

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
SECCIONAL TUNJA
FACULTAD DE DERECHO

REVISTA DE DERECHO
PRINCIPIA IURIS
N° 11

TUNJA, 2009-1

Principia IURIS	Tunja Colombia	N°. 11	pp. 1-192	Enero Junio	2009	ISSN: 0124-2067
--------------------	-------------------	--------	-----------	----------------	------	-----------------

ENTIDAD EDITORA

Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja

DIRECTOR

Ph.D. Ciro Nolberto Güechá Medina

EDITOR

Mg. Diego Mauricio Higuera Jiménez

NÚMERO DE LA REVISTA

ONCE (11)

PERIODICIDAD

SEMESTRAL

ISSN

0124-2067

DIRECCIÓN POSTAL

Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas.
Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja.
Calle 19 # 11-64. Tunja, Boyacá, Colombia.

TELÉFONO

(8) 7440404 Ext. 1024

CORREO ELECTRÓNICO

revistaderecho@ustatunja.edu.co
dhiguera@ustatunja.edu.co

DISEÑADOR PORTADA: Santiago Suárez

CORRECCIÓN DE ESTILO: César A. López Vega

clopezv@ustatunja.edu.co

REVISIÓN INGLÉS: Carlos Manuel Araque López

ESTUDIANTES COLABORADORAS: María Alejandra Orjuela Ramírez y Jennifer Ayala Toca

ANOTACIÓN: El contenido de los Artículos es responsabilidad exclusiva de sus autores. Todos los derechos reservados, la reproducción total o parcial debe hacerse citando la fuente. Hecho el depósito legal.

DIRECTIVAS INSTITUCIÓN

Fr. Luis Alberto Orozco Arcila, O.P.
Rector Seccional

Fr. Tiberio Polanía Ramírez, O.P.
Vicerrector Académico

Fr. Érico Juárez Macchi Céspedes, O.P.
Vicerrector Administrativo y Financiero

Fr. Luis Antonio Alfonso Vargas, O.P.
Decano de División

Ph.D. Ciro Nolberto Güechá Medina.
Decano de Facultad

Mg. Galo Christian Numpaque Acosta.
Director Centro de Investigaciones

Mg. Diego Mauricio Higuera Jiménez.
Director Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas

Esp. Yenny Carolina Ochoa Suárez.
Secretaria de División

COMITÉ CIENTÍFICO

Ph.D. Pierre Subra de Biesses
Universidad París X, Francia

Mg. Galo Christian Numpaque Acosta
Director Centro de Investigaciones

Ph.D. Pablo Guadarrama
Universidad Central de las Villas, Cuba

Ph.D. Carlos Mario Molina Betancur
Universidad Santo Tomás, Colombia

Ph.D. Ricardo Rivero
Universidad de Salamanca, España

COMITÉ EDITORIAL SECCIONAL

Fr. Tiberio Polanía Ramírez, O.P.
Vicerrector Académico.

Mg. Galo Christian Numpaque Acosta.
Director Centro de Investigaciones.

Mg. Andrea Sotelo Carreño.
Directora Departamento de Comunicaciones y Mercadeo.

COMITÉ EDITORIAL FACULTAD

Ph.D. Ana Yazmín Torres Torres
Universidad Carlos III, España.

Ph.D. Yolanda M. Guerra García
Madison University, Estados Unidos.

C. Ph.D. Gloria Yaneth Vélez Pérez
Universidad de Medellín, Colombia

C. Ph.D. Juan Ángel Serrano Escalera
Universidad Carlos III, España.

PARES ACADÉMICOS EXTERNOS:

Mg. Santiago Bordamalo.
Departamento de Humanidades.

Mg. Robinson Sanabria.
Docente Universidad Libre de Colombia

Mg. Eduardo Andrés Velandia.
Docente Universidad Libre de Colombia

Mg. Galo Cristian Numpaque Acosta
Director Centro de Investigaciones.

Esp. Laura Johana Cabarcas Castillo
Tribunal Superior Administrativo de Boyacá

Ph.D. Yolanda M. Guerra García
Universidad Militar de Colombia

Ph.D. Carlos Mario Molina Betancur
Director de Maestría de Derecho Público,
Universidad de Medellín.

PARES ACADÉMICOS INTERNOS:

Ph.D. Ana Yazmín Torres Torres
Docente Investigadora Facultad de Derecho

Mg. Germán Bernal Camacho
Docente Investigador Facultad de Derecho

Esp. Álvaro Bertel Oviedo
Docente Investigador Facultad de Derecho

Mg. Jorge Enrique Patiño Rojas
Docente investigador Facultad de Derecho

Ph.D. Ciro Nolberto Güechá Medina
Decano de la Facultad de Derecho

CONTENIDO

Editorial

Presentación

SECCIÓN I. ARTÍCULOS DE PRODUCCIÓN INSTITUCIONAL

Acto Terrorista... Un Concepto Posible, pero ¿Conveniente?.....
Miguel Andrés López Martínez

Derecho de la Competencia Económica y Derecho de Marcas:
¿Una auténtica tensión jurídica?
Fernando Arias García

La Evaluación en La Educación Superior
Luís Heliodoro Jaime González

Gobernanza Multinivel en La Unión Europea
Claudia Marcela Rodríguez Rodríguez
Hugo Fernando Guerrero Sierra

El Control Político por el Concejo: Casos Bogotá, D.C.
y Barbosa Santander
Fauder Ernesto Mayorga

SECCIÓN II. TEMA CENTRAL – FILOSOFÍA DEL DERECHO EN COLOMBIA: HISTORIA, AXIOLOGÍA Y CONTEMPORANEIDAD.

Albores Jusfilosóficos Colombianos.....
Carlos Gabriel Salazar Cáceres.

Principia IURIS	Tunja Colombia	Nº. 11	pp. 1-192	Enero Junio	2009	ISSN: 0124-2067
--------------------	-------------------	--------	-----------	----------------	------	-----------------

Constitucionalismo Colombiano y “Constitución” Tomista:
Aprestamiento para un Diálogo.....
Robinson Arí Cárdenas Sierra

Las Impurezas de la Teoría Impura del Derecho.
La Adaptación de la Teoría Pura del Derecho de Nieto Arteta.....
Carlos Alberto Pérez Gil

**SECCIÓN III. TEMÁTICAS INTERNACIONALES,
EXTRANJERAS Y COMPARADAS.**

El ejercicio del órgano de control de constitucionalidad
en Francia y en Colombia
Diego Mauricio Higuera Jiménez

La Constituyente en Venezuela
Nerio Volcán García

CONTENTS

Editorial

Presentation

PART I. ARTICLES OF INSTITUTIONAL PRODUCTION

Terrorist Act... A Possible Concept But... ¿Convenient?.....
Miguel Andrés López Martínez

Right of the Economic Competition And Trademark Law:
An authentic juridical tension?

Fernando Arias García

The Evaluation in the Top Education

Luís Heliodoro Jaime González

Gobernanza Multilevel in the European Union

Claudia Marcela Rodríguez Rodríguez

Hugo Fernando Guerrero Sierra

The Political Control of the Council: Cases Bogotá, D.C.
and Barbosa Santander

Jorge Enrique Patiño Rojas

Fauder Ernesto Mayorga.

PART II. CENTRAL TOPIC PHILOSOPHY OF THE RIGHT IN COLOMBIA: HISTORY, AXIOLOGÍA AND CONTEMPORANEOUSNESS.

Beginning Iusphilosophical in Colombia

Carlos Gabriel Salazar Cáceres.

