales apropiadas. Una obra que convence al lector, especialmente adecuada para la formación del jurista y que se enfrenta a un público más amplio.

*Claudio Di Maio*  
Universidad de Calabria

CARLOS CLOSA AND LORENZO CASINI: *Comparative Regional Integration. Governance and Legal Models*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, 490 págs.

Este libro viene a ocupar un vacío existente en la floreciente literatura sobre regionalismo comparado a través de un análisis abarcador de distintos procesos y estructuras de gobernanza regional y multilateral. Los autores proponen abordar el complejo tema de los modelos de gobernanza a través de un

mapeo de los diseños institucionales subyacentes a una muestra de 85 organizaciones internacionales. Los objetivos de esta obra son: i) explicar por qué distintas organizaciones internacionales adoptan diferentes diseños institucionales y ii) explorar qué instrumentos legales son adoptados para promover la integración. Los autores siguen un planteamiento institucionalista formal orientado a formular una clasificación de los modelos de integración basada en diferentes tipos de diseño institucional y de instrumentos normativos, en el intento de brindar herramientas conceptuales que faciliten la comparación de organizaciones creadas en épocas diversas y localizadas en regiones distintas del sistema internacional. El análisis desarrollado por Closa y Casini se articula a partir de la suposición de que la integración es un proceso formal basado en la creación de estructuras normativas legalmente vinculantes que garantizan la credibilidad de los compromisos asumidos por los Estados miembros.

La tesis principal del libro es que existe una correlación entre los objetivos de la acción colectiva y el diseño institucional adoptado para perseguir dichos objetivos. Los Estados que se adhieren a una organización internacional aceptan contraer compromisos formales a fin de alcanzar beneficios colectivos que no podrían conseguir individualmente por falta de recursos y capacidades. El diseño institucional de las organizaciones internacionales proporciona la estructura que regula el comportamiento de los Estados miembros, restringiendo su capacidad de infringir los compromisos asumidos. Por medio del análisis de los compromisos formales que subyacen al funcionamiento de las organizaciones regionales/internacionales bajo examen, los autores demuestran que el diseño institucional (es decir, la intensidad y la amplitud de los compromisos contraídos) varía dependiendo de los objetivos perseguidos por la organización. Closa y Casini afirman que cuanto mayores sean el número de objetivos comunes y el alcance de los cambios introducidos por la acción colectiva, más intensos serán los compromisos institucionales establecidos por los Estados miembros por medio de tratados internacionales.

La estructura del libro está articulada en tres macrocapítulos. En el primer capítulo (pp. 1-153), Carlos Closa presenta el enfoque teórico institucionalista legalista-formal (*rational choice institutionalism*) sobre el cual se articula el trabajo de comparación de los distintos modelos de formalización adoptados por distintas organizaciones internacionales, situando el libro en la extensa y fragmentada literatura sobre regionalismo e integración (pp. 1-8). Closa afirma que poner el enfoque en la formalización de los compromisos legales y de los procedimientos de toma de decisión permite no solo comparar las modalidades de interacción entre actores en el marco de una muestra considerable (*large-N*) de organizaciones internacionales, sino también comprobar la existencia de una correlación entre objetivos y diseño institucional. A nivel epistemológico, Closa cuestiona la utilidad de los planteamientos idiosincráticos acerca de la

unicidad de procesos de integración desarrollados en regiones caracterizadas por historias, geografías y costumbres distintas. Como alternativa, el capítulo propone la adopción de un planteamiento de ciencia política *mainstream* basado en la comparación de elementos clasificados bajo categorías conceptuales comunes, como los objetivos y el diseño institucional de una organización internacional. En primer lugar, Closa desarrolla una tipología de objetivos perseguidos por las organizaciones internacionales, que incluyen —entre otros— el libre comercio, la unión aduanera, la unión económica, la integración, la armonización de políticas públicas, la seguridad, la defensa de la soberanía territorial y de los derechos humanos (p. 13). Closa demuestra que el incremento y la profundización de los objetivos de integración conllevan una creciente formalización del proceso de acción colectiva y el fortalecimiento de los compromisos legales por medio de la revisión de la estructura institucional de la organización. El capítulo nos brinda también un mapeo de las reglas (acceso, salida y suspensión) y de los requerimientos (geográficos, religiosos y políticos) que regulan la *membership* de distintas organizaciones regionales en África, las Américas, Europa y Asia (pp. 10-69). El autor presenta un panorama global marcado por múltiples superposiciones, tanto a nivel de objetivos como de membresías, particularmente intensas en África y en América latina, sobre todo en el ámbito económico-comercial. Entre las explicaciones propuestas hay la competencia entre proyectos geopolíticos promovidos por distintas potencias regionales, la tendencia a la multiplicación de plataformas regionales como herramienta de consolidación externa e interna por parte de regímenes débiles y la presencia/ausencia de actores externos capaces de promover una racionalización de las arquitecturas de gobernanza regional (p. ej., la UE en África).

