

FRANCESC MORATA (ed.): *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, 429 págs.

Para entender mejor la originalidad del sistema de la Unión Europea (UE) se ha recurrido a la metáfora de la red para subrayar la existencia de diferentes niveles de *gobernanza* (desde lo local a lo europeo, pasando por lo estatal), pero el símil tiene algo de engañoso pues parece dar a entender que todos están en pie de igualdad. Es cierto que los gobiernos estatales han cedido competencias hacia abajo (Regiones) y hacia arriba (UE), pero siguen siendo los protagonistas políticos del proceso de integración europea. En otras palabras, no hay un gobierno europeo y sí, en cambio, veinticinco gobiernos estatales, de ahí que el término de «gobernanza» para todos sea ambiguo al equiparar realidades que no están en el mismo nivel de poder. El concepto de *gobernanza* es más genérico e impreciso que el de gobierno y aunque su flexibilidad permite integrar fenómenos políticos diversos, su inespecificidad corre el riesgo de no aclarar suficientemente de qué se está tratando en realidad pues es una noción que admite diversas interpretaciones. No por casualidad, se habla de *gobernanza* europea, pero no hay duda de que el *gobierno* está en manos de los Estados. Ahora bien, no puede negarse que el viejo Estado-nación *soberano* ya no tiene el poder de antaño pues la UE, con sus múltiples interdependencias y el alto grado de integración alcanzado en tantos ámbitos, relativiza los poderes clásicos de aquél.

El concepto de *gobernanza multinivel* (GML, por sus siglas en inglés) no deja de ser útil, en todo caso, para intentar entender las transformaciones de los Estados en el contexto de la UE y en una coyuntura de renacimiento de las presiones subestatales (*regionales* en el lenguaje comunitario convencional). Esta noción parece querer rehuir la tradicional dicotomía supranacionalidad/intergubernamentalismo para enfocar la cuestión de la gobernanza de otro modo: está bien evitar las simplificaciones y abrir nuevas vías de análisis, pero la dinámica citada (con todas las gradaciones y matices que se quiera) sigue existiendo y es bien perceptible en estrategias y conductas políticas de gobiernos, partidos y otros actores. La estrategia intergubernamental procura preservar la autonomía de los Estados nacionales y el control de las cesiones parciales de competencias a la UE y la estrategia supranacional (la funcionalista sigue siendo la más operativa al respecto, pese a su menor ambición política federalista) procura seguir integrando un sector tras otro sin claro horizonte final.

La aproximación del GML aporta una visión distinta al poner de relieve que la europeización transforma el Estado y aumenta la interdependencia. En este sentido, es de interés teórico pues rehuye la dicotomía clásica, aun-

que corra el riesgo de igualar niveles que en la práctica mantienen diferencias. En efecto, la tesis del GML presupone la ausencia de una jerarquía clara y esto es —a mi juicio— uno de sus flancos débiles, al menos en parte: es cierto que la UE no se rige por un sistema jerárquico, sino funcional, pero no se puede ignorar que sus dos Consejos (que son la expresión de los gobiernos de los Estados) siguen siendo la clave estratégica y política de todo el entramado, por muchos condicionamientos que tengan (y tienen) en su seno. Se trata, pues, de un concepto polivalente y un tanto impreciso, sugerente, pero poco contrastable empíricamente de modo operativo, de ahí que corra el riesgo de ser autorreferencial (Keating). Según este paradigma, al no existir en la UE una autoridad jerárquica formal, ni división de poderes bien definida, es poco probable que surjan presiones para transformar tal entidad en un sistema cerrado de tres niveles (europeo, estatal, regional). A tenor de este punto de vista, habría que definir a la UE como un «ente político caracterizado por la dispersión de la autoridad», pero no puede ignorarse que esta fragmentación es desigual pues no son asimilables las políticas comunitarizadas (en lo esencial, las del primer pilar donde este fenómeno es más perceptible) y las intergubernamentales (casi todo lo referente a los pilares segundo y tercero).