Colombian constitutionalism and “Constitution” Thomistic:
Dressing for a Dialogue.....
Robinson Arí Cárdenas Sierra

The Impurities Of The Impure Theory Of Law.
The Adjustment Of The Pure Theory Of Law Of Nieto Arteta.....
Carlos Alberto Perez Gil

PART III. - INTERNATIONAL, FOREIGN AND COMPARED SUBJECT MATTERS.

The Constitutional Review Body Works in France and Colombia
Diego Mauricio Higuera Jiménez

The Constituent Assembly in Venezuela.....
Nerio Volcán García

EDITORIAL

En desarrollo de estas humildes letras, no puedo evitar pensar en las palabras del maestro Manuel Atienza, “un intelectual- si todavía cabe emplear esta expresión- no puede ser otra cosa que un pesimista activo: alguien que se esfuerza por mejorar algún aspecto del mundo, a pesar de conocer que el éxito no sólo no está asegurado, sino que en muchas ocasiones es sumamente improbable y en el mejor de los casos muy limitados.”(Atienza; 1997)¹.

Evidentemente, el resultado se ha venido mostrando en nuestro proyecto académico-institucional, la revista PRINCIPIA IURIS, refleja los aportes de académicos² que se esfuerzan por compartir su arrojo y vocación con el mundo, en el intento inagotable de transmitir conocimiento, construir la ciencia y sembrar la semilla de la investigación.

Es necesario exaltar el compromiso de la Universidad Santo Tomás Seccional Tunja, la Facultad de Derecho, el Centro de Investigaciones Jurídicas y Socio-Jurídicas, docentes y estudiantes que día a día aúnan esfuerzos, en el arduo trasegar de la investigación académica, con un doble y firme propósito, en primer lugar con expectativa meramente formal, la cual materializamos con nuestro compromiso por indexar esta publicación, a la vez, que tenemos un segundo propósito más activo y profundo, el cual es, construir un espacio de debate, crítica y proposición que contribuya al cambio y progreso social.

PRINCIPIA IURIS Número 11 presenta como tema central “La filosofía del derecho en Colombia: historia, axiología y contemporaneidad”, en búsqueda del impacto y la integridad, que deben aspirar a lograr todos los resultados intelectuales. Nuestra meta es contribuir en la realización de la Misión Institucional, fortaleciendo la docencia, desarrollando la investigación con miras al impacto social con el ánimo de construir la formación integral y humanista que nos caracteriza, en búsqueda de estos objetivos invitamos a la participación en la próxima edición de nuestra revista cuyo tema central será “Punición, Análisis críticos”.

En este espacio reconocemos a todos aquellos que han dejado su huella en esta exigente empresa, quienes con tenacidad han persistido en la construcción de un mejor espacio académico, investigativo y profesional, en el cual seguir ejerciendo su vocación, la cual cada vez nos enseña más su lado activo.

Diego Mauricio Higuera Jiménez
Editor

1 ATIENZA, Manuel. *Derecho y Argumentación*, Universidad Externado de Colombia, 1997, pág. 18. Bogotá.

2 *Pesimistas Activos*.

PRESENTACIÓN

El estudio e investigación de la filosofía del derecho, se hace imperioso por la connotación que sin duda alguna imprime al perfeccionamiento de teorías argumentativas y de interpretación, dirigidas a desarrollar los diferentes enfoques que en la complejidad del derecho se pueden contemplar.

El análisis y la deducción a partir de principios, es el método que marca el camino hacia la búsqueda de los fundamentos jurídicos y las normas generales que fundamentan y racionalizan el derecho, con el fin de disponer de los criterios necesarios para organizar la sociedad desde un marco jurídico, en procura de entretejer, la esencia de la filosofía del derecho.

Es por ello, que hoy hacemos referencia a Santo Tomás, quien, basado en la división que había realizado Aristóteles, distingue la filosofía en dos segmentos: la filosofía teórica, caracterizada por la búsqueda del saber sin otro fin; y la filosofía práctica (que ahora nos ocupa), centrada en la búsqueda del saber con la finalidad de dirigir nuestro obrar, dentro de la cual se da lugar a tres tratados: la ética, la filosofía del derecho y la filosofía del arte (Noguera Laborde, 1997)¹.

Es grato para la Universidad Santo Tomás Seccional Tunja, dar a conocer a la comunidad académica, jurídica e intelectual en general, la presente edición de nuestra publicación institucional PRINCIPIA IURIS Número 11, cuyo tema central es “Filosofía del derecho en Colombia: Historia, Axiología y Contemporaneidad”, pues tal como fue expresado en uno de nuestros resultados de investigación, el Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas de la Facultad de Derecho, es uno de los pocos grupos que está trabajando con proyectos de filosofía como empresa intelectual determinada (Toulmin, 1971)², en desarrollo de los planes y la estructura epistemológica de nuestra línea de investigación en filosofía institucional y del derecho.

Fray Luis Antonio Vargas Alfonso, O.P.
Decano de División de Derecho

1 NOGUERA LABORDE, Rodrigo. *Elementos de la filosofía del derecho*, Universidad Sergio Arboleda, 1997, págs. 9-10.

2 TOULMIN, S. (1971). *La comprensión humana. El uso colectivo y la evolución de los conceptos*. Madrid: Edit. Alianza. (fuente original)

GOBERNANZA MULTINIVEL EN LA UNIÓN EUROPEA

MULTILEVEL GOVERNANCE IN THE EUROPEAN UNION

*Claudia Marcela Rodríguez Rodríguez**
*Hugo Fernando Guerrero Sierra***
Fecha de recepción: 22-04-2009
Fecha de aprobación: 24-06-2009

RESUMEN***

Desde los conceptos de Gobernanza y Gobernanza Multinivel, este artículo presenta un acercamiento a la configuración de esta estrategia política en la Unión Europea, y cómo este proceso está presente en el desarrollo de procesos combinados de descentralización política y cambio institucional de entidades territoriales.

Se evidencia, igualmente, cómo la flexibilidad institucional, la autonomía y la cooperación son favorecidas por la Gobernanza Multinivel tanto en contextos locales como en regionales, sin negar el papel del Estado Central en el proceso de orientación, toma de decisiones y la puesta en práctica de la política pública.

Finalmente, se hace una reflexión sobre algunos elementos que resaltan la importancia de la Gobernanza Multinivel en la cohesión de espacios fragmentados caracterizados por la crisis y la incertidumbre.

* *C.Ph.D en Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Complutense de Madrid, Docente en la Universidad del Rosario.*

** *Mg. en Relaciones Internacionales, Docente-Investigador adscrito al Grupo de Investigaciones Socio-Jurídicas USTA Tunja.*

*** *Artículo de Reflexión resultado de la investigación "Cooperación internacional" de la línea Derecho Constitucional y Construcción Democrática del Centro de Investigaciones Socio-jurídicas de la Universidad Santo Tomás de Tunja.*

PALABRAS CLAVE.

Gobernanza, Gobernanza Multinivel, Relaciones Intergubernamentales, Descentralización, Unión Europea.

ABSTRAC

Based on the concepts Governance and Multilevel Governance, this research considers the configuration of this political strategy in the European Union and how this process is present in combined process of political decentralization and institutional change in territorial entities.

Here is also showed how institutional flexibility, autonomy and coope-

ration are favored by the Multilevel Governance in both local and regional contexts, without denying the central state's role in the process of orientation, decision making and public policy's implementation.

Finally, some elements for a reflection on the importance of Multilevel Governance in the cohesion of fragmented spaces characterized by crisis and uncertainty are contributed.

