

IV

EL LIBRO BLANCO SOBRE LA GOBERNANZA (1)

Por CARLOS CLOSA MONTERO

SUMARIO

1. EL CONCEPTO DE GOBERNANZA.—2. LA GOBERNANZA EN LA UE: 2.1. *La conceptualización de la UE como «sistema de gobernanza»*, 2.2. *La problemática de gobernabilidad/legitimidad en la UE*.—3. LAS PROPUESTAS DEL LIBRO BLANCO: 3.1. *El diagnóstico*. 3.2. *La mejora de la gobernanza*.—4. UNA CRÍTICA DEL LIBRO BLANCO.—5. GOBERNANZA Y GOBERNABILIDAD EN LA UE.

En julio de 2001, la Comisión Europea presentó su Libro Blanco sobre la gobernanza (2). Este documento, en paralelo al debate constitucional sobre el futuro de la UE, inmediatamente atrajo la atención y suscitó numerosas críticas (3). Este artículo, por su brevedad, sólo considera un aspecto entre las muchas aristas que presenta el tema: la noción implícita y explícita de gobernanza sobre la que se ha estructurado el debate y sus implicaciones para la concepción de la política y lo público en el ámbito de la UE. Para ello, se examina sucintamente el significado de la noción de gobernanza [1]

(1) Parte de la investigación para la realización de este artículo fue realizada en el Minda de Gunzburg Centre for European Studies (Harvard University) gracias a una ayuda del Programa de Estancias de Investigadores en Centros de Investigación de la Secretaría de Estado de Educación y Universidades

(2) Comisión de la UE *Gobernanza Europea. Un Libro Blanco* COM (2001) 428, 25 julio 2001

(3) Debe mencionarse, por su influencia, el symposium celebrado en Harvard convocado por J. Weiler. *Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*. La Comisión también contribuyó a incentivar el debate abriendo un foro especializado sobre el Libro Blanco http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm

y se rastrea su traslación al ámbito de la UE [2]. A continuación, se describe el contexto de «governabilidad» de la UE en el que se inscribe el Libro Blanco [3] y, finalmente, se discuten sus propuestas y planteamientos, considerando por una parte las objeciones a la noción de gobernanza de la Comisión [4] y, por otra parte, la concepción política implícita a aquélla [5].

1. EL CONCEPTO DE GOBERNANZA

Las ciencias sociales, debido a su carácter escasamente material (en sentido de corporeidad física de su objeto) están sometidas a la tiranía semántica de las palabras utilizadas para «crear» los objetos. Estas palabras son, generalmente, conceptos, que sufren los problemas de delimitación de significado enunciados por Sartori, la connotación (i.e. la carga de significados asociados a un concepto) y la denotación (i.e. el número de fenómenos al que se aplica tal concepto) (4). A ello se añade un problema más, adicional y relevante para el tema aquí tratado: la utilización de un concepto con un sesgo polémico y/o ideológico neutraliza gran parte de su valor analítico e introduce, por el contrario, una enorme carga valorativa en su mera utilización.

La noción de gobernanza recoge punto por punto esta problemática conceptual. Vidal-Beneyto ha trazado perfectamente su proceso de gestación: la categoría se elaboró primero en los círculos intelectuales, para pasar a las organizaciones intergubernamentales a continuación, y a los gobiernos después. Esta «circulación institucional» asegura su incorporación al acervo de uso común y, progresivamente, incorpora la carga valorativa asociada al concepto. En síntesis, el concepto de gobernanza se gesta en torno a los problemas políticos de la década de los sesenta y setenta que, inicialmente, vinieron a conceptualizarse y englobarse en la noción de *governabilidad*, cuya tesis central es que *las expectativas sociales de los ciudadanos y sus demandas al Estado han aumentado considerablemente, mientras que la capacidad y los recursos de éste para satisfacerlas han disminuido, lo que genera frustración y rechazo* (5). De forma un tanto esquemática se podría decir que numerosos autores coinciden al señalar dos dimensiones de los problemas de goberabilidad. Por una parte, el exceso de demandas de los ciudadanos y, por otra, la creciente incapacidad del Estado, sistema político o marco for-

(4) G. SARTORI: «Concept misformation in comparative politics», *American Political Science Review*, 54: 4, 1970, págs. 1033-1053.

(5) JOSÉ VIDAL-BENEYTO: «Gobernabilidad y gobernanza», *El País*, viernes 12 abril 2002.

mal para satisfacerlas. De acuerdo con las posturas ideológicas, el diagnóstico enfatizaba los aspectos valorativamente positivos o negativos asociados a cada una de ellas. Conviene subrayar, sin embargo, la amplia coincidencia de los autores en la percepción de la gobernabilidad como un problema, presentado normalmente como crisis (6).

La coincidencia en el diagnóstico no significaba, obviamente, una identidad similar en cuanto a la solución preferida. Contrariamente a lo que el énfasis puesto en la «legitimidad» sugeriría, la visión predominante del «establishment» intelectual (y de «establishment» político conservador) sostenía que el incremento de la participación ciudadana y el mayor protagonismo del Estado (remedios, por otra parte, favorecidos desde perspectivas socialdemócratas) no serviría para solventar los problemas de gobernabilidad sino más bien para empeorarlos. Por el contrario, la solución radicaba en la disminución de la participación ciudadana, la tecnificación de la conducción de la sociedad y la cesión de esta conducción a actores sociales (empresas, asociaciones, grupos) e instituciones, que puedan conciliar más fácilmente sus antagonismos y resolver sus conflictos. Este programa, como señala Vidal-Beneyto, coincide con el contenido que después asumirá la noción de gobernanza. O, en otras palabras, en este momento, la connotación que en el futuro adquirirá la noción de gobernanza se presenta como una solución a los problemas de gobernabilidad.

