

“LA DEMOCRACIA Y LAS REGIONES EN LA UNIÓN EUROPEA: SUBSIDIARIEDAD, ‘PARTENARIADO’ Y EL COMITÉ DE LAS REGIONES”

Por Alex Warleigh
Profesor de Política Internacional y Política Pública,
Universidad de Limerick, Irlanda

INTRODUCCIÓN:

LA DEMOCRACIA EN LA UNIÓN EUROPEA- ¿QUÉ TIENEN QUE VER LAS REGIONES CON ELLA?

La democratización de la Unión Europea (UE, la Unión) es un proceso muy complejo y poco corriente. Como el sistema transnacional que es, probablemente la Unión no es apta para la aplicación directa de modelos basados en el estado nación, sino que requiere innovaciones en la teoría y en la práctica del gobierno democrático (Schmitter 2000). Efectivamente, varios estudiosos han señalado que el proceso de democratización de la Unión Europea nos exige repensar no sólo la integración europea, sino quizá también lo que entendemos por ‘democracia’ (Chrysochoou 1998; Follesdal y Koslowski 1998). Mi propia visión acerca de la democracia en la UE –que planteo con detalle en otro lugar (Warleigh 2003a)- es que depende de la adopción de una forma de democracia deliberativa que imagina un sistema de UE flexible, o diferenciado, como superior normativamente a uno que sea uniforme, pero que se percibe comúnmente como integrado en demasiada profundidad para ser legítimo o de un federalismo insuficiente como para que se considere que vale la pena. Las continuas diferencias entre los estados miembros acerca del futuro que se desea para la UE nos quieren decir que el sueño de Monnet de unos Estados Unidos de Europa está lejos y que puede que nunca se realice; con todo, este estado de cosas apenas puede ser llamado democrático, porque aunque refleja el poder de aquellos estados (y ciudadanos) que se oponen a tal resultado, impide que

se realice lo que pudiera ser un día el deseo de una mayoría de estados y ciudadanos (desde el momento en que el cambio en el Tratado requiere unanimidad en el Consejo de Europa).

También he sostenido en otro lugar (Warleigh 2003c) que para democratizar con éxito, la UE necesita llevar a cabo cuatro acciones equilibradoras, y que tendrá continuamente que recalibrar este juego de equilibrios a medida que la política de integración europea cambieⁱ. Así, no hay una respuesta simple, directa y 'para todo momento' para el rompecabezas del déficit democráticoⁱⁱ. En este contexto, resulta plausible plantearse cuestiones normativas acerca del papel de las regiones y localidades en el gobierno democrático: si la integración europea se dispone a repensarse la nación-estado en un contexto de gobierno en varios niveles (Hooghe and Marks 2001), ¿no podría reconsiderarse el monopolio por parte de dichas entidades de la identidad política y la representación junto con cambios de tipo más instrumental de su capacidad real de toma de decisiones, y no podría esto permitir que las instituciones regionales desempeñaran un nuevo papel, o incluso las naciones sin estado, como lugares de autogobierno democrático (Smouts 1997; Broderstad 2000; Longman 2002)?

Desde luego hay datos empíricos que sugieren que dentro de las transformaciones en el gobierno experimentadas por los estados que han pasado a formar parte de la UE, los papeles de las autoridades regionales se han desarrollado por medio de la utilización de diversas estrategias. Éstas incluyen la constitución de grupos de intereses, la formación de actores panaeuropeos u organizados en redes supranacionales, e incluso el establecimiento de 'regiones orgánicas', i.e. redes de autoridades locales que colaboran con el fin de dar respuesta a las iniciativas de la UE debidas a su política de cohesión. Muchas regiones han establecido también oficinas en Bruselas que representen sus intereses y que actúen como receptoras de información. Así, el proceso de democratización de la UE es tanto más complejo como resultado del impacto de la Unión sobre las relaciones intraestatales así como sobre las interestatales: la UE necesita reflejar las demandas y las funciones del gobierno en los niveles local/regionales, nacionales y europeos para ser legítima, ya

que es a menudo a través de actores e instituciones a estos niveles cómo los ciudadanos experimentarán el impacto en el mundo real de la integración europea.