KEY WORDS

Governance, Multilevel Governance, Intergovernment Relations, Decentralization, European Union

1. INTRODUCCIÓN

El Sistema Internacional en las últimas décadas se ha enfrentado a constantes cambios, debido a los múltiples desafíos como el terrorismo global, la globalización, constantes procesos de descentralización, etc. En los últimos años el nivel regional ha ido recobrando gran importancia a través de los procesos de democratización, integración y descentralización. La Unión Europea es el mejor de los ejemplos, gracias a la institucionalización del concepto de subsidiaridad y a los procesos de descentralización que se enmarcan dentro del proceso integrador, pero también por la existencia de estados federales (Alemania), casi federales (Italia) o autonómicos (España).

Las relaciones internacionales de la UE, de sus estados miembros y de

las diferentes redes de actores que se entremezclan en la elaboración de políticas públicas comunitarias, han sido temas que han cobrado amplia relevancia y están en permanente foco de análisis, al ser procesos que continuamente están en cambio. De allí la importancia de estudiar este tema y tratar de hacer un breve acercamiento a lo que se ha configurado como la Gobernanza Multinivel en la Unión Europea.

Por lo anterior, se pretende respaldar la idea de que el efecto combinado de la integración Europea y la descentralización política tiende a modificar el papel y las funciones de las entidades territoriales, favoreciendo de esta manera la flexibilidad, la autonomía y la cooperación, mucho más fáciles de llevar a cabo a escala regional o local que a escala central. Sin desconocer, de esta manera, el papel del Estado

central en la coordinación de los entes de decisión para la implementación de políticas públicas, siendo fundamental, por un lado, para un proceso de cohesión que se ve enfrentado a entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre y por otro, para una buena profundización de los objetivos y principios que fundamentan lo que se ha denominado Gobernanza Multi-nivel (GMN).

De esta forma, se pretende primero, hacer un desarrollo de los conceptos de Gobernanza y Gobernanza Multinivel, y los parámetros que soportan estas ideas en el ámbito de la Unión Europea. Por último, se hará referencia al sector regional y al futuro de lo que previsto en el libro blanco de la Gobernanza propuesto en el año 2001.

2. ¿QUÉ ES LA GOBERNANZA?

El concepto surge en el contexto de las transformaciones del Estado. Estas alteraciones se atribuyen, en primer lugar, a la globalización; en segundo lugar, a la integración Europea (como uno de los fenómenos más importantes en el ámbito político); como tercer aspecto, a los procesos de descentralización y devolución del poder político, y, por último, a la desconcentración del poder a nivel territorial.

La Gobernanza se identifica con los cauces y los mecanismos a través de los cuales las diferentes preferencias se convierten en elecciones políticas

efectivas, es decir, a la conversión de la pluralidad de los intereses sociales en una acción unitaria, alcanzando las expectativas de los actores sociales (Kohler-Koch, 1999). Por tanto, se configura como el conjunto de normas, principios y valores que pautan a la interacción entre actores que intervienen en el desarrollo de una determinada política pública.

En la actualidad esta interacción se produce en entornos más o menos estables que se conocen como redes¹ de políticas públicas. Esta concepción de redes de políticas públicas hace referencia a la teoría de entramado o Networks Theory, la cual tiende a considerar que las fronteras entre lo estatal y lo no estatal son movedizas y que existe una serie de puentes entre las dos esferas.

Las políticas públicas se conciben como el resultado de interrelaciones e interdependencias entre varias instituciones, grupos e individuos que conforman una red de influencia mutua y en donde las jerarquías reales no siempre son las que están formalmente establecidas. Cada política, por su singularidad, tendrá una red distinta de actores que el analista tratará de descubrir (Roth, 2006).

La Gobernanza significa una nueva forma de gobernar más cooperativa, en la que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la

¹ En el campo de políticas públicas existen tres enfoques que se fundamentan en la concepción de entramado o de redes: la red de política (policy network), la comunidad de política (policy community) y las coaliciones de militantes (advocacy coalitions) Ver Roth Deubel André Noeth Políticas Públicas. Formulación Implementación y Evaluación ED Aurora 2006.

formulación y aplicación de la política y las políticas públicas (Maynitz, 1998). Es por ello que la Gobernanza se ha traducido en un reclamo político durante la década de los noventa, en donde este concepto se ha recogido como una nueva manera de pensar sobre las capacidades estatales y las relaciones entre el Estado y la sociedad.

Kooiman argumenta que la Gobernanza, en el momento actual, es un fenómeno ínter organizacional y que se entiende mejor bajo la perspectiva de la co-gestión, co-dirección y co-guía (Kooiman J., 1993).

3. LA GOBERNANZA MULTINIVEL (GMN)

El concepto GMN, aunque ha sido criticado por su imprecisión, recoge de manera gráfica la realidad global que no permite mantener la jerarquía arcaica de reparto de poder, sino que obliga al reparto de información y competencias para poder hacer frente a los crecientes y complejos problemas de la sociedad y economía contemporánea.¹

En la Unión Europea, cuando se habla de GMN, se hace referencia a la conjunción de diferentes niveles, en los cuales se ha evidenciado una transposición de tareas y objetivos de los diferentes niveles, quitándoles a algunos el poder que detentaban anteriormente y generando nuevas tareas a otros.

Igualmente, se ha evidenciado una exclusión y disparidad en cuanto a nivel participativo subnacional en el ámbito supranacional. Es por ello que no todas las regiones de los diferentes países tienen la misma participación, sino que la participación del nivel subnacional en la política está dada por las estrategias que llevan a cabo para poder llegar a instancias supranacionales por medio del lobby y de otros mecanismos políticos.

Desde las dos perspectivas básicas que analizan la Gobernanza, por un lado, encontramos el intergubernamentalismo, el cual presume que los Estados-Nación son teóricamente los únicos actores relevantes. Bajo esta perspectiva, La Unión Europea aparece como un ejemplo clásico de organización interestatal.

Estas organizaciones son creadas para servir a los objetivos de sus estados miembros y, al hacerlo, sus acciones están legitimadas por el acuerdo de los diferentes gobiernos. En otras palabras, el sistema de gobierno multinivel de la Unión Europea se conceptualiza en un modelo de relaciones intergubernamentales de nivel único.

Por otro lado, la concepción supranacionalista analiza las instituciones de la Unión Europea como si fueran, o debieran ser, una forma de gobierno parecida a los modelos de Estados-Nación democráticos (Liphart, 1999).

¹ Está generalmente admitido que tras la reforma de los fondos estructurales de 1988 y la introducción del principio de *partnership* se ha desarrollado un sistema de gobernanza multinivel (Arriba Varas, 2006).

En este caso, el centro de atención está en las interacciones entre un gobierno individual y sus integrantes; por tanto, los estudios normativos se centran en las relaciones entre los actores del nivel europeo (supranacional), enfatizando, tanto en la falta de rendición de cuentas democrática, como en la existencia de los mecanismos institucionales que facilitan la receptividad a los intereses de los integrantes. Mientras que la investigación empírica se centrará tanto en los resultados de las elecciones europeas y la influencia del parlamento europeo, como en los canales para la presión (lobby) satisfactoria a nivel europeo. Es decir, la representación de los intereses “difusos”, el papel de la solución deliberativa de problemas en la comitología europea y la inclusividad de las “redes políticas” europeas en que participan asociaciones empresariales, empresas multinacionales, grupos de ecologistas y de consumidores y otras ONG’s, implicadas en el proceso de intermediación de intereses.