Es difícil creer que este programa se puso en práctica de forma sistemática por actores conscientes, cuestión que debe ser tratada empíricamente. De lo que hay menos dudas, sin embargo, es que la evolución de la política en las sociedades democráticas occidentales en las dos últimas décadas del siglo pasado ha destilado una situación cuya descripción puede remitirse a multitud de indicadores (la transformación de los partidos políticos, la desafección política de la ciudadanía, la crisis de las ideologías y el predominio de lo que algunos denominan el pensamiento único, la globalización, etc.) que recuerdan los remedios postulados en décadas pasadas a los problemas de gobernabilidad. La descripción de la política actual debería considerar al menos los siguientes indicadores:

(6) Central a esta percepción fue el estudio de M. J. CROZIER, S. HUNTINGTON y J. WATANUKI: *The crisis of democracy*, New York University Press, New York, 1975. Economistas neoclásicos como Buchanan y Wagner (J. BUCHANAN y R. E. WAGNER: *Democracy in déficit. The political legacy of Lord Keynes*, Academic Press, New York, 1977) también asumen el concepto pero es necesario recordar la concurrencia en torno a este concepto de crisis de gobernabilidad de autores marxistas como O'Connor, Habermas y Offe. J. O'CONNOR: *The fiscal crisis of the state*, St. Martin's Press, New York, 1973; K. OFFE: *Contradicciones del Estado de bienestar*, J. HABERMAS: *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu, Buenos Aires.

- la presentación del mercado como instancia de regulación no sólo económica, sino también social;
- la acción de gobierno no se conduce únicamente por el Estado sino que implica a todas aquellas actividades de actores sociales, administrativos y políticos que guían, dirigen, controlan o gestionan la sociedad (7);
- la relación entre actores estatales y no estatales en este proceso es poli-céntrico y no jerárquico (8) y mutuamente dependiente, lo que lleva a privilegiar las pautas de coordinación interactiva y autoorganización (9).
- la función clave ahora es la «regulación» del riesgo social y político, en vez de la redistribución de recursos, con el resultado de un proceso decisonal político dirigido a la solución de problemas.

Este conjunto de rasgos descriptivos connotan también el concepto de gobernanza. De esta forma, la gobernanza (presentada a menudo con la adjetivización «buena») se presenta en contraste a los clásicos procesos del gobierno y la política «centrados en el Estado», de dirección y control, redistributivos e ideológicos (10). O, en otras palabras, la «nueva» gobernanza describe prácticas en la acción de gobernar que enfatizan los aspectos que suplen (o, incluso, sustituyen) al poder político (11). El fulcro de la noción se sitúa en la incorporación de la sociedad civil a la acción de gobierno. Por lo tanto, la mejora de la gobernanza, por lógica, implica una mejora de los problemas de gobernabilidad surgidos en el ámbito de la sociedad civil. Es decir, en una construcción un poco simplificada, la mejora de la gobernanza elimina los problemas de gobernabilidad.

Y, sin embargo, ello no es así. Mientras es probable que la gobernabilidad (en el sentido de evitar la ingobernabilidad o crisis) se asegure en la medida en que las autoridades políticas puedan simultáneamente mantener la

(7) J. KOOIMAN: «Social-political governance: introduction», en J. KOOIMAN (ed.): *Modern governance: New government-society interactions*, Sage, London, 1993, pág. 2.

(8) M. JACHTENFUCHS: «Theoretical perspectives on European integration», *European Law Journal*, 1 (2), 1995, 115-133.

(9) VIDAL-BENEYTO, *op. cit.*, nota 5.

(10) S. HIX: «The study of the European Union II. The "New governance" agenda and its rivals», *Journal of European Public Policy*, 5: 1, 1998, 38-65, pág. 39.

(11) VIDAL-BENEYTO, *op. cit.*, nota 5. La Comisión para la Gobernanza Global de la ONU, que ha tenido una enorme influencia en la expansión de concepto, lo define como: la suma de las muchas formas en las que los individuos e instituciones, públicos y privados, gestionan sus asuntos comunes. Es un proceso continuo a través del cuál intereses diversos o en conflicto pueden ser acomodados y pueden adoptarse acciones cooperativas. Incluye instituciones formales y regímenes autorizados a imponer su cumplimiento así como acuerdos informales que personas e instituciones acuerdan o perciben de acuerdo con sus intereses. UN Comisión for Global Governance (1995) *Our global neighbourhood* (Oxford: OUP), pág. 2.

legitimidad y promover el desarrollo socioeconómico (12), la fuente de ingobernabilidad potencial, esto es, las demandas crecientes de los ciudadanos al sistema político y la incapacidad de este para proveerlas, subsiste. Las sociedades democráticas occidentales siguen abocadas al dilema anterior de crecientes demandas e incapacidad de solución o sobrecarga del sistema político. Contrariamente a lo sugerido por autores como Buchanan o, desde la óptica opuesta, O'Connor, no se trata de forma exclusiva ni necesariamente prioritaria de demandas sobre la redistribución de bienes, sino que estas demandas se amplían y transforman constantemente (desde la protección del medio ambiente a la creación de instrumentos jurídicos de justicia global). La gobernanza, que significa principalmente gestión de asuntos públicos, sirve al objetivo de proveer resultados, pero ello no cierra la fuente potencial de demandas, aunque puede tener el efecto de redirigirlos desde el sistema político a otros ámbitos.

2. LA GOBERNANZA EN LA UE

La UE puede presentarse simultáneamente como una respuesta de los Estados europeos a los problemas de gobernabilidad (puesto que sirve para satisfacer demandas sociales que, crecientemente, son incapaces de satisfacer aisladamente) y, a la vez, como un sistema de gobernanza. En lo que sigue, se abordará la conceptualización de la UE como un sistema de gobernanza y se resumirán brevemente sus problemas de gobernabilidad en el sentido descrito anteriormente.

2.1. *La conceptualización de la UE como «sistema de gobernanza»*

El concepto de gobernanza tuvo un enorme éxito entre los académicos dedicados al estudio de la UE desde principios de los noventa (13). La razón esencial para este éxito es la carencia de un concepto alternativo para describir adecuadamente la naturaleza de la UE (frente a los inadecuados de Esta-

(12) M. ALCÁNTARA: *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, pág. 41.