El importante libro colectivo coordinado por el profesor Morata está estructurado en diversos estudios a cargo de especialistas de calidad y pueden agruparse los asuntos, tras una excelente introducción del propio coordinador, en unos cuantos bloques: 1) las transformaciones de la *gobernanza* como resultado de la reemergencia del fenómeno *regional* (Hooghe/Marks, Tömmel y Kohler-Koch), 2) el análisis de algunas políticas concretas (Morata, Keating, Liebert) y 3) la dimensión institucional y la dinámica política (Nagel, Ramón, Badiello, Jorgensen y Hocking). El punto de partida es el de interrogarse sobre el alcance de las transformaciones de los Estados actuales pues se constata el abandono fáctico del keynesianismo nacional (por inviable en un mundo globalizado y por las *irresistibles* presiones neoliberales) y la consiguiente pérdida significativa de instrumentos de control público de la economía. Además, los Estados nacionales comunitarios están integrados en una estructura singular (la UE) que no tiene un sistema de división horizontal de poderes similar a la de aquellos, toda vez que no existen verdaderos partidos europeos ni electorado y opinión pública europeos (pues aún no hay un *demos* europeo). La UE es una entidad tendencialmente postestatal integrada por Estados que han mancomunado parcelas relevantes de *soberanía* en los más diversos ámbitos sectoriales, de ahí que su fuerza real radique en la creciente comunitarización de políticas públicas concretas. Es esta dinámica la que precisamente no controlan del todo los Estados, de ahí que el

motor objetivo de la integración europea esté en esta base pues es muy grande la resistencia de los gobiernos nacionales a ceder soberanía explícitamente política en favor de la UE como tal.

Los gobiernos estatales son los directores, pero deben moverse en un marco institucional más plural y abierto y, paralelamente, han perdido bastante capacidad económica y son estos dos factores combinados los que dan un razonable soporte a la teoría del GML. Una vez establecidas estas premisas, el grueso de los estudios de este libro se centra en el papel de las Regiones (en la jerga comunitaria) y en los problemas de cómo interpretar equilibradamente el principio de la «subsidiariedad» a fin de que aquellas no se vean privadas de potestades adquiridas. Al mismo tiempo, los Estados ni pueden manejar la UE a su completo antojo, ni han dejado de ser los principales protagonistas diluidos en un magma de redes y círculos concéntricos. El modelo estatocéntrico (la UE no es más que un medio que los Estados usan para preservar su posición hegemónica en un mundo globalizado) es exagerado, pero el paradigma del GML —sin más— tampoco parece alternativa convincente por la impresión que da de disolución de toda jerarquía.

En realidad, muchos de los que usan los parámetros de la GML reconocen que los Estados siguen siendo la «llave maestra», pero añaden que estos se ven obligados a actuar en una arena común interconectada que los limita a todos y en esto aciertan. La elaboración de la «agenda comunitaria» es especialmente compleja y en ella no sólo el Consejo de Ministros es clave pues la Comisión, el Parlamento y numerosos grupos de interés también son decisivos. Es, por ejemplo, significativo constatar el congelamiento fáctico del derecho de veto estatal en el Consejo de Ministros (el último exitoso ocurrió en 1985), lo que prueba lo lejos que está llegando la comunitarización de políticas y el retroceso de la soberanía de los Estados (sobre todo en materias del primer pilar). El método decisional comunitario basado en la búsqueda del consenso —con todos sus inconvenientes (negociación a la baja)— tiene la virtud de restringir el unilateralismo de los Estados. La propia comitología, que había sido un instrumento de los Estados, al final ha permitido la irrupción de las Regiones y de numerosos grupos de interés privados. En consecuencia, los Estados ya no pueden determinar unilateralmente la agenda europea «porque son incapaces de controlar las instituciones supranacionales que ellos mismos han creado a nivel europeo» (Hooghe/Marks).

Las Regiones han aumentado su capacidad de presión comunitaria desde la reforma de los fondos estructurales (1989) y eso pese a las reservas de los Estados centrales a dejarlas intervenir más. En el proceso de afirmación de las Regiones éstas han encontrado un importante aliado en la Comisión, mientras que el Comité de las Regiones (CdR) ha tenido un papel muy mo-