De otro lado, la perspectiva supranacional de las teorías de la política comparada, tampoco puede representar fácilmente a un sistema de gobierno europeo en el que los estados miembros siguen estando dotados de una amplia variedad de competencias y en el que las limitadas competencias de los actores supranacionales surgen de los acuerdos entre los estados miembros. En donde la legislación comunitaria depende principalmente del acuerdo entre los gobiernos miembros; y en el que los estados miembros se encargan de la ejecución de las regulaciones comunitarias (Morata F., 2004).

En general, estas tendencias tienen en cuenta la naturaleza multinivel de las instituciones y de los procesos de gobierno europeo, pero también enfatizan su singularidad y, por ello, tienen el efecto de crear un ámbito separado y teóricamente distinto de estudios sobre la comunidad europea.

Sin duda alguna, la UE no es una democracia mayoritaria o consensual, pero tampoco sus estructuras y procesos de intermediación de intereses, son congruentes con los modelos ideales de pluralismo, corporativismo e incluso, de Gobernanza de Redes. Sus estructuras y procesos intergubernamentales generalmente no se adaptan a los modelos legales de la federación, confederación o incluso organización internacional (Morata F., 2004).

Por esta razón, es mejor hablar de la Unión Europea como un OPNI (Objeto Político no Identificado), tal como lo planteó en su momento Jacques Delors para contemplar de manera sarcástica la diferente entremezcla de conceptos, a la vez que la dificultad de enmarcar a la misma dentro de una posición teórica específica que permita analizar su fuente de acción.

En este marco, la UE puede ser percibida como un sistema de negociación cuya legitimidad depende, en última instancia, de la capacidad de generar estrategias efectivas de resolución de los problemas comunes; de allí que se encuentren una multiplicidad de actores específicos en cada sector de intervención; relaciones de interdependencia; objetivos compartidos; divisiones borrosas entre los intereses públicos y los privados; y nuevas y diversas for-

mas de acción, intervención y control (Morata F., 2004).

Igualmente, se ha evidenciado que la UE es un proceso notablemente complejo por sus diferentes características, políticas, jurídicas y económicas. De ahí la importancia del papel que juega en este aspecto la Gobernanza, ya no caracterizada como una Gobernanza jerárquica, en una sola instancia, sino que estamos hablando de una Gobernanza Multinivel, esto es, un ámbito supranacional, un ámbito nacional y uno subnacional.

En esta visión de Gobernanza se entremezclan diferentes actores², caracterizados por una interdependencia mutua³, donde la participación política de los mismos cobra un carácter relevante. De esta manera, la razón última de la participación de los grupos privados en los procesos públicos de decisiones no es otra que el logro de un correcto ejercicio de la acción de gobierno en una sociedad cada vez más tecnificada y compleja. Por tanto, la forma más acertada de lograrlo es fomentar la participación del mayor número posible de concurrentes (Liphart, 1989), para de esta manera lograr un alto de legitimidad de las decisiones tomadas en un escenario multinivel.

3.1 LA EUROPEIZACIÓN

La GMN en la Unión Europea ha ido de la mano con otro concepto importante, es el concepto de europeización, el cual se empieza a aplicar al análisis de políticas públicas de la UE, caracterizado como un proceso gradual que transforma la política de los estados. Este término se ha usado para describir los efectos de la integración europea en la política y en las políticas de los estados miembros, así como el proceso de desarrollo de las instituciones políticas a nivel europeo.

La GMN es el rasgo que ha caracterizado lo que se ha venido configurando como el proceso de europeización de las instituciones que detentan la toma de decisiones. Este proceso podemos abordarlo atendiendo a los siguientes conceptos:

1. Ajuste Mutuo: El modo por defecto de respuestas políticas europeizadas para incrementar la interdependencia económica es "ajuste mutuo". En este punto, los gobiernos siguen adoptando sus propias políticas nacionales, pero lo hacen como respuesta y anticipación a las opciones políticas de otros gobiernos. Por lo tanto, estas interacciones estratégicas entre gobier-

² Se conoce como una red a un conjunto relativamente estable de relaciones de naturaleza no jerárquica e interdependiente que vinculan a una diversidad de actores, que comparten un interés común sobre una política y que intercambian recursos para conseguir este interés compartiendo, a sabiendas, que la cooperación es la mejor forma de conseguir los objetivos perseguidos.

³ Interdependencia, porque los actores persiguen objetivos comunes que no pueden conseguir por ellos mismos sino mediante la relación de diferentes actores, e igualmente, para implementar las políticas, es necesario una conjunción de todos los actores, siendo sin duda los más importantes para la implementación, el nivel subnacional o regional (tercer nivel).

nos pueden ser analizadas como un juego no-cooperativo. En respuesta a las restricciones que se han dado a los estados miembros, algunos estados han intentando alejarse del modo de ajuste mutuo y controlar la competencia de los sistemas a través de la coordinación o la centralización de las funciones de gobiernos a nivel europeo. Sin embargo, en el estado-nación democrático, la política a nivel nacional tiende a tener la mayor notabilidad. Por lo tanto, un cambio de las funciones de gobierno de corrección del mercado subnacional al nacional está generalmente asociado no sólo al aumento de la capacidad de solución de problemas, sino también al aumento de la legitimidad democrática. Por el contrario, ninguno de estos efectos está asegurado cuando las competencias se trasladan del nivel nacional al europeo.

2. Negociaciones Intergubernamentales: En el nivel más bajo de institucionalización, el gobierno europeizado funciona en el modo de las negociaciones intergubernamentales. En este punto las políticas nacionales están coordinadas o estandarizadas por acuerdos a nivel europeo. Pero los gobiernos nacionales mantienen todo el control del proceso decisorio. Ninguno de ellos puede ser vinculado sin su propio consentimiento y la transformación de los acuerdos en normas nacionales y su implementación se mantienen totalmente bajo su control. Aparte de ello, este modo se aplica al segundo y al tercer pilar de la “política exterior y de seguridad común” y la “cooperación política y judicial en materia penal”. Puesto que todos los participantes tienen un veto, la

legitimidad de las políticas adoptadas puede ser indirectamente derivada de la legitimidad de los gobiernos democráticamente responsables.

3. Dirección Jerárquica: es el modo en que las competencias están completamente centralizadas a nivel europeo y ejercidas por actores supranacionales sin la participación de los gobiernos de los estados miembros.

4. Decisiones Conjuntas: El modo de decisión conjunta combina aspectos de las negociaciones intergubernamentales y de la centralización supranacional. Se aplica a la mayoría de las áreas políticas del primer pilar, que incluye tanto las competencias relativas a la creación del mercado como las de corrección del mercado de la Comunidad Europea. Si los gobiernos miembros están unidos en su oposición a las iniciativas de la Comisión, o si los intereses nacionales de mayor relevancia son fuertemente divergentes, se bloquearán las soluciones europeas. La legitimidad institucional de los procedimientos de decisión conjunta pierde su base intergubernamental. Por la lógica de los tratados originarios, la legislación europea estuvo ante todo legitimada por el acuerdo de gobiernos nacionales democráticamente responsables.

De esta manera la europeización se produce de dos maneras: desde abajo, a través de la movilización institucional en búsqueda de recursos financieros, políticos y simbólicos; y desde arriba, mediante la oferta de nuevas oportunidades en forma de programas específicos y actividades encaminadas a estimular a las regiones como actores políticos y económicos de la Unión.

3.2 PRINCIPIOS DE LA GOBERNANZA

Desde el punto de vista normativo, el concepto de Gobernanza debe integrar principios que le permitan garantizar la mayor democraticidad posible y la consecución de sus propios objetivos. Estos principios son aquellos que impliquen un buen funcionamiento de la Gobernanza y que, por tanto, le permitan conseguir sus objetivos.