(13) Entre los trabajos pioneros, S. BULMER: «The governance of the European Union: a new institutionalist approach», *Journal of Public Policy*, 13, 1994, págs. 351-380 (una versión en español de este trabajo apareció en el número 90 de la *REP* con el título «El análisis de la Unión Europea como un sistema de gobernanza», págs. 85-112), y B. KHOLER-KOCH: «Catching up with change. The transformations of governance in the European Union», *Journal of European Public Policy*, 3, 1996, págs. 359-380.

do, federación, etc.), vacío que la noción de gobernanza llena satisfactoriamente porque, además, encaja muy bien con las especificidades de la política en la UE, tanto en sus formas como en su sustancia. Con respecto a lo primero, la UE ejemplifica un proceso decisonal abierto, caracterizado por contactos informales, la participación de un gran número de actores (y con los actores privados no necesariamente subordinados al poder político), en los que las «redes» tienen una importancia capital y, sobre todo, se trata de un proceso a varios niveles (incluyendo, además del europeo y estatal, el regional y el local) o multinivel. En cuanto a lo segundo, la sustancia de la política, el fulcro de ésta es la regulación del mercado interior (frente a la redistribución). O, en otras palabras, la integración europea ha funcionado, durante un largo período, fundamentalmente como integración negativa (i.e. eliminación de obstáculos al mercado) (14). El mecanismo básico para esta función de regulación del mercado ha sido la asignación de ciertos poderes a agencias alejadas de instituciones mayoritario-representativas, como gobiernos o parlamentos.

La utilización del concepto de gobernanza aplicada a la UE evita la enojosa y no deseada comparación con la estatalidad pero, en paralelo, margina la centralidad de la política (asociada naturalmente con el Estado) e incorpora la carga descriptivo-valorativa asociada con ella. Un reputado autor neoinstitucionalista, J. P. Olsen, describe la gobernanza como los intentos de equilibrar o reconciliar la habilidad de un gobierno de intervenir en la sociedad a través de la construcción de instituciones efectivas, así como los esfuerzos para desarrollar instituciones que proporcionan protección contra la intervención pública arbitraria e inapropiada en las vidas de las personas. Ejemplos de estas instituciones son mercados competitivos, una sociedad civil con una esfera pública de debate y crítica, y las familias (15), es decir, un ámbito diferenciado del tradicional ámbito público de la política (16). No se trata, obviamente, de postular la despolitización de la UE, pero sí es el triunfo de una concepción analítica centrada, por ejemplo, en la gestión de las políticas públicas que descuida la dimensión de conflicto implícita a la política.

(14) Sobre la diferencia entre integración negativa y positiva, véase C. CLOSA: *Sistema político de la Unión Europea*, Ed. Complutense, Madrid, 1997, capítulo 8.

(15) J. P. OLSEN: «European challenges to the Nation State», en B. STEUNENBERG y F. VAN VAUGHT (eds.): *Political institutions and public policy*, Kluwer, Dordrecht, 1997, pág. 164.

(16) No es coincidencia la presencia de juristas del ámbito del derecho privado abandonando esta conceptualización, principalmente, Christian Joerges. Véase, por ejemplo, el reciente libro de C. JOERGES y R. DEHOUSSE (eds.): *Good governance in Europe's integrated market*, Oxford University Press, 2002. Véase también I. J. SAND: «Understanding the new forms of governance: mutually interdependent, reflexive, destabilized and competing institutions», *European Law Journal* 4 (3), 1998.

La reivindicación del estudio de la UE como un sistema político, es decir, como un sistema para la asignación autoritativa (esto es, con autoridad) de valores a la sociedad, al igual que otros sistemas y, por lo tanto, con carácter eminentemente político (17) ha quedado marginada. Ello tiene el efecto dual de trasladar el énfasis al estudio de las políticas (la gobernanza) y de, implícitamente, identificar al estado como el ámbito político (esto es, de resolución de conflictos políticos) por excelencia.

El argumento inicial establecía que el nexo lógico que une gobernabilidad con gobernanza es que la segunda se postula como una descripción de estado actual de la política que, a su vez se plantea como solución a los problemas de gobernabilidad. Es pertinente, por lo tanto, examinar cómo se ha construido el nexo lógico entre gobernabilidad y gobernanza en la UE, particularmente, en el Libro Blanco.

2.2. *La problemática de gobernabilidad/legitimidad en la UE*

La discusión sobre la gobernabilidad de los sistemas políticos fue anterior al enorme empuje que experimentó la consideración científica y política de la UE a partir de los ochenta. De hoy que no existan reflexiones sistemáticas sobre «la gobernabilidad de la UE» aunque, obviamente, la problemática asociada al tratamiento de la gobernabilidad se ha proyectado también a la UE.

Los problemas de gobernabilidad de la UE son tanto empíricos como resultado de una construcción por parte de teóricos y académicos. Se articulan en torno a los problemas de legitimidad que, de manera real o aparente, presenta la UE y que han sido explicitados en un discurso que considera tres modalidades de legitimidad. En primer lugar, la legitimidad de la UE ha estado siempre asociada a su capacidad para resolver problemas que los Estados individualmente no podían afrontar. Es decir, la legitimidad de la UE se ha referido siempre a los rendimientos del sistema político (esto es, las políticas públicas) y su eficacia y eficiencia. En sí mismo, esta fuente de legitimidad comunitaria entronca con el problema de la gobernabilidad por el incremento de demandas sobre la UE. Pero también contrapone este modelo de legitimidad por resultados basado en la eficiencia a otro esencial: la legitimidad democrática.