desto al respecto, tanto por su heterogénea composición (Regiones con poder legislativo, Regiones administrativas, entes locales) como por sus limitadas capacidades (consultivas), muy lejos de una eventual «tercera cámara». En todo caso, la Europa de las Regiones es un síntoma más de las transformaciones del Estado nacional y de la reemergencia de los factores etnoterritoriales, sobre todo en las sociedades plurinacionales. La variedad regional europea es extrema, tanto por las desigualdades de *capital social* como por las diferencias institucionales y las distintas estrategias de los actores políticos locales que responden a ideologías a veces contrapuestas (el extremismo derechista del *Vlaams Belang* está en las antípodas del progresismo del *Scottish National Party*, por ejemplo). Las dificultades de los Estados a la hora de gestionar económicamente el territorio y la competencia del mercado abierto hacen que las Regiones ricas estén menos interesadas en políticas de reequilibrio territorial: puesto que el acceso al mercado global ya está garantizado en la UE el viejo unitarismo que aseguraba el Estado ya no es tan importante en lo económico, de ahí el «cansancio de la solidaridad» de las regiones ricas que, por su parte, enfatizan el principio de la «competitividad».

Uno de los estudios de este libro ofrece una interesante muestra empírica (basada en un cuestionario hecho a diversos actores representativos de los diferentes tipos de organizaciones de nivel regional, públicos y privados) de diez regiones europeas de Alemania, Italia, España, Francia y el Reino Unido. Este cuestionario muestra que el apoyo mayoritario a un refuerzo de la presencia regional en las instituciones comunitarias no implica la hegemonía de la tesis de la «Europa de las Regiones», entre otros factores por los tan diversos intereses que las mueven: las regiones ricas buscan mejorar su posición en el mercado, mientras que las menos desarrolladas se centran en objetivos de cohesión social. Las variables institucionales no parecen ser demasiado determinantes, salvo en el caso de Sicilia (la región en la que es menor el número de organizaciones vinculadas a instancias europeas y en la que es mayor la percepción social de que se recibe muy poca ayuda de la UE), lo que tiene en este caso un negativo efecto de autoaislamiento. En el caso de Cataluña, el genérico europeísmo es más resultado de su reafirmación nacional que de los efectos concretos de las políticas comunitarias. Morata muestra el laborioso proceso de incorporación de las Comunidades Autónomas a las políticas europeas, coto cerrado de los gobiernos centrales hasta tiempos muy recientes. Fue relevante que Pujol, entonces Presidente de la *Generalitat*, encabezara la Asamblea de las Regiones Europeas y, después, fuera uno de los Vicepresidentes del CdR; así como que Maragall presidiera el Consejo de Municipios y Regiones de Europa y, luego, el propio CdR. Pese a la confrontación interna entre nacionalistas y socialistas, la coincidencia en el

objetivo de reforzar la presencia de Cataluña en la UE unió ambos esfuerzos en lo esencial, lo que permitió aumentar fondos y mecanismos de cooperación. Por cierto, en la gestión de la *Generalitat* hay luces y sombras pues se combinaron criterios innovadores, consensuales y liberales en ciertos sectores, con otros jerárquicos, selectivos y poco transparentes en otros casos que dieron paso a variantes poco recomendables de clientelismo.

Resultan ser diferentes las posibilidades de las Regiones de influir según las estructuras territoriales de los Estados al haber gradaciones: 1) la forma más débil de regionalización es la descentralización administrativa (Francia), 2) es mucho más fuerte la regionalización política (poderes legislativos regionales) como en España y en las naciones periféricas del Reino Unido, estando a mayor distancia Italia, pese a que sucesivas reformas «federalizantes» la van reduciendo, 3) el federalismo es la más fuerte manifestación de gobierno regional (Alemania, Bélgica, Austria). Esto explica que los niveles de intervención regional en la UE sean desiguales: inexistentes en el regionalismo administrativo, en expansión creciente en los modelos autonómicos y de plena presencia en los federales toda vez que los gobiernos regionales actúan —en este último caso— en el Consejo de Ministros junto con su gobierno central y, lo que es más, en ocasiones reciben por delegación de éste toda la representación estatal. Por todo ello, no parece muy adecuado describir el neorregionalismo actual como una manifestación de «neofeudalismo» pues no opera a modo de compartimentos estancos, sino de círculos concéntricos.

En el análisis de políticas regionales concretas es de interés la cuestión de las actuaciones públicas en materia de igualdad entre hombres y mujeres en el marco europeo (en ciencias sociales ya se ha afianzado al respecto el anglicismo «igualdad de género»). No deja de llamar la atención constatar que Suecia (esto no es una sorpresa) y España (esto sí, y positiva) tienen altos grados de cumplimiento de las normas comunitarias de igualdad en este ámbito, mientras que Alemania es uno de los mayores rezagados, caso al que la autora dedica una especial atención. En este caso, la larga etapa de gobiernos de centro-derecha entre 1982 y 1998 fue un claro factor retardatario y sólo desde este último año, con los gobiernos *rojiverdes* se han dado mayores pasos igualitarios. No parece que las Regiones hayan tenido, en general, un papel especialmente activo en la potenciación de tales políticas, aunque esto debe ser analizado de modo casuístico.