Si la Gobernanza supone la toma de decisiones en contextos complejos y cambiantes con una pluralidad de actores que representan intereses diferentes, los principios de buena Gobernanza han de poder garantizar que:

- Estén todos los actores que han de

estar, cada uno de ellos asumiendo su papel.

- Los actores tengan las condiciones necesarias y suficientes para poder tomar las decisiones que les correspondan y que, por ende, se puedan tomar las decisiones (Cerillo A., 2005).

En este sentido y basándonos en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea, los principios que han de garantizar la consecución de los objetivos son los que a continuación se relacionan: transparencia⁴, participación⁵, rendición de cuentas (accountability)⁶, eficacia⁷ y coherencia⁸. Igualmente se hace referencia a otros principios de Gobernanza multinivel como son: el de subsidiaridad (que hace referencia a la elección del mejor nivel que ha de ac-

4 *La transparencia tiene importantes consecuencias, puesto que, por un lado, permite incrementar la legitimidad democrática de las propias administraciones, y por otro, ayuda a que los ciudadanos se conviertan en participantes activos, y no únicamente reactivos, en los asuntos públicos. La transparencia se erige en un mecanismo a través del cual se manifiesta el principio de rendición de cuentas (accountability) de los poderes públicos. Ver Vargas Velásquez Alejo "Notas sobre el Estado y las políticas públicas". Bogotá. Almudena Editores. 1999*

5 *La Gobernanza puede ser definida como un sistema de administración en red, en la que los actores públicos y privados comparten la responsabilidad de definir políticas y regular y proveer servicios. Por ello una variedad de actores no gubernamentales, empresas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, entidades no lucrativas, se incorporan a la toma de decisiones públicas de maneras muy diferentes. Desde esta perspectiva todos aquellos actores que ostenten intereses, recursos o visiones deberán poderse incorporar en las redes de acuerdo con las normas y pautas que en cada momento se establezcan. En Cerillo Martínez Agustí "la Gobernanza hoy" en Cerillo Martínez Agustí, la Gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Instituto Nacional de Administración Pública de Madrid 2005.*

6 *La Gobernanza implica una redefinición de los mecanismos de rendición de cuentas. En los últimos años han ido surgiendo nuevos mecanismos que son más flexibles y permiten superar los problemas planteados. La rendición de cuentas horizontal englobaría los mecanismos públicos creados por el Estado a fin de supervisar los propios abusos e ineficiencias (los defensores del pueblo, las estructuras de poder descentralizadas, la participación ciudadana, el control de la prensa, el establecimiento de medidas de control administrativo internas o el acceso a la información y la transparencia).*

7 *La eficacia es la consecución del resultado que corresponde a los objetivos preestablecidos por la organización.*

8 *Es importante que independientemente de tener unos objetivos articulados es que estos objetivos sean consistentes y estén coordinados, porque existen determinadas políticas que rebasan las fronteras de las políticas sectoriales, por lo cual repercuten en otros ámbitos sectoriales, y por tanto inciden en otros intereses.*

tuar), el de complementariedad (también conocido como subsidiaridad horizontal, mediante el que se define que actores públicos o privados actuarán), el de proporcionalidad (que implica que se utilice el mejor instrumento para conseguir los objetivos propuestos), el de flexibilidad (permite la adaptación a las circunstancias concretas a que se ha de hacer frente en cada momento), y el de objetividad (impone un deber de ponderación de las circunstancias del caso, impidiendo la toma de decisiones desconectadas del supuesto concreto) (Xiol J, 2007).

3.3 REPRESENTACIÓN EN LA GOBERNANZA MULTINIVEL

A lo largo de los últimos años numerosos estudios han puesto de relieve las transformaciones del estado-nación en Europa. Éstas se expresan de distintas formas: desde arriba, a partir del proceso de globalización; desde abajo, a partir de la importancia creciente de las ciudades y de las regiones, en general a partir del fortalecimiento del mercado y la sociedad civil organizada, es decir, en el proceso de descentralización.

La proliferación de actividades de representación a escala europea ha conocido diversas etapas. La primera oleada comenzó en 1951, con el establecimiento en Luxemburgo de organizaciones con intereses en el sector del Carbón y del Acero, que pretendían influir en la alta autoridad de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA).

El segundo período fue el que siguió a la ratificación del Tratado de Roma.

Los tratados de la UE crearon el Comité Económico y Social (CES), órgano consultivo europeo, que representa las distintas categorías de actividades económicas y sociales y brinda un foro de debate y reflexión tanto a escala europea como nacional. En otras palabras el CES constituye el foro europeo de reflexión de las organizaciones y asociaciones de la sociedad civil (COMITÉ DE LAS REGIONES, 2002).

En los años 1958 y 1959 se fundaron importantes grupos de presión europeos, como el COPA (Comité de las Organizaciones Profesionales Agrarias de la UE), COGECA (Comité General de Cooperativismo Agrario de la UE). Tras la creación del grupo COPA-COGECA, la importancia cada vez mayor del sector industrial y de las PYME llevó a la creación de UNICE (Unión de Confederaciones de la Industria y de las Organizaciones Empresariales de Europa), ERT (Mesa Redonda de Industriales Europeos), Eurochambers (Asociación de Cámaras de Comercio o Industria Europeas).

Este segundo período duró quince años, a lo largo de los cuales se fue construyendo el sistema europeo. Conscientes de que la UE estaba poniendo en práctica una política que afectaba a ámbitos que les interesaban especialmente, y de que a escala europea existían grupos de presión que defendían de forma activa intereses opuestos, se instalaron en Bruselas empresas multinacionales, grupos nacionales de presión, entidades locales o regionales e incluso organismos gubernamentales de terceros países. Cabría decir que empezó a generarse un círculo vicioso que implicó a un

número cada vez mayor de grupos de presión organizados y grupos europeos. La presencia creciente de grupos de interés trasladó la presión al Parlamento Europeo (COMITÉ DE LAS REGIONES, 2002 *Ibidem*, p.43).

La tercera oleada fue la que sucedió con la firma de la AUE (Acta Única Europea) de 1992 y a la introducción del proyecto de mercado interior. En la primera y segunda fase sólo empresas grandes y poderosas consiguieron hacer oír su voz y estar representadas en Europa, posterior a este proceso, y con la cada vez mayor configuración del ámbito regional y la vinculación de nuevos actores, en el mismo proceso europeo se han dado mecanismos y procesos que han llevado a que las regiones tengan una mayor representación en el ámbito decisorio en el campo de políticas públicas.

3.3.1 LAS REGIONES Y LA GOBERNANZA MULTINIVEL (EL TERCER NIVEL)

La GMN al ser un sistema policéntrico en el que las unidades subestatales o subnacionales, se han incorporado al proceso político como portadoras, o como representantes de intereses y de identidades diferentes, ha afectado la división territorial; pero no afecta por igual, depende de la estructura territorial del Estado, por tanto el impacto depende de si son estados unitarios, mixtos o federados.

Lo que ocurre en el tercer nivel es que se trata de coordinar la integración de las regiones o las estructuras subestatales y la toma de decisiones en la elaboración de políticas públicas europeas.

En la UE conviven distintos modos de Gobernanza en función de las políticas. Se detectan, en efecto, diferencias institucionales y de procedimiento entre el método comunitario, aplicado a las políticas tradicionales, como la competencia en la PAC (Política Agraria Comunitaria), “la coordinación abierta”, aplicada a las políticas económicas, entre otras.

El enfoque de la Gobernanza Multinivel, inicialmente basado en el análisis de la política de cohesión, pone sobre todo el acento en la dispersión de la autoridad, entre los distintos niveles de Gobernanza y entre los actores implicados.