La legitimidad democrática implica el cumplimiento de determinados estándares democráticos en la elaboración de las políticas públicas. El discurso tradicional sobre el déficit democrático de la UE ha acentuado los aspectos institucionales (la representatividad del PE y el Consejo) y decisionales (las modalidades de relación entre instituciones y el proceso de toma de decisio-

(17) *Ibid.*, *op. cit.*, nota 10.

nes por mayoría cualificada o unanimidad). A partir de la década de los noventa y coincidiendo con la incorporación de los países nórdicos, nuevas cuestiones nutrieron la discusión sobre la calidad democrática de la UE, principalmente, la transparencia y accesibilidad al proceso decisonal. En cualquier caso, la discusión sobre la democracia en la UE ha pivotado sobre sus características procedimentales.

La ratificación del Tratado de Maastricht y, más específicamente, la sentencia del Tribunal Constitucional alemán abrió la consideración de una tercera dimensión que había estado latente (explícita en ciertos sectores políticos británicos y daneses): la ausencia del tipo de legitimidad factual, esto es, derivada de la historia, la identidad y la existencia continuada de un sistema político. No se trataba ya de encontrar procedimientos que asegurasen la representatividad y responsabilidad política; se afirma de forma explícita y de manera cada vez más generalizada que las decisiones esenciales que vinculan a los ciudadanos presuponen una comunidad política asentada en una historia común, una identidad compartida, etc. que posibilitan procesos de deliberación, la formación de una esfera pública, etc., que forman el marco para decisiones legítimas.

Los planteamientos sobre las tres modalidades de legitimidad en la UE combinan argumentos empírico-descriptivos con argumentos valorativos, y normalmente no se presentan aislados. Hipotéticamente, estos componen el trasfondo que define la gobernabilidad de la UE e, hipotéticamente también, definen las cuestiones a considerar por la gobernanza.

3. LAS PROPUESTAS DEL LIBRO BLANCO

3.1. *El diagnóstico*

La cuestión que pretende afrontar la reforma de la gobernanza europea, tal y como se enuncia en el Libro Blanco, es la conocida paradoja de la gobernabilidad. Por una parte, los europeos quieren que los líderes políticos encuentren soluciones a los mayores problemas que afrontan sus sociedades. Pero, por otra parte y en paralelo, el Libro Blanco constata que la gente desconfía cada vez más de las instituciones y la política o, simplemente, no están interesados en ellas. Previamente, un informe sobre actitudes y expectativas de los ciudadanos ante la UE, que sirvió de documento de referencia para la redacción del Libro Blanco (18), recoge datos que avalan este plan-

(18) La Comisión encargó un estudio cualitativo sobre las actitudes y expectativas del público sobre la UE. *Perceptions of the European Union. A qualitative study of the public's*

teamiento: se resalta que muchos ciudadanos europeos son pesimistas sobre la situación de su propio país y expresan preocupación por el futuro. Las causas de esta preocupación se encuentran en la velocidad del cambio actual y la gran incertidumbre sobre sus consecuencias; en el sentimiento extendido de pérdida de valores y del (una vez) cohesionador tejido social, y en un sentimiento de que el liberalismo económico ha ido demasiado lejos o, incluso, ha fallado.

Con respecto a la UE, el Libro Blanco argumenta que este «desencantamiento» se traslada en una pérdida de confianza en un complejo y pobremente comprendido sistema para elaborar las políticas que los ciudadanos quieren. La UE es vista a menudo como remota e intrusiva y la alienación que muchos ciudadanos sienten deriva, según el Libro Blanco, de tres causas principales:

- Existe una percepción de la incapacidad de la UE de actuar efectivamente cuando existen casos que lo requieren, por ejemplo, desempleo, alarmas alimentarias, criminalidad, los conflictos en el continente europeo o la seguridad mundial.

- Pero cuando la UE actúa eficazmente, no se le da crédito por ello. A los ciudadanos les resulta difícil percibir concretamente si las mejoras en sus derechos y calidad de vida derivan de la UE. De hecho, y confirmando datos habituales de los eurobarómetros, el informe sobre actitudes reveló una enorme falta de conocimiento sobre las instituciones y el sistema institucional (19).

- En tercer lugar, la UE resulta una adecuada excusa y/o culpable de decisiones «difíciles» que los propios gobiernos nacionales han acordado o incluso pedido. A ello se podría añadir las «contradicciones» en el discurso y la valoración de los ciudadanos: aunque éstos tengan un discurso favorable al bien común de la UE, exigen a sus gobiernos resultados o beneficios específicamente nacionales (20).

Estas percepciones parecen revelar un trasfondo de creciente ilegitimidad de la UE, ante la que cabría preguntarse por qué una entidad supuestamente impopular como la UE se mantiene o por qué aquellos Estados cuyas ciudadanía son más críticas con ella no se retiran. La respuesta es obvia: la

attitudes to and expectations of the European Union in the 15 Member States and the 9 candidate countries. General Report. Junio 2001. En buena medida, los objetivos del estudio (clarificar las percepciones e imágenes de Europa y la UE, comprender los objetivos tras la construcción de la Comunidad, razones y grado de adherencia a la UE, temores, reservas y objeciones, expectativas explícitas o implícitas de acción comunitaria) recuerdan algunas de las cuestiones clásicas de la gobernabilidad.

(19) *Ibid.*

(20) PÉREZ DÍAZ.

UE resulta imprescindible para la solución (demandada por la ciudadanía) de muchos problemas que los gobiernos aisladamente serían incapaces de afrontar. Pero sería erróneo pensar que la UE es, exclusivamente, un instrumento de los gobiernos; la propia ciudadanía le plantea a la UE una enorme gama de expectativas. De acuerdo con el mencionado informe sobre actitudes y expectativas, las demandas ciudadanas derivan de los fallos o inadecuación de las autoridades políticas nacionales; además, existen también expectativas de apoyo al desarrollo social y económico; demandas para que la UE trate con problemas esencialmente transfronterizos (como el medio ambiente); exigencias de reforzamiento de Europa en el escenario mundial, y demandas de movilidad e intercambio, así como expectativas de un tratamiento económico justo a sectores y países. De igual manera, los eurobarómetros confirman sistemáticamente que los ciudadanos desean la intervención comunitaria en políticas específicas. De forma simplificada, esto compone la paradoja de la gobernabilidad de la UE: numerosas expectativas (y frecuentemente contradictorias) de resolución de problemas a través de políticas comunitarias (algunas de ellas motivadas por la percibida incapacidad de los propios Estados) frente a la facilidad para articular un discurso que desconoce o niega la propia legitimidad de la UE. A la luz de estas cuestiones, cabe plantearse cuál es la propuesta del Libro Blanco.