En segundo lugar, Closa nos brinda un mapeo de los distintos diseños institucionales adoptados por las organizaciones internacionales, enfocado en el tema de la delegación de autoridad por parte de los Estados. El autor identifica dos polos opuestos: la creación de órganos supranacionales independientes y el establecimiento de órganos intergubernamentales controlados por los Estados miembros (p. 75). A través del análisis de los órganos claves de los esquemas de integración regional, como los órganos de toma de decisión (consejos de jefes de Estado), las secretarías, los órganos judiciales (Cortes) y los Parlamentos supranacionales, el capítulo identifica distintos niveles de intergubernamentalismo que operan en las organizaciones internacionales. Lo que emerge del estudio de los procedimientos de toma de decisión y de voto es que en algunos casos los Estados delegan poder de iniciativa legislativa a órganos supranacionales (ECOWAS, UE, IGAD y LAFTA), mientras que en otros (MERCOSUR, UNASUR, SADC, ASEAN, etc.) el poder de decisión queda firmemente en las manos de representantes de los Estados miembros y en particular de los jefes de Estado (*presidential intergovernmentalism*) (p. 81).

El mapeo realizado por Closa nos presenta una radiografía sumamente interesante del funcionamiento de distintas organizaciones internacionales. Por un lado sobresale una tendencia general hacia el intergubernamentalismo; por el otro, se puede apreciar una significativa complejidad y variedad a nivel de las herramientas de *governance*, lo cual nos exige llevar el debate más allá de la dicotomía entre integración supranacional y cooperación intergubernamental. El capítulo concluye identificando siete modelos de integración que son el resultado de la aplicación de los criterios (objetivos, *membership*, estructura institucional, reglas de toma de decisión y tipos de legislación secundaria) que sustentan la clasificación operada por Closa: i) áreas de libre comercio, ii) uniones aduaneras y mercados comunes, iii) comunidades, iv) uniones políticas, v) organizaciones geográficas/identitarias de no integración, vi) organizaciones de seguridad, vii) agencias funcionales (pp. 143-144).

En el segundo capítulo Lorenzo Casini analiza los mecanismos de integración legal que caracterizan el desarrollo de regímenes internacionales. El objetivo del capítulo es llevar a cabo una clasificación funcionalista de dichos instrumentos legales a través del derecho administrativo global, que nos permita definir cuáles son las soluciones legales más comunes y efectivas en los procesos de integración. Casini identifica cuatro tipologías de organización internacional: i) las organizaciones intergubernamentales formales (Naciones Unidas, OMS, UNICEF, etc.); ii) las organizaciones híbridas público-privadas que ejercen funciones públicas (Gates Foundation, World Anti-Doping Agency, etc.); iii) las redes transnacionales (instrumentos de gobernanza débilmente formalizados que involucran a Estados, organizaciones internacionales y actores privados, como el Comité de Basilea); y iv) los regímenes informales. Casini usa la banca de datos a disposición para demostrar que la producción normativa ha crecido de manera desmedida a nivel regional y multilateral, abriendo las puertas al surgimiento de un régimen regulatorio global. Los casos de la OMS en el sector salud, de la OIT en sector laboral y de la OIEA en el sector de la energía atómica son emblemáticos del surgimiento de regímenes regulatorios multilaterales que permiten el establecimiento de reglas, normas y estándares que están afuera del control individual de los Estados naciones.