En general, la GMN subraya sobre todo el hecho de que ningún actor individual está en condiciones de ofrecer respuestas únicas y universales a los problemas que atraviesan las distintas escalas de gobiernos (Morata F, 2004).

De ahí que las redes sean las que mejor expliquen el entramado de relaciones que se vislumbran en la UE. Éstas se crean, para la consecución de objetivos comunes, facilitan el aprendizaje mutuo de los participantes y presentan la ventaja de la adaptación a los nuevos problemas. Por tanto la GMN no implica sólo la idea de descentralización, sino también el desarrollo de las relaciones verticales y horizontales necesarias para fortalecer el sistema de Gobernanza.

Es por ello que la GMN se enfoca en la desaparición de las fronteras estatales derivada de la integración europea, cuyo principal efecto es el desplazamiento del centro de gravedad de la

política, a la vez hacia el nivel supranacional y hacia el territorio.

Las más de 200 oficinas de representación regional instaladas en Bruselas evidencia la relevancia creciente de los temas europeos para el territorio (todas estas oficinas representan el lobby en Bruselas, siendo esta una actividad constructiva, civilizada, aceptada y pluridisciplinar)⁹, gracias a ello se ha establecido el lobby, no como un tráfico de influencias, ni tampoco de fenómenos soborno o corrupción.

Se trata, muy al contrario, de una “actividad civilizada, profesional y constructiva que permite la participación de empresas y ciudadanos en el proceso de toma de decisiones de los poderes públicos”¹⁰.

De otro lado, los actores locales y regionales presentan doble ventaja de acercar las decisiones a los ciudadanos y de expresar la pluralidad de identidades presentes en el espacio europeo. Las decisiones ya no dependen de las autoridades centrales, los actores territoriales disponen de más posibilidades para actuar por debajo y por encima del Estado. El efecto combinado de la integración europea y la descentralización política tiende a modificar el papel y las funciones de las entidades territoriales.

3.3.2 REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS REGIONES

Los entes regionales también sintieron la necesidad de estar representados. No obstante, en el primer tratado de la CE, específicamente en el tratado CECA, no estaba prevista la participación de las regiones, los estados federados o las provincias. La competencia en asuntos comunitarios recaía en los estados miembros o con representación permanente.

Esta situación cambió ligeramente tras la firma de los tratados de Roma, cuando se creó el cargo de representante de los estados federados (en el caso de la República Federal de Alemania), lo que supuso, por primera vez, un cambio en la representación en ámbitos europeos que tienen efectos directos en los estados miembros.

Igualmente, esta situación planteó de nuevo un recorte drástico de las competencias internas de algunas autoridades regionales, sobre todo en el caso alemán. Sin embargo, la aprobación del AUE (Acta Única Europea), muestra un cambio respecto de la lógica dominada por el objetivo de la armonización hacia el reconocimiento mutuo y, por tanto, hacia la consideración de las unidades subordinadas. Aun así no hubo una importante

9 *Mientras en los países de nuestra esfera cultural el lobbying es sinónimo de tráfico de influencias y corrupción, Bruselas ha consagrado un peculiarísimo estilo en las relaciones entre el poder (la UE, en este caso) y los administradores (fundamentalmente los ciudadanos, las empresas y el mundo económico) Ver Pellerín Emiliano Alonso. El lobby en la Unión Europea. Ed. Esic Madrid 1995 Pág. 46.*

10 *Bruselas ha consagrado un lobbying peculiar y enormemente eficaz: el lobbying ante la UE habla por sí solo. Unas 15.000 personas que lo practican, multitud de oficinas y un modelo propio de hacer pasillo en las instituciones comunitarias. Ver Ibidem, p. 23*

modificación importante en cuanto a la exclusión de las del proceso político de la UE (COMITÉ DE LAS REGIONES, 2002).

El principal canal “no institucionalizado” de que disponen las entidades regionales son las oficinas regionales de información. Desde su sede en Bruselas, estos organismos supervisan la evolución de las políticas comunitarias, constituyen un sistema de alerta precoz para sus colegas nacionales, permiten tener acceso a funcionarios y políticos, proporcionan información a la comisión y ejercen presión para recaudar fondos.

Muchas entidades regionales aspiran a estar presentes en Bruselas para “evitar que su posición política sea pasada por alto por los gobiernos nacionales que actúen fuera de su alcance en Europa” (Marks-McAdam, 1999) y para mejorar sus relaciones con otros niveles de gobierno. El canal “institucionalizado” más accesible para las entidades regionales es el Comité de las Regiones.

No obstante, es difícil medir su eficacia, puesto que se desconoce en qué medida su grado de influencia en las políticas permite cambiar políticas de la UE o hasta qué punto sus gobiernos utilizan la información recabada por ellas. Aun así el número de oficinas de representación regional en Bruselas ha aumentado considerablemente de 2 en 1984 a 199 en 2000, y hasta el momento se calculan el doble de éstas.

En la segunda y tercera oleada, en términos de representación de las regiones, se empezó a escuchar también

la voz de otros interlocutores, como la sociedad civil. Los grupos de presión han aumentado de esta manera en los últimos 30 años de 800 a 2000, especialmente por la puesta en marcha del mercado interior.

El Comité de las Regiones da voz a aquellos que, como las entidades locales, por ejemplo, no pueden permitirse abrir una oficina en Bruselas, prevé la participación de las entidades regionales en el proceso, proporciona un foro para formar coaliciones, permite la acción conjunta y difunde información.

El Comité de las Regiones no es una cámara territorial, es una institución consultiva; su función, por lo tanto, es la de emitir dictámenes en determinadas materias que tienen que ver con las políticas regionales. Estos dictámenes van al Consejo y a la Comisión. Los estados, entonces, envían los representantes al Comité de las Regiones, el cual se conforma a través de un sistema de cuotas en función de la población de cada estado.

De otro lado, las entidades regionales y locales han creado redes para ejercer presión sobre la UE, como por ejemplo las redes de ciudades, el consejo de municipios y regiones de Europa, el congreso de poderes locales y regionales de Europa, una red de regiones periféricas marítimas, la Asamblea de regiones de Europa y otras.

El Consejo de Europa también ha fomentado el papel de las regiones a través de la Carta Europea de Autonomía local de 1985, por la que las partes se comprometen a aplicar las normas básicas para garantizar la independencia

política, administrativa y financiera de las entidades locales. En virtud de la carta, la legislación nacional y, en su caso la Constitución, deberán contemplar el principio de autogobierno local.

Las entidades locales, dentro de los límites establecidos por la ley, han de poder gestionar y regular los asuntos públicos bajo su propia responsabilidad, en interés de la población local. Por ello, la carta considera que las entidades más próximas a los ciudadanos deberían asumir preferiblemente responsabilidades públicas, mientras que sólo se recurriría al nivel superior, si en el nivel más próximo no es posible lograr una coordinación y un ejercicio más eficaz de las funciones. Establece, a este fin, los principios relativos a la protección de los límites de la autoridad local, la existencia de estructuras y recursos administrativos adecuados para las tareas de las entidades locales, las condiciones en las que ejercen sus competencias, la supervisión administrativa de las actividades de las entidades locales, recursos financieros de las mismas y la protección jurídica del autogobierno local (COMITÉ DE LAS REGIONES, 2002).

La participación en la Comisión, se hace a través de comités, la comisión es el principal actor en la elaboración de políticas públicas, a la comisión le corresponde la iniciativa legislativa y ejercer control de la agenda, en el control del gobierno participan directamente diversos actores entre ellos las regiones.