3.2. *La mejora de la gobernanza*

La reforma de la gobernanza significa, en palabras del Libro Blanco, examinar cómo la Unión utiliza los poderes otorgados a ella por los ciudadanos. La Comisión define la gobernanza como las reglas, procesos y comportamientos que afectan la forma en que esos poderes se ejercen. Como ha sido notado, se trata de una hábil definición que inserta en ella la propia agenda de la Comisión sin hacer referencia a otras definiciones alternativas (21). Cinco principios (que *a priori* no se ha demostrado por qué son los mejores para la gestión de los asuntos públicos comunitarios) definen la «buena» gobernanza: apertura, participación, responsabilidad, efectividad y coherencia. El razonamiento, en este momento, se abona a una conclusión mecánica: la mejora de los procedimientos de gobernanza proporcionará una solución a los problemas detectados. O, lo que es lo mismo, la mejora de la gobernanza solucionará los problemas de gobernabilidad. Esta tesis (discutida en el epí-

(21) D. CURTIN y I. G. DEKKER: «Governance as a Legal Concept within the European Union: Purpose and Principles», *International Law FORUM du droit international* 4: 134-148, 2002.

grafe 5) requiere una revisión previa de las propuestas de reforma del Libro Blanco.

Su propuesta principal es la renovación del método comunitario (que, a grandes líneas consiste en elaborar legislación única por un procedimiento que comprende el derecho de iniciativa de la Comisión y la colegislación asimétrica de PE y Consejo) a través de un enfoque que tenga en cuenta tres aspectos:

1. Involucrar mejor y más apertura. La propuesta central del Libro Blanco es abrir el proceso de elaboración de políticas y conseguir que más personas y organizaciones se involucren en el diseño y formulación de las políticas comunitarias. Ello llevará a establecer una conexión más estrecha con los ciudadanos y a promover la apertura, la responsabilidad y llevará a políticas más eficientes.

2. La mejora de la calidad de las políticas comunitarias implica, en primer lugar, valorar si es necesario actuar y, segundo, si debe actuar la UE. Si ello es así, la UE debe considerar la combinación de diferentes instrumentos: legislación (reglamentos, directivas marco, mecanismos de corregulación), diálogo social, financiación estructural y programas de acción.

3. El tercer aspecto es concentrar las instituciones en sus tareas esenciales u originales. De la redacción del Libro Blanco se desprende, en concreto, un papel reforzado para la Comisión, particularmente en lo relativo al monopolio de las iniciativas y la ejecución de las políticas.

El documento de la Comisión es, en realidad, lo que se conoce como Libro Verde (es decir, una reflexión sobre el estado de la cuestión y las líneas generales a seguir), mientras que un Libro Blanco consistiría en una serie de propuestas concretas de actuación (22). La Comisión ha seguido elaborando propuestas más específicas ya que el Libro Blanco inició un proceso de reflexión y revisión de largo alcance. Así, en marzo de 2002, después de culminado el proceso de consultas públicas sobre el Libro Blanco, la Comisión presentó un bloque de cuatro comunicaciones (23), que conformaban lo que denomina «el paquete sobre la gobernanza», desarrollando tres cuestiones específicamente: la simplificación de la legislación (24), una propuesta de

(22) En esta línea, L. METCALFE: «More green than blue: positioning the governance White Paper», *EUSA Review*, vol. 14, núm. 4, 2001, págs. 3-4, y también M. PARDO LEAL: «El Libro Blanco sobre la gobernanza ¿la reforma de la gobernanza de la Comunidad servirá para mejorar la calidad de la legislación comunitaria?», *Gaceta Jurídica de la CE*, núm. 216, 2001, págs. 8-22.

(23) La primera, de tipo genérico, es Comunicación de la Comisión *La gobernanza europea: legislar mejor*. Bruselas, 5.6.2002 COM(2002) 275 final.

(24) Comunicación de la Comisión *Simplificar y mejorar el marco regulador*, Bruselas, 5.12.2001 COM(2001) 726 final.

principios y normas para las consultas de la Comisión (25) y una comunicación sobre la evaluación de impacto de las políticas comunitarias (26). Finalmente (hasta el momento), la Comisión presentó en diciembre de 2002 su informe sobre la gobernanza que resumía las acciones adoptadas a partir del Libro Blanco y presentaba el resultado del proceso de consulta abierto sobre el mismo (27). Estas comunicaciones serán también consideradas en la siguiente discusión.

4. UNA CRÍTICA DEL LIBRO BLANCO

La recepción del Libro Blanco suscitó una intensa crítica. Por una parte, la noción de gobernanza implícita en el Libro Blanco implica que, a la postre, sus propuestas soslayan los problemas reales de gobernabilidad de la UE, lo que se trata en el siguiente epígrafe. Por otra parte, sus argumentos, tomados aisladamente, plantean problemas tanto de planteamiento (incongruencia o inconsistencia con los fines perseguidos) como prácticos.

1. El primer grupo de críticas se centra en las propuestas para la incorporación de la sociedad civil (más adelante se revisa la propia concepción de sociedad civil) a la gobernanza. Esencialmente, la Comisión propone la extensión de las consultas en la fase de elaboración de la legislación, lo que debe dar satisfacción a los principios de efectividad y responsabilidad. Sin embargo, no resulta autoevidente que la ampliación del proceso de consultas que propone la Comisión desemboque, necesariamente, en políticas más eficientes. Por el contrario, la incapacidad de absorber demandas numerosas (y, probablemente, contrapuestas), de los participantes en las consultas puede llevar a un bloqueo decisional. Como ha sido subrayado acertadamente, detrás de este planteamiento subyace una visión tecnocrática de la política como un ejercicio de búsqueda de la «verdad» presentada como la mejor solución que el conocimiento experto pueda proporcionar (28). Por el contra-

(25) Communication from the Commission *Consultation document: Towards a reinforced culture of consultation and dialogue -Proposal for general principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, Brussels, 5.6.2002 COM(2002) 277 final.