Sin embargo, es aquí donde el proceso de democratización de la UE encuentra de nuevo dificultades, ya que no hay un modelo comúnmente aceptado de gobierno regional en los estados miembros (Keating 1997). Sin duda la UE ha abierto la caja de Pandora en términos de las disputas entre el centro y la periferia, pero únicamente en *algunos* lugares de *algunos* estados miembros (Keating 1999). Ciertas regiones políticas de las más poderosas parecen haber buscado influir en el nivel de la UE con el fin de proteger su poder en el ámbito doméstico más que influir a la UE o profundizar en la Unión Europea *per se* (Jeffery 1997, 2000). Así, en lugar de una 'Europa de las regiones' hay un mosaico sumamente variado de formas de gobierno 'por debajo' del nivel nacional en Europa, en el cual algunas regiones y localidades han sido significativamente europeizadas y otras no (Warleigh 2003b). En algunos estados miembros, como Alemania, Austria, Bélgica y España, el gobierno regional/local es poderoso, reforzado por fuertes demandas normativas de legitimidad basada en el principio de autogobierno local, a menudo consagrado en las constituciones nacionales. En otros estados miembros, no hay tradición de un gobierno local o regional poderoso, y hay poco sentido de lo local/regional considerado en oposición a la identidad nacional, política –Irlanda es un ejemplo al respecto. Todavía hay un grupo ulterior de estados miembros (e.g. Sweden y el Reino Unido) que está experimentando un cambio hacia un gobierno regionalizado sobre unas bases diferentes, en las cuales las nuevas regiones tienen poderes diversos y autonomía, y en las cuales algunas regiones son vistas 'desde abajo' como países por derecho propio (Escocia o Gales en el caso del Reino Unido), pero en el cual algunas regiones son vistas como un instrumento útil pero que a menudo no está en relación con el sentido que se le da a la identidad territorial (Stegmann McCallion 2004).

En consecuencia, los intentos de encontrar un papel para 'las regiones' en una Unión Europea más democrática deben abordar de lleno esta cuestión de la diversidad: una talla única simplemente no sirve para todos.

Sin embargo, en su intento de reformar su gobierno e incrementar el ámbito de sus políticas, la Unión ha prestado mucha atención a los gobiernos y actores regionales: la Comisión los ha visto en ocasiones como posibles medios de eludir la influencia de las autoridades centrales en los estados miembros (Tömmel 1998), y los mismos actores regionales se han movilizado para determinar la política y las posiciones políticas de la UE (Hooghe and Marks 2001). Ambos tipos de actores han justificado en parte este nexo por motivos democráticos. Con el fin de ahondar en la importancia que esto ha tenido para el proceso de democratización de la UE, en este ensayo investigo el principio de subsidiariedad, el principio de “partenariado” de la política regional, y el Comité de las Regiones (CdR).ⁱⁱⁱ Esto es porque estas han sido las vías formales principales en las que los gobiernos y actores regionales han sido dotados de poder en el sistema de la UE^{iv}.

Defiendo que el impacto colectivo de estas medidas en la situación democrática de la Unión Europea es limitado, por varias razones. Primero, la subsidiariedad ha sido infradesarrollada y mantenida en unas condiciones ambiguas en todo momento desde el Tratado de Maastricht. Segunda, el principio de partenariado de la política regional ha sido revisado deliberadamente desde su introducción con el fin de reducir su potencial transformador. Tercera, porque tampoco el mecanismo de participación dentro del sistema –el CdR y la oportunidad de tener un asiento en el Consejo- proporciona a las regiones una voz potente *qua* regiones. Por lo tanto, mientras que el papel de las regiones en la transformación democrática de la UE ha sido reconocido tanto por los estados miembros como por las instituciones de la UE, y podría ser ciertamente más amplio de lo que ha sido hasta ahora si hubiera suficiente disposición en el Consejo de Europa para desarrollar un sistema de UE diferente, no está todavía claro que el gobierno central de la UE esté realmente preparado para jugar la carta de las regiones en el juego de la democratización o desde luego para permitir un futuro tan flexible para Europa^v.