Lo mencionado anteriormente deja entrever que si bien algunas redes regionales ejercen una fuerte actividad de

presión, en su mayoría las regiones y los organismos locales no pueden considerarse grupos de presión, sino entes de naturaleza institucional con capacidad, por lo tanto, de participar en el proceso de planificación. El tratado de Maastricht tuvo en cuenta esta diferencia al valorar el papel de las regiones.

De otro lado en el año 2004 se convocaba bajo la presidencia holandesa, la primera reunión de alto nivel sobre la Gobernanza Europea de los representantes estatales del nivel regional y local en los distintos estados miembros, el objetivo de esta convocatoria era debatir sobre la gobernanza en la UE, esta reunión desde entonces se ha llevado a cabo con carácter anual. La siguiente reunión de alto nivel se llevó a cabo a finales del año 2005, bajo presidencia británica. En esta reunión se concluyó que “el dotar a los niveles subestatales de gobierno de un mayor grado de participación en la elaboración de las normas de ejecución, aumentaba la legitimidad del derecho europeo” (Vara, 2006).

Este sin duda ha sido otro de los mecanismos que ha llevado a que los entes locales y regionales tengan una mayor participación en cuanto a temáticas y procedimientos que permitan profundizar y ahondar en los principios de configurar una verdadera GMN.

3.4 EL LIBRO BLANCO SOBRE LA GOBERNANZA EUROPEA. PERSPECTIVAS A FUTURO

A principios del año 2000 la comisión presentó la reforma de la Gobernanza Europea como uno de sus cuatro ob-

jetivos estratégicos. Los acontecimientos políticos que se han producido desde entonces han puesto de manifiesto que la Unión se enfrenta a un doble reto: no sólo se debe actuar con urgencia para adoptar la Gobernanza en el marco de los tratados existentes, sino que también es necesario ampliar el debate sobre el futuro de Europa.

“La Comisión Europea, publicó en junio de 2001 su “Libro Blanco de la Gobernanza Europea”. Ante las opiniones más o menos fundadas de déficit democrático en Europa, pérdida del interés de los europeos, baja participación en las elecciones y el crecimiento del denominado euro-escepticismo, en el año 2000 la comisión europea inició su proceso de reforma.

EL Libro Blanco marcó la puerta de salida con sus propuestas de apertura del proceso político europeo, a fin de implicar a los ciudadanos y a la sociedad civil en la elaboración y ejecución de las nuevas políticas públicas.

La propuesta lanzada por el Libro Blanco giraba en torno a la idea liderada por Romano Prodi de la descentralización: la necesidad de la reforma del método comunitario siguiendo un enfoque menos orientado hacia la legislación y que se nutriera más de elementos no legislativos” (Vara, 2006 Ibidem).

Para cumplir con lo anterior era necesario fomentar los Cinco Principios que constituyen la base de una buena Gobernanza y que son la base de los cambios propuestos en el libro blanco:

1. Apertura: Las instituciones deberían trabajar de una forma más abier-

ta, junto con los estados miembros, desarrollando una comunicación más activa sobre la labor de la UE y sobre las decisiones que ésta adopta.

2. Participación: La calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la Unión dependen de la amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas.

3. Responsabilidad: Es preciso aclarar el papel de cada uno en los procesos legislativo y ejecutivo. Cada una de las instituciones de la UE debe explicar su papel en Europa y asumir la responsabilidad que le incumba. Pero también se precisa una mayor claridad y responsabilidad, por parte de los estados miembros y de todos los agentes que participan en el desarrollo y aplicación de las políticas de la UE en los distintos niveles.

4. Eficacia: Las políticas deben ser eficaces y oportunas, y producir los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros, de la evaluación de su impacto en el futuro, y, en su caso, de la experiencia acumulada.

5. Coherencia: Las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles. La necesidad de coherencia en la Unión es cada vez mayor, dado que sus tareas son cada vez más complejas y la ampliación aumentará la diversidad; desafíos tales como el del cambio climático o la evolución demográfica rebasan las fronteras de las políticas sectoriales que han cimentado la construcción de la Unión; las entidades regionales y locales están cada

vez más involucradas en las políticas comunitarias. (U.E, 2001)

La aplicación de estos principios refuerza la aplicación de los principios de proporcionalidad y subsidiaridad: Desde la concepción de las políticas hasta su aplicación, la elección del nivel en el que ha de efectuarse (desde el nivel comunitario hasta el nivel local), y la elección de los instrumentos utilizados deben estar en proporción con los objetivos perseguidos. Esto quiere decir que antes de poner en marcha una iniciativa es esencial comprobar de forma sistemática:

1. Si la actuación pública es realmente necesaria.
2. Si el nivel europeo es el más apropiado para dicha actuación.
3. Si las medidas previstas son proporcionales a los objetivos.

Los cambios propuestos en el Libro Blanco se dividen en cuatro secciones. La primera se centra en los medios de reforzar la participación en la elaboración y aplicación en las políticas de la UE. La segunda se refiere a la mejora de la calidad y la aplicación de las políticas comunitarias. La tercera tiene por objeto reforzar el vínculo entre la Gobernanza Europea y el lugar que la Unión ocupa en el mundo y, el último, aborda el papel de las instituciones (Carlonge A., 2005).

3.4.1 LAS REGIONES Y EL COMITÉ DE LAS REGIONES EN EL LIBRO BLANCO

El Libro Blanco pide más responsabilidades para las entidades regiona-

les y locales, sin que ello interfiera en los marcos institucionales nacionales. Insta a que las regiones participen más activamente en campañas informativas, a mantener un diálogo más sistemático sobre las políticas de la UE, a contribuir a la flexibilización de las políticas comunitarias y a participar en los contratos experimentales relativos a políticas comunitarias de fuerte impacto territorial.

Teniendo en cuenta que las regiones y las ciudades son las encargadas de aplicar las políticas comunitarias en el ámbito local, y como tales pide una mayor participación en la elaboración de las políticas de la UE en una fase temprana: 1. Posición de las Instituciones de la UE, los estados miembros y las regiones; 2. La distribución rígida de competencias frente a la distribución flexible.

La distribución de competencias ha suscitado las más diversas opiniones. Los estados federados alemanes desempeñaron un papel fundamental al solicitar “quién hace qué” en la UE. Se trata de devolver a los estados miembros y, en algunos casos, a las regiones, algunas competencias que en la actualidad son prerrogativa de la UE, como la política agrícola, regional y cultural. Según la Asamblea de las regiones de Europa, en el reparto de competencias que se debería incluir en un tratado constitucional, las responsabilidades podrían clasificarse en función de las siguientes categorías: Competencias exclusivas, competencias compartidas y competencias complementarias de la UE. Este nuevo catálogo de competencias debería aclarar el reparto de tareas con el

fin de proteger determinados ámbitos fundamentales de competencia de los estados miembros, como la organización regional, la independencia de las autoridades locales, la cultura o la aplicación de la norma comunitaria.¹¹

El Parlamento Europeo ha advertido el riesgo de rigidez en la repartición de competencias en el “informe sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los estados miembros”, el informe sostiene la siguiente clasificación de competencias:

Competencias Exclusivas: Define los poderes exclusivos de la Unión por ámbitos, como política monetaria, aduanera, relaciones económicas exteriores, financiación del presupuesto comunitario y la política exterior, en los que la responsabilidad primaria recae en la Unión. Los estados miembros únicamente pueden intervenir de acuerdo con las condiciones y los límites establecidos por la Unión.