(26) *Communication from the Commission on impact assessment*, Brussels, 5.6.2002 COM(2002) 276 final.

(27) Comisión de las Comunidades Europeas: Informe de la Comisión sobre la gobernanza europea COM(2002) 705 final, Bruselas 11-12-2002.

(28) B. KHOLER-KOCH: «The Commission White Paper and the Improvement of European governance», *Jean Monnet Working Paper*, No.6/01 Symposium: Mountain or Mo-lehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance, 2001.

rio, la apertura del proceso de consultas lleva a la necesidad (clásica) de agregar un mayor número de intereses. La Comisión, por diseño y naturaleza, no está capacitada para esta función de agregación.

Es dudoso, por otra parte, que se consigan así políticas más responsables en las dos acepciones de esta palabra: en cuanto a la representatividad de los grupos o individuos consultados, debe solucionarse *a priori* la cuestión de la igualdad participativa para que los que tomen parte en el proceso «representen» a la sociedad europea, un ejercicio casi imposible de afrontar por la propia naturaleza de la sociedad civil. Por otra parte, tampoco existen mecanismos que garanticen que los grupos de la sociedad civil sean responsables de sus acciones.

En una comunicación posterior sobre la cultura de consulta y diálogo (29), la Comisión perfiló un conjunto de cuatro principios para las consultas (participación, apertura y responsabilidad, eficacia y coherencia) y cinco estándares mínimos que tendrían que cumplir los procesos de consulta. Lo que la Comisión pretende es proponer un marco unificado que sustituya a los mecanismos y métodos de consulta operados por cada departamento con sus respectivos grupos de interés sectorial. De alguna manera, la Comisión se convierte a sí misma en animador y modelador de la sociedad civil, al incentivar las consultas, centrarlas en los grupos organizados y requerir que éstos satisfagan algunos de sus propios estándares (como la transparencia o la responsabilidad). Una cierta perplejidad es inevitable: concebida de esta manera (como grupos participantes en el proceso comunitario), la sociedad civil «europea» no ha hecho más que crecer en los últimos años: el número de grupos, consultas, etc., en torno al proceso decisonal comunitario aumenta continuamente. Y, sin embargo, parece que los problemas de desafección se mantienen, lo cuál plantea la validez del diagnóstico de la Comisión: mientras es posible que la «calidad» del proceso mejore, ello no quiere decir que el problema de conexión con los ciudadanos encuentre mecanismos satisfactorios de solución.

2. Las reflexiones de la Comisión (y no exclusivamente en el Libro Blanco) en torno a la «calidad» de las políticas comunitarias reflejan, de nuevo, una visión tecnocrática de la UE. La Comisión no explicita cuáles son los criterios para evaluar si una política tiene «más calidad» que otra. Criterios políticos, sociales, económicos, de eficiencia o medioambientales, aisladamente o combinados, pueden otorgar «calidad» a una determinada política dependiendo de circunstancias cambiantes. De ahí que sea difícil establecer criterios *a priori* e inadecuado evaluarlas de acuerdo a un parámetro de «calidad».

(29) Cit. nota 25.

En realidad, la Comisión identifica «calidad» de las políticas con «calidad» de la legislación, un tema abierto desde el Consejo de Edimburgo de 1992 y que transcurre en paralelo a la propia reflexión sobre la gobernanza (con iniciativas como la SLIM, de simplificación de la legislación). Sobre esta cuestión sí existen parámetros (como la simplificación) y la Comisión presenta anualmente sus informes *Legislar Mejor* y en 1998 impulsó un Acuerdo interinstitucional relativo a las directrices comunes sobre la calidad de la redacción de la legislación comunitaria. Pero el Libro Blanco y las comunicaciones posteriores aportan muy poco en forma de propuestas innovadoras para mejorar la calidad de la legislación (30). La Comunicación que desarrolla este tema plantea que la premisa es que cualquier avance depende de un cambio de actuación de los agentes (instituciones europeas y autoridades nacionales) en su forma de actuar, pero no se analiza en qué puede consistir tal cambio. Aparte de anunciar un plan de acción para 2002, la Comisión plantea que una legislación mejor elaborada y más adaptada requiere consultas y análisis de impacto. Mientras que las consultas se han comentado en el epígrafe anterior, la sistematización de las evaluaciones de impacto proporciona, quizás, un parámetro que permitirá mejorar la «calidad» de la legislación. Las evaluaciones de impacto harán hincapié en las repercusiones económicas, sociales y medioambientales (acordes con un desarrollo sostenible). No se trata realmente de una innovación, sino de una extensión y sistematización de mecanismos ya existentes que la Comisión aplicará a las iniciativas más importantes, esto es, las presentadas en su programa de trabajo anual. La Comisión ha tenido el buen criterio de advertir que las evaluaciones de impacto son ayudas a la toma de decisiones, no un sustituto del juicio político.