SUBSIDIARIEDAD: EL PRINCIPIO AMBIGUO

Los distintos estados miembros invocaron tres modelos de subsidiariedad en las negociaciones de Maastricht que dieron lugar al Tratado de la Unión Europea (Peterson 1994). En primer lugar, uno próximo a la *filosofía social demócrata cristiana*, y que defiende que el poder debería ser ejercido por organizaciones y grupos en el nivel de gobierno más bajo posible: así, los individuos y los grupos sociales, más que el estado, deberían ser dotados de dicho poder. En este modelo, la sociedad civil es considerada el mejor lugar para situar el poder público, otorgándose el papel más pequeño posible a otras instituciones de gobierno. En segundo lugar, está lo que podría denominarse el *modelo federal alemán*. Podría resumirse este último como la idea de que la subsidiariedad requiere una separación de poderes clara tanto horizontalmente (i.e., entre las diferentes instituciones de la UE) como verticalmente (i.e., entre las instituciones locales, regionales, nacionales y europeas). De esta forma este modelo pone el énfasis en una constitución escrita para la UE y en una respuesta clara a las preguntas de quién se ocupa de cada cosa en el gobierno europeo, y cómo. Finalmente, está el *modelo de soberanía nacional*, que defiende que la subsidiariedad es el medio por el cual se pueden poner límites al poder de la UE, y se pueden preservar aquellos de los estados miembros (y particularmente de sus gobiernos centrales). En este modelo, la subsidiariedad es concebida por lo tanto como la forma mediante la cual los estados miembros controlan a la UE y la convierten en incapaz de reemplazarlos; este modelo fue notoriamente defendido en Maastricht por el gobierno del Reino Unido.

Estos modelos tienen claras diferencias entre sí, aunque tienen en común su oposición a la idea de que la UE debería centralizar todo el poder legislativo. Por eso, el Tratado es deliberadamente ambiguo acerca del significado de la 'subsidiariedad'; en Maastricht fue vital encontrar las palabras que permitieran a todos los estados miembros firmar el Tratado de la Unión Europea y proclamar que el proceso de integración estaba siguiendo en su desarrollo la trayectoria misma que ellos apoyaban (Green 1994). Por consiguiente las disposiciones sobre la subsidiariedad son un convenio general más bien poco concreto que fue realizado

con el fin de asegurarse de que los estados miembros no vetarían el Tratado mismo, y el verdadero significado del principio se dejó que se desarrollase a lo largo del tiempo.

Este proceso evolutivo ha sido problemático para las regiones, porque el acuerdo concretado en Maastricht no hizo ninguna referencia formal a ellas (Peterson et al 1994), y continuó excluyéndolas a lo largo de los años 90 a pesar de la reforma del Tratado en Ámsterdam y Niza (Follesdal 2000)^{vi}. Así, al menos debería ser posible cuestionarse si la mayoría de los gobiernos nacionales de los estados miembros tuvieron la intención de que la subsidiariedad fuera capaz de reforzar el papel de las regiones en el sistema de la UE, o si en lugar de ello se buscó un recurso que limitara los poderes de la UE que podría haber estado simbólicamente ligado a la idea del ejercicio del poder público ‘de la manera lo más cercana posible al ciudadano’. Semejante conclusión se vería ciertamente reforzada por el análisis de cómo los tratados de Ámsterdam y Niza mezclaban la subsidiariedad y la *proporcionalidad*, un concepto que está en relación y que sostiene que la acción de la UE debería verse restringida a aquellas áreas donde sea absolutamente esencial, y que la UE debería actuar sólo en la menor medida necesaria para llevar a cabo las tareas establecidas. Frente al euroescepticismo creciente al nivel popular, y al rechazo inicial del Tratado de la Unión Europea por parte de Dinamarca, que fue en gran medida el resultado de la preocupación de los ciudadanos daneses por la subsidiariedad, los estados miembros clarificaron por medio del Protocolo de Edimburgo que en la práctica la subsidiariedad se utilizaría para asegurar que el radio de acción de la UE fuera severamente restringido –como se expone en el modelo de soberanía nacional planteado arriba (Warleigh 2003a).