Competencias Compartidas entre la UE y los estados miembros, en los que la legislación comunitaria debe establecer las directrices y a los estados miembros les compete adaptarlas a sus ordenamientos jurídicos. Las competencias compartidas deben incluir ámbitos de las siguientes categorías:

Agricultura, pesca, transporte, redes trans-europeas, medio ambiente, investigación y desarrollo tecnológico, política regional y de cohesión, política social, asociación de países y territorios de ultramar, cooperación al desarrollo y energía.

Ámbitos relacionados con la defensa y la seguridad común y con la seguridad interior y la justicia.

Competencias complementarias: En los casos en los que la intervención de la Unión sólo complementa la de los estados miembros, que mantienen la capacidad de aplicar la legislación ordinaria (educación, formación, juventud, protección civil, cultura, deporte y turismo, así como contratos comerciales y civiles).

Competencias Políticas: competencias que no se pueden aplicar jurídicamente y son ejercidas por las instituciones de la Unión, para orientar y garantizar la coordinación.

Competencias exclusivas de los estados miembros: El informe no considera necesario enumerarlas; se presupone que los estados tienen competencia si las disposiciones constitucionales no establecen lo contrario. Se debe reforzar e intensificar los principios de subsidiaridad y proporcionalidad.

¹¹ *Otros Estados miembros también han solicitado mayor flexibilidad, entre otros el Reino Unido, los Países Bajos, Francia, y también las asociaciones regionales. El gobierno británico se ha mostrado preocupado por la idea de un catálogo de competencias, que crearía un “conjunto de valores rígido, estático y legalista” en discordancia con los criterios de flexibilidad, diversidad y dinamismo, que, según el Ministerio Británico de Asuntos Europeos, constituyen el factor determinante del éxito de la UE. El gobierno de los países bajos sostiene que es importante repartir de forma más adecuada las competencias entre la UE y los estados miembros, y definir los responsables y las responsabilidades.*

4. CONCLUSIONES

1. La construcción de la Unión Europea ha establecido una nueva estructura de Gobernanza transnacional. La Unión Europea es, sin duda, más que un régimen, un marco contractual o una arena de negociación. Se puede describir mejor como un sistema complejo multinivel cuyas dinámicas no se pueden entender en el marco conceptual desarrollado para el análisis de la Gobernanza política en los estados-nación.
2. En la UE se han evidenciado dos consecuencias en materia de Gobernanza en el proceso de integración: por un lado, saca a relucir nuevos problemas de Gobernanza a nivel nacional: las decisiones políticas europeas afectan las condiciones de las políticas nacionales eficaces que se mantienen en la estructura del campo regulatorio, a la vez que restringen libertades de elección de la política nacional. Esto ha llevado a una pérdida de control de los gobiernos nacionales, y de otro lado, requiere la extensión de la teoría de la Gobernanza a nivel supranacional.
3. La GMN ha llevado a un fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales, donde las decisiones para el lineamiento e implementación de políticas públicas deben pasar por estamentos de cooperación y coordinación entre los diferentes niveles.
4. Se ha configurado una transformación profunda en la manera de hacer políticas públicas. Estas ya no se tejen sólo en actores de ámbito estatal, sino que aparte de encontrarse la UE en multiplicidad de niveles, en ellos mismos participan diferentes actores, viéndose revitalizado el nivel sub-estatal. Esta situación ha encontrado en el lobby, la forma de hacer llegar a los entes supranacionales sus intereses, y así influir en la agenda política.
5. A pesar de la existencia de un mayor reconocimiento del nivel sub-estatal, y la necesidad de ampliar y flexibilizar las relaciones de los estamentos con ese nivel, las jerarquías formales permanecen y no se han visto alteradas de manera notoria por la emergencia del nivel sub-estatal.
6. Las redes de actores son las que mejor explican el entramado de relaciones que se vislumbran en la UE. Éstas se crean para la consecución de objetivos comunes, facilitan el aprendizaje mutuo de los participantes y presentan la ventaja de la adaptación a los nuevos problemas. Por tanto, la GMN no implica sólo la idea de descentralización, sino también el desarrollo de las relaciones verticales y horizontales necesarias para fortalecer el sistema de Gobernanza.
7. De acuerdo a lo anterior se advierte que nos encontramos en un proceso de consolidación de la Gobernanza Multinivel. Aun quedan muchas cosas por hacer, a pesar de los grandes esfuerzos que se han llevado porque allá una vinculación más profunda de las regiones, hasta hoy

su participación sigue siendo débil y sin mayor impacto en el campo de decisión y configuración de las políticas públicas comunitarias.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRIBAS, G. (2006). *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea y las regiones con o sin una constitución en Fernández Natividad. Las relaciones internacionales de las regiones: actores sub-nacionales, paradiplomacia y gobernanza multinivel* ED. Kölling, Stelios Stavridis.
- CALONGE, A. (2005). *Gobernanza Europea: El papel de las instituciones y la centralidad de la Comisión, en Revista de Derecho de la Unión Europea*. Zaragoza.*
- CERILLO, A. (2005). *La Gobernanza hoy en Cerillo Martínez, Agusti, La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública de Madrid.
- Comité de las Regiones (2002). *Las dimensiones regional y local en el establecimiento de nuevas formas de Gobernanza en Europa*, Bruselas.
- European Commission *European Governance. A white paper*, European Commission of the communities: <http://eurlex.europa.eu/lesUriServ/site/en/com/2001>
- KOHLER-KOCH, B. (1999). *The evolution and transformation of European Governance*, en B. Kohler y E. Rainer (Eds), *The transformation of European Governance*. London.
- KOOIMAN, J. (1993) *Modern governance. New government-society interactions*. Ed Sage, London.
- LIJPHART, A. (1989). *Democracia en las sociedades plurales. Una investigación comparativa*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- LIJPHART, A. (1999) *Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press, New Haven.
- MANGAS, A. (1980). *El comité de representantes permanentes de las comunidades Europeas*. Madrid Centro de Estudios Constitucionales.
- MANGAS, A. & LIÑAN, D. (2002) *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Ed. Tecnos. Madrid.
- MARKS, G. McAdam D (1999). *Social Movements and the changing structure of political opportunity in the European Union*. En: *Governance in the European Union*. London.
- MAYNITZ, R. (1998). *New challenges to governance theory*, European University Institute, The Robert Schuman centre-Jean Monet Chair papers N 50. Florence.
- MORATA, F. (2000) *Políticas Públicas en la Unión Europea*. Ed. Ariel. Barcelona.
- MORATA, F. (2004). *Gobernanza Multinivel y cooperación subestatal en la Unión Europea*. En: Morata Francesc, Lachapelle Guy, Paquin Stephane (eds); *Globalización, Go-*

bernanza e identidades. Fundació Carles PI I Sunyer Barcelona.

- PELLERÍN, Emiliano Alonso (1995). El lobby en la Unión Europea. Ed. Esic. Madrid.
- ROTH, A.N. (2006). Políticas Públicas, Formulación, Implementación y Evaluación. Ed. Aurora. Bogotá.
- VARGAS, A. (1999) Notas sobre el Estado y las políticas públicas. Bogotá. Almudena Editores. Bogotá.

- XIOL J. (2007) Gobernanza y gobernabilidad en el ámbito judicial. Papel del Consejo General del Poder Judicial. En Jornadas sobre buena administración de justicia y tutela judicial efectiva. Barcelona.

PÁGINAS DE INTERNET

- http://ec.europa.eu/index_es.htm
- http://ec.europa.eu/news/regions/080307_1_es.htm
- http://europa.eu/institutions/consultative/cor/index_es.htm