La mejora de la legislación se ha colocado en el centro de la reflexión sobre la gobernanza en las Comunicaciones posteriores de la Comisión y ha desplazado a otras fórmulas como la autorregulación, la coregulación, el método abierto de coordinación y la creación de agencias reguladoras independientes. Estos métodos constituyen el núcleo de lo que se designa como «nueva» gobernanza: los nuevos métodos de gobernanza se apartan del método comunitario tradicional de legislar a través de reglamentos y directivas, y se apoyan en la participación de los actores privados, de los que se depende para consultas e «inputs», en la formulación de políticas. Además, las políticas (de la UE) se basan en actuaciones nacionales para alcanzar objetivos fijados conjuntamente y en la evaluación de iguales (*peer assessment*) bajo una guía europea amplia y sin capacidad de sanción. Entre todos los citados, el Método Abierto de Coordinación (MAC) se toma habitualmente como paradigma, aunque su única aplicación completa haya sido la Estrategia Europea de Empleo. La Comi-

(30) PARDO LEAL, cit.; CURTIN y DEKKER, cit.

sión ha evitado realizar un estudio sistemático de estas modalidades y sus posibles aportaciones, lo que debe interpretarse como una apuesta implícita a favor del método comunitario. Mientras existe una creciente corriente de opinión que considera que la coordinación a través de estándares de actuación voluntarios puede llevar a reglas más efectivas y más oportunidades de participación política (31), la Comisión interpreta, quizás correctamente, que la riqueza del método comunitario (i.e. el método de producción legislativa de la UE) es que genera normas aplicables y proporciona seguridad jurídica (32). No hay espacio para abordar esta cuestión tremendamente importante, aunque es conveniente recordar algunas de las críticas que se realizan a los nuevos métodos de gobernanza: su dependencia en cumplimiento voluntario (en ausencia de sanciones), la heterogeneidad que, si bien permite acomodar la diversidad, también genera una cierta inseguridad, su dudosa aplicabilidad en políticas de corte redistributivo que impliquen gasto, etc.

3. Existe un amplio consenso que el propósito (implícito) principal del Libro Blanco es el reforzamiento de la Comisión, algo que ha sido criticado por numerosos autores (33). El fulcro del argumento de la Comisión es la defensa a ultranza del método comunitario, en el cual cuenta con un papel importante al comienzo y al final del proceso: el derecho de iniciativa y la ejecución de las decisiones, respectivamente. En ambos casos, la Comisión propone un reforzamiento de su propio papel, lo que ha sido criticado porque traslada, de nuevo, una visión tecnocrática de la legitimidad (en realidad, la Comisión es fiel a su fundamento funcionalista). En cuanto a la iniciativa, la Comisión pide reforzar su papel en relación con la intervención de los representantes de los Estados miembros a través de los grupos de trabajo, hasta el punto de plantear la posibilidad de retirar una propuesta que haya sido diluida por estos. Aunque el razonamiento se apoya en la ortodoxia comunitaria, se ha hecho ver que la intervención de representantes de los Estados miembros asegura, en la fase de iniciativa, un elevado grado de consenso para las propuestas (34), lo que contribuye, desde luego, a su legitimidad.

(31) Un resumen de argumentos en B. EBERLEIN y D. KERWER: *Theorising new modes of European Union governance European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 6, 2002, núm. 5, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-005a.htm>

(32) *Legislar mejor*, cit. nota 23.

(33) Entre ellos, Kohler-Koch o Scharpf, quien va tan lejos como para opinar que el ensanchamiento del margen de actuación de la Comisión equivale a una forma de dictadura bien informada, receptiva y abierta. SCHARPF: «European Governance: Common Concerns vs. The Challenge of Diversity», *Jean Monnet Working Paper*, No.6/01 Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance, 2001.

(34) SCHARPF, *op. cit.*

Las propuestas sobre la ejecución tienen más enjundia puesto que ésta ha sido el objeto de elaborada teorización sobre las nuevas modalidades de gobernanza y su aportación a la «democracia» en la UE. La Comisión afirma que *debe asumir plenamente la responsabilidad de las decisiones (de ejecución), recurriendo al saber de las administraciones nacionales en el marco de comités puramente consultivos* (lo que habitualmente se conoce como comitología) (35). La valoración del papel de los comités es, hoy en día, objeto de polémica. Existe, por un lado, la perspectiva crítica, compartida por la propia Comisión, de que los comités sirven para instrumentar intereses nacionales que, ocasionalmente, van contra los intereses generales europeos. El caso de los comités sanitarios en los recientes casos de crisis alimentarias (vacas locas, fiebre aftosa, etc.) es citado como ejemplo de las perversiones de la opinión experta sujeta a los intereses nacionales tal y como son presentados por los gobiernos.

Pero, en sentido contrario, se argumenta a favor de la comitología razonando que es un instrumento para forjar consensos en la aplicación del derecho comunitario y evitar conflictos con los Estados miembros. En un nivel de sofisticación teórica mayor se afirma que la densa red de comités en los que actores públicos y privados coordinan la formulación y la implementación crea un *locus* para la deliberación, es decir, para la frecuente interacción y discusión sobre opciones políticas a lo largo del tiempo que modula las preferencias de los Estados miembros y las hace compatibles con el proceso decisional europeo. Esto se denomina «supranacionalismo deliberativo» (36) y ha sido percibido como un modelo democrático nuevo, la «democracia sustituta» (*sic*), en el que una «clique» de expertos (que deben lealtad a su honor profesional, no a un estado soberano o al interés doméstico) «conspira» a favor (y no en contra) del interés del público internacional de la nueva Europa. La evaluación de las credenciales constitucionales y democráticas de la comitología no se realiza, desde esta perspectiva (denominada «experimentalismo») en términos de «delegación», sino en términos de transparencia, igualdad de acceso, participación justa y responsabilidad política directa (37).

(35) *Legislar mejor*, pág. 4, cit. nota 23. La Comunicación *Simplificar y mejorar el marco regulador* reitera la propuesta de otorgar más competencias de ejecución a la Comisión, así como una revisión de la Comitología. La realización de contratos tripartitos y un enfoque nuevo en la aplicación del derecho completan la revisión de las medidas de ejecución, sobre lo que la Comisión ha anunciado propuestas detalladas en Otoño de 2002. Comunicación *Simplificar y mejorar el marco regulador*, vid. nota 24.

(36) C. JOERGES y J. NEYER: «From intergovernmental bargaining to deliberative political processes: the constitutionalisation of Comitology», *European Law Journal*, vol. 3, núm. 3, 1997, págs. 273-299.