El capítulo explora las características y la naturaleza de las normas producidas por las organizaciones internacionales, distinguiendo entre normas legalmente vinculantes (de aplicación directa o indirecta) y normas no vinculantes. El incremento constante de la función jurídico-normativa de las organizaciones internacionales, observa Casini, ha generado un número creciente de mecanismos de supervisión ejercidos por órganos judiciales supranacionales con poderes de resolución de controversias y revisión administrativa, como en el caso de la Unión Africana, de la Comunidad Andina, de ECOWAS y de la UE. Esta tendencia ha generado una expansión significativa de la burocracia transnacional,

cuyo objetivo es promover la convergencia normativa a través de estándares, buenas prácticas, reglamentos y directivas. Un caso emblemático es la UE, con sus 30 agencias descentralizadas. Sin embargo, esta tendencia se observa también en organizaciones africanas (ECOWAS) y latinoamericanas (UNASUR). Casini busca entender cuál es el valor legal de dicho cuerpo normativo: ¿en qué casos podemos realmente hablar de ley? ¿Cuándo de *soft-law*? Casini toma el ejemplo de las buenas prácticas establecidas por la OMS, las cuales, a pesar de ser formalmente no vinculantes, son incorporadas voluntariamente por los Estados miembros en la legislación doméstica.

El capítulo luego enfrenta el tema de los crecientes conflictos entre normas internacionales y ordenamientos domésticos. Casini nos muestra cómo en algunos casos se ha decidido darle aplicabilidad directa a las normas «regionales» (UE, CAN, ECOWAS), mientras que en otros (MERCOSUR, CARICOM, Liga Árabe, etc.) se ha optado por la incorporación doméstica no automática. El capítulo expone de manera eficaz la correlación entre el crecimiento de las normas internacionales y el desarrollo de burocracias internacionales (secretarías, cortes supranacionales, mecanismos de solución de controversia, etc.), las cuales ejercen funciones que van desde el apoyo administrativo al monitoreo y la implementación. El surgimiento de administraciones internacionales ha generado una creciente demanda de contrapartes burocráticas nacionales capaces de interactuar con las normas y los actores internacionales (públicos y privados) que las producen. Además, el creciente impacto de las normas internacionales sobre las políticas públicas nacionales pone un tema de legitimidad y representatividad de las instituciones internacionales, que está generando tensiones y reacciones políticas alarmantes a nivel doméstico. El capítulo concluye identificando tres instrumentos de gobernanza a través de los cuales los Estados persiguen la integración legal en el marco de los regímenes internacionales investigados: i) *indirect rule* —normas internacionales determinan la creación de organismos a nivel doméstico que son regulados por las autoridades nacionales (UE); ii) *role splitting* — actores domésticos juegan un doble rol de terminal nacional para la recepción de normas regionales y de representases de los gobiernos a nivel regional (como en los casos de ASEAN y UNASUR); iii) *normative supremacy* —el establecimiento de una jerarquía entre normas internacionales y derecho doméstico (esto se produce en los regímenes internacionales más formalizados, como la ONU y la UE). El uso de estas herramientas de gobernanza varía dependiendo de la profundidad de los objetivos de integración, así como de factores de naturaleza geográfica e histórico-cultural (p. ej., diferentes tradiciones legales). La conclusión de Casini es que cuanto mayor sea el nivel de integración en una organización regional, más intensa será la aplicación de normas a través del instrumento de la supremacía normativa.