Los últimos estudios de este libro se centran en la actuación institucional y política de las Regiones, mereciendo la atención el análisis de algunos ejemplos. En Alemania uno de los principales problemas parece ser el de la ralentización del tradicional federalismo cooperativo por el riesgo creciente

de bloqueo legislativo que las Regiones (*Länder*) con la constante ampliación de su capacidad de veto en el *Bundesrat* están introduciendo. Los *Länder* han utilizado a fondo las posibilidades de intervención en las instituciones comunitarias que les da la cámara alta, reforzada tras la reforma constitucional de 1994. Lo cierto es que las necesidades de los *Länder* son muy diversas pues para los ricos del oeste, la clave es no ceder competencias y asumir nuevas, mientras que para los menos desarrollados del este lo esencial es recibir más fondos estructurales. En cambio, en el sistema federal austriaco los *Länder* tienen una capacidad de incidencia comunitaria mucho menor dado el sistema mucho más *unitarista* del Estado. En el panorama federal europeo Bélgica es, probablemente, el ejemplo más atípico tanto por su compleja sociedad plurinacional, como por su asimétrica estructura institucional. Se trata de un Estado en el que se da la máxima intervención regional como tal en la UE, con habitual presencia en el Consejo de Ministros de representantes regionales de rango ministerial en nombre de toda Bélgica, sobresaliendo Flandes al respecto (integra la Comunidad y la Región y tiene la mayor presencia de partidos específicamente nacionalistas). Entre los Estados no federales es especialmente interesante el caso del Reino Unido tanto por carecer de definición territorial formal como por su grado de asimetría. De las comunidades nacionales británicas sobresale la notable capacidad de Escocia —que va más allá en la práctica de su ley de autonomía— pues participa regularmente en los Consejos de Ministros de Bruselas junto con el gobierno británico. Otros casos están mencionados, pero sólo someramente descritos (Francia, Italia, Holanda, Suecia) y sorprende sobremanera la ausencia del modelo español que, como tal, no está tratado.

Del análisis comparado se constata la muy superior capacidad de incidencia regional en la política europea que el federalismo ofrece y el escaso atractivo que tiene el actual CdR. Este órgano tiene, no obstante, algunas utilidades: 1) permite visualizar simbólicamente el hecho regional, 2) ofrece una plataforma para expresar reivindicaciones, 3) puede desarrollarse institucionalmente a partir de sus actuales competencias, aunque sean limitadas. El CdR está excesivamente estatalizado, es demasiado heterogéneo y desigual: no es funcional mezclar Regiones con poder legislativo y Regiones administrativas, no tiene sentido que algunas Regiones fuertes tengan menos representación que diminutos Estados unitarios como Luxemburgo o Malta (un «agravio» comparativo que da votos a algunos partidos nacionalistas subestatales) y sus competencias son débiles (consultivas). La pregunta de porqué los actores presentes en ese órgano no se unen para sacarle más juego se contesta al recordar la extrema diversidad de los mismos. El CdR ha oscilado entre ganarse prestigio como órgano tecnocrático o abrirse camino

como órgano político: sus dictámenes y acciones no han servido para lo primero (el estudio de Ramon ofrece bastantes indicadores de ineficiencia al respecto), de ahí que sólo la capacidad de presión de los principales motores regionales puede darle mayor impulso. De hecho, en el Tratado Constitucional las Regiones han obtenido algunas mejoras, pero se sigue lejos del objetivo de su mayor politización (ser institución comunitaria, dar mayor relieve a las regiones con poder legislativo) y, por lo demás, es incierto el destino del texto mencionado dado el complejo *iter* de ratificación en curso.