(37) Vid. O. GERSTENBERG y Ch. SABEL: «Directly-deliberative polyarchy: An institutio-

La misma discusión se proyecta sobre otro mecanismo de ejecución, las agencias independientes, sobre cuya creación, la Comisión ha propuesto la definición de un nuevo marco. Los argumentos favorables subrayan que las agencias representan la pieza maestra en la racionalidad institucional: proveen conocimiento experto; presentan al público una «interface» reglamentaria visible e incrementan la capacidad de supervisar la ejecución nacional de las políticas comunitarias (38). Por el contrario, la crítica más extendida sostiene, sin embargo, que las agencias están, en el peor de los casos, políticamente motivadas y, en el mejor, son susceptibles de manipulación política. De hecho, algunos expertos han criticado que la propuesta de la Comisión para crear la Autoridad Alimentaria Europea reproduce los males de la comitología: el modelo propuesto integra un foro consultivo que *de facto* someterá sus dictámenes al parecer de las agencias nacionales de los Estados miembros con el resultado de «desvalorizar la credibilidad de un asesoramiento científico comunitario *negociable*, probablemente hasta conducir al sector alimentario a un insoportable nivel de incertidumbre generalizada» creciendo así la opacidad y politización (39).

5. GOBERNANZA Y GOBERNABILIDAD EN LA UE

Los planteamientos del Libro Blanco se basan en una visión explícita de la sociedad civil que aboca a una nueva forma de pensar la democracia. Es justo reconocer que esta segunda cuestión (el replanteamiento de la democracia) ha sido construida por académicos en torno a la noción de gobernanza, pero la propia Comisión implícitamente establece bases para ello.

El Libro Blanco presenta la sociedad civil jugando un papel importante para darle «voz» a las preocupaciones de los ciudadanos y proveyendo servicios que resuelven las necesidades de la gente (40). Obviamente, el tipo de «bienes» en los que se está pensando son participativos: las organizaciones de la sociedad civil movilizan y apoyan, por ejemplo, a aquellos que sufren de exclusión o discriminación. Algún autor ha querido ver en este planteamiento una concepción de la democracia participativa enraizada

nal ideal for Europe?», en C. JOERGES y R. DEHOUSSE: *Good governance*, cit., 2002, nota 16, págs. 289-341.

(38) M. EVERSON: (2001) «European agencies: from institutional efficiency to "good" governance», *EUSA Review*, vol. 14, núm. 4, 2001, págs. 5-6.

(39) PARDO LEAL, pág. 17.

(40) Libro Blanco, pág. 14.

fuertemente en procesos estructurados de consulta (41). Pero esto debe matizarse, porque mientras ha habido una enorme reflexión sobre mecanismos de participación activa, la reflexión sobre los derechos políticos ejercidos con respecto a objetos políticos propios de la UE (por ejemplo, el desarrollo del derecho de sufragio transnacional o la participación en referendums, etc.) ha sido soslayada. Y, en ausencia de una respuesta satisfactoria a la cuestión de la participación democrática en la UE, las propuestas de la gobernanza suplen los procedimientos democráticos formales. Es decir, la «nueva buena» gobernanza vendría a sustanciar elementos para una nueva noción de democracia que no parte explícitamente de las categorías de participación y derechos políticos o representación democrática. De ahí que el PE, fiel a una concepción más ortodoxa de la democracia (y la política) advirtió, en su informe sobre el Libro Blanco, que la consulta a las partes interesadas sólo puede complementar y nunca suplantar los procedimientos y decisiones de los órganos legislativos con legitimidad democrática (42). El proceso de consulta sobre el Libro Blanco mostró también un amplio consenso sobre este punto; utilizando la propia redacción del documento, no debería considerarse que los principios de la buena gobernanza equivalen a un gobierno democrático, ya que una mejor gobernanza no puede ser la respuesta a un problema de déficit democrático (43). Esta concepción de la consulta, los comités y las nuevas formas de gobernanza modifica subrepticamente las concepciones políticas claves. Armstrong argumenta que una vez que empezamos a considerar a los actores de la sociedad civil como involucrados más directamente en la provisión de gobernanza por sí o junto a las instituciones políticas, entonces estos nuevos modelos de gobernanza plantean desafíos reales a la forma en la que se ha normativizado el gobierno a partir de la división clásica entre lo público y lo privado (44). Algunos autores, de hecho, empiezan a plantear esta difuminación como un modelo alternativo para la UE.

Difuminar la distinción entre público y privado, por una parte, y reconducir la política a la gestión de las consultas, deliberaciones, etc., por otra parte, parece despojar a la política de su naturaleza conflictiva. Pero esto es un artificio retórico: argumentar que en la UE no se dilucidan cuestiones que son el objeto de conflictos políticos es falsear la realidad. Por lo tanto, es di-

(41) K. ARMSTRONG: «The White Paper and the rediscovery of civil society», *EUSA Review*, vol. 14, núm. 4, 2001, págs. 6-7.

(42) Informe sobre la gobernanza, pág. 31, cit. nota.

(43) Resolución de 28 de noviembre de 2001 sobre el Libro Blanco sobre la Gobernanza A5-0399/2001

(44) ARMSTRONG, *op. cit.*

ficil no estar de acuerdo con el diagnóstico de F. Scharpf: al no considerar los desafíos sustanciales reales de la UE (por ejemplo, las cuestiones presupuestarias derivadas de la UEM o la viabilidad de la aplicación del acervo a los países del Este), el Libro Blanco subestima la dificultad de los problemas a considerar y, sobre todo, sobrestima el poder legitimador de los procedimientos de gobernanza propuestos (45). Por el contrario, los acuerdos sobre soluciones efectivas europeas son más difíciles precisamente en aquellos problemas que más les preocupan a los ciudadanos europeos. Mientras que Scharpf reclama reconducir la política a su ámbito natural lógico (el estado nacional), el desafío alternativo es encontrar mecanismos que permitan la politización de la UE. La política, como conflicto sobre la asignación de valores, es consustancial a cualquier sistema de organización aunque se le denomine sistema de gobernanza.

(45) F. SCHARPF, cit., nota 32.