En el tercer capítulo, Omri Sender analiza específicamente el diseño institucional y las funciones de las secretarías generales de seis organizaciones regionales: APEC, ECOWAS, EFTA, MERCOSUR, NAFTA y OEA. El objetivo del capítulo es explorar las variaciones en el diseño institucional de un órgano clave para el funcionamiento de una organización internacional, así como brindar opciones a los tomadores de decisiones para fortalecerlo. A través del análisis detallado de las funciones, del presupuesto y de la estructura organizacional de las seis secretarías, Sender muestra el constante crecimiento de la participación de las secretarías no solo en la gestión administrativa sino también en la formulación de políticas regionales. El autor propone una conceptualización del rol de las secretarías construida sobre distinción entre secretarías facilitadoras y secretarías *policy-shaping* (p. 449). Las primeras ocupan un rol de apoyo administrativo, movilizándolo información, monitoreando la implementación y brindando apoyo técnico, y sus mandatos son estrictamente limitados. Las segundas tienen la autoridad para formular políticas en el marco de mandatos que pueden tener amplitud variable, como demuestran los seis casos de estudio desarrollados. Sobre la base de los resultados del mapeo, Sender afirma que las secretarías facilitadoras son un modelo atractivo en aquellas organizaciones internacionales que persiguen objetivos específicos y limitados (NAFTA o APEC) y cuyos Estados miembros no están dispuestos a asumir compromisos vinculantes para avanzar en la integración (MERCOSUR). En cambio, el modelo de secretaría *policy-shaping* resulta atractivo para organizaciones marcadas por un alto nivel de consenso político entre los Estados miembros, los cuales deciden invertir recursos para enfrentar desafíos comunes en múltiples áreas de política pública. El capítulo termina con una sección normativa en la cual el autor promueve una serie de recomendaciones *policy-oriented* finalizadas a mejorar el funcionamiento de las secretarías. Entre los elementos claves se mencionan: i) la confianza por parte de los Estados miembros, ii) un mandato claro, iii) un liderazgo competente, iv) un diseño institucional adecuado, iv) recursos materiales suficientes (p. 454).

En su conjunto, esta obra brinda un mapeo detallado y conceptualmente riguroso de los modelos de integración a través del análisis de las estructuras de gobernanza desarrolladas en distintas regiones del sistema internacional. Utilizando las herramientas de la ciencia política y del derecho comparado, los autores nos entregan una serie de clasificaciones basadas en criterios claves, como el diseño institucional y la producción normativa. Estas herramientas tienen un enorme potencial para estimular ulteriores esfuerzos de comparación transregionales por medio de los cuales vamos a poder entender el funcionamiento y las características de diferentes procesos de integración desde una perspectiva comparada. En este sentido, la primera y más grande contribución de este libro es haber aplicado de manera teórica y metodológicamente

rigurosa el enfoque institucionalista formal al estudio del regionalismo comparado. Como afirma Closa (p. 9), el enfoque institucionalista legalista permite superar algunas de las dicotomías que han dificultado el desarrollo de la literatura sobre regionalismo comparado (p. ej., estudios de la Unión Europea vs. regionalismo o regionalismo formal vs. regionalismo informal), y avanzar así en la tarea de comparación que representa hoy en día el gran desafío de la literatura sobre regionalismo y gobernanza internacional.

Los autores han decidido centrarse en la explicación de cómo los objetivos de la acción colectiva influyen el diseño institucional y el modelo de integración adoptado por los Estados miembros de una organización internacional. Sin embargo, esta obra nos entrega herramientas conceptuales y metodológicas que van a permitir investigar otros temas claves, como los efectos del diseño institucional sobre las modalidades y los resultados (*outcomes*) de gobernanza regionales que se van produciendo en el sistema internacional contemporáneo. El libro tiene también el mérito de introducir algunos temas claves, como la importancia de los actores y de las instituciones domésticas en la formulación e implementación de normas internacionales (p. 153), y el uso creciente de instrumentos del derecho privado para ejecutar funciones públicas a nivel internacional (como en el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica). La adopción por parte de los autores de un enfoque híbrido que combina ciencia política y derecho administrativo global resulta en un uso de conceptos que la literatura de relaciones internacionales tiende a mantener separados como organizaciones internacionales y regímenes internacionales. En este sentido, a lo largo del libro se puede percibir una tensión debida al uso de conceptos que remontan a debates y fases distintas de la literatura sobre acción colectiva. Sin embargo, esta tensión conceptual no debilita la claridad de los argumentos y los resultados de la comparación.

Finalmente, es oportuno destacar la contribución empírica de este trabajo, cuya base de datos abarca una muestra de 85 organizaciones internacionales (regionales y multilaterales) localizadas en las principales regiones del sistema internacional. El trabajo brinda una descripción muy detallada de las estructuras institucionales y del funcionamiento de dichas organizaciones, ayudándonos a observar la significativa variedad de modelos de integración y gobernanza que se están articulando en el mundo. Por todas estas razones, este libro representa una herramienta imprescindible para aquellas personas interesadas en investigar temas relacionados con el regionalismo comparado y los sistemas de gobernanza regional y multilateral desde un punto de vista institucional.

*Giovanni Agostinis*

Universidad Católica de Chile, Instituto de Ciencia Política