Las Regiones descubrieron su capacidad de *lobbismo* a partir de 1984, fecha en la que se abrió la primera oficina regional en Bruselas y desde entonces hay cerca de 250. Son diversas las fórmulas de organización de tales oficinas y desigual su capacidad de incidencia en las redes comunitarias, pero todas aspiran a obtener fondos y proyectos. El estudio de estas oficinas pone de relieve que su heterogeneidad e intereses divergentes hace imposible que formen una suerte de frente común, aunque coincidan en hacer *lobbying* ante la Comisión, el Parlamento Europeo y —con menores posibilidades— el Consejo de Ministros. Una vez más sobresalen en su actuación las Regiones de los Estados federales dados sus superiores recursos personales y materiales y su posición constitucionalmente más relevante. Los elementos identitarios pueden ayudar a presionar, pero las claves están en las instituciones, en las eficaces estrategias partidistas y en el buen nivel de desarrollo de partida. No obstante, la flexibilidad del Reino Unido no es óbice para que sus naciones periféricas autónomas hagan intenso —y exitoso— *lobbying* en Bruselas. En el caso español, superadas las dificultades jurídicas (el desbloqueo se produjo al intervenir el Tribunal Constitucional), las Comunidades Autónomas disponen de oficinas importantes, siendo ahora la clave importar mecanismos de coparticipación con el gobierno central en las negociaciones del Consejo de Ministros. Por su parte, la reforma constitucional italiana de 2001 favorece un mayor protagonismo comunitario de las Regiones. Lo interesante es constatar que incluso las regiones administrativas (como las francesas) pugnan por abrirse camino en Bruselas, un ejemplo que está siendo seguido —a menor escala— por los nuevos socios del este.

En suma, la pujanza del hecho regional es uno de los principales factores de relativización del concepto tradicional de *frontera* con su correlato de soberanía territorial, dos elementos definidores de los Estados nacionales clásicos hoy en franco retroceso al haberse diluido en la UE la delimitación nítida entre lo interior y lo exterior. Lo interesante es constatar que en la UE, al no haber sido posible plantear desde el principio una estrategia de integración territorial (un objetivo federalista como este hubiera hecho inviable iniciar el proceso) se ha desarrollado una estrategia funcionalista que —al fi-

nal— ha hecho del todo porosas y virtuales las viejas fronteras. Por ejemplo, no han cesado de desarrollarse cooperaciones regionales transfronterizas entre diversos Estados europeos, lo que ha permitido desarrollar numerosas políticas autónomas de interrelación territorial y la creación de nuevos espacios. Al final, «la metáfora más apropiada no parece ser la de una «Fortaleza Europea» sino la de un «Laberinto Europeo»» (Christiansen/Jorgensen), con problemas no menores de legitimación democrática entre los ciudadanos. La contradicción objetiva perceptible radica en el hecho de que la integración progresiva sin horizonte estratégico federal contribuye a alejar a los ciudadanos de la UE, pero la eventual propuesta de ir hacia unos «Estados Unidos de Europa» provoca oposición generalizada. Este último objetivo, realmente radical, resolvería en teoría el problema de la legitimidad y del déficit democrático, pero el problema es que ni las élites políticas ni las opiniones públicas están hoy por hoy por la labor.

En conclusión, se trata este libro de un trabajo muy actual al ocuparse del cada vez más relevante papel político de las Regiones en el complejo proceso de integración europea y está abordado con una metodología científica rigurosa tanto por el instrumental teórico utilizado como por la sólida y amplia base empírica de datos contrastados usada por los autores, así como por las abundantes referencias a publicaciones académicas de relieve. Se trata de un enfoque bastante innovador puesto que, hasta tiempos muy recientes, no se le había prestado suficiente atención a este tercer nivel: el predominio aplastante de los enfoques estatistas y, a continuación, los estudios centrados en las instituciones comunitarias subordinaron el papel de las Regiones. El libro tiene, pues, notable interés científico al estar redactado de forma clara y rigurosa por un selecto grupo de especialistas que dominan el tema en cuestión. Por tanto, pese a la inevitable primera impresión de fragmentación que casi siempre suele ofrecer una obra colectiva, este conjunto de estudios es altamente homogéneo y todos ellos están coherentemente ordenados aun sin haberse agrupado de modo formal las principales temáticas en bloques. En suma, una vez más Morata ha demostrado ser uno de los mejores exponentes académicos de los estudios europeos en nuestro país desde la perspectiva de la ciencia política y un excelente coordinador de especialistas en materia, tanto locales como europeos y de otras áreas.

*Cesáreo R. Aguilera de Prat*