Así, la subsidiariedad no ha sido hasta ahora un principio justificable que las regiones pudieran aducir en un intento por extender –o incluso defender- sus poderes. Esto es en gran medida porque, como muestra Peterson (1994), el Tratado se refiere a la subsidiariedad tanto como a un *principio* como a un *instrumento* de gobierno, mientras que omite aclarar exactamente cuándo y cómo debería ser aplicada. Por ejemplo, no hay criterios para valorar si la UE es más probable que

tenga éxito en su políticas sobre un determinado asunto que sus estados miembros: esto significa que, en la práctica, la decisión sobre qué nivel de gobierno debe actuar se toma o sobre una base ad hoc, o es simplemente calibrada. A resultas de ello, ni aquellos que pensaron que la subsidiariedad podía ser el medio de “acercar la UE más a los ciudadanos” –un objetivo del que se hace eco el preámbulo del Tratado- ni aquellos que querían que la subsidiariedad fuera un simple mecanismo administrativo pueden estar enteramente satisfechos con cómo ha sido puesta en funcionamiento.

En particular aquí persiste la difícil cuestión de cómo deberían separarse los poderes en la UE –tanto entre las instituciones de la UE como entre los niveles de la UE, nacionales y subnacionales. Al nivel de la UE, el hacer política depende de un complejo proceso de construcción de alianzas, tanto entre los estados miembros como entre las instituciones, porque las tareas de gobierno son más compartidas que claramente divididas, entre ellos (Warleigh 2001a). Además, estas tareas se comparten de maneras diferentes de acuerdo con el área política en cuestión, y este modelo cambia a través del tiempo.

La separación de poderes entre los niveles de gobierno nacionales y subnacionales de la Unión no ha sido fácil. Esto se debe en parte a que durante muchos años los estados miembros han tendido a negar que dicha separación fuera necesaria, ya que la Unión ha sido en primer lugar una organización económica (siempre un argumento falaz, pero que permitía evitar tener que elegir entre opciones difíciles). Sin embargo, esto es debido también a que hay que encararse con problemas reales y significativos al hacer una decisión como esa. De ellos, los más importantes son dos. En primer lugar, como se ha mencionado en la introducción, el hecho de que los estados miembros tengan distintos sistemas de gobierno, y diferentes puntos de vista de lo que se puede o debe hacer a nivel nacional, regional y local. Esto quiere decir que es difícil llegar a un acuerdo sobre una amplia separación de poderes común, a un nivel amplio, en la UE. En segundo lugar, el hecho de que en muchos asuntos es difícil saber claramente dónde empiezan y dónde acaban las competencias (sub)nacionales y las competencias de la Unión Europea –tienden a

fusionarse más que a funcionar en distintos ruedos-. Distintos ámbitos de la política y distintas partes del proceso de acción política dan lugar a distintas funciones en los distintos niveles de gobierno. Los gobiernos regionales, por ejemplo, pueden ayudar a la Comisión a fijar la agenda legislativa; y luego, a controlar, así como llevar a cabo, la aplicación y puesta en práctica de la política; pero el contenido de la política actual será acordado por los gobiernos nacionales, a menudo con el Parlamento Europeo^{vii}.

Dicho esto, el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (de aquí en adelante, el Tratado Constitucional, o TC); podría, si se ratifica, hacer algunos cambios potencialmente importantes a la subsidiariedad. Como parte de sus deliberaciones, la Convención sobre el Futuro de Europa que se encargó de la preparación del TC, formó un Grupo de Trabajo sobre la subsidiariedad que se ocupó del tema del compromiso regional en el sistema de la Unión Europea. Las conclusiones de este Grupo de Trabajo se hicieron eco en la versión final de la Constitución propuesta por la Convención. Esto podría parecer un paso importante, porque el mandato obligatorio de la Convención no hace mención del papel de las regiones en la política de la UE. De hecho, el TC menciona el papel de las autoridades sub-nacionales por primera vez – ‘un reconocimiento abierto de la realidad del poder descentralizado en varios estados miembros’ (O’Rourke, Donoghue y Dukes 2004:30). Sin embargo, el informe del grupo de trabajo provocó una fría acogida en aquellos que buscaban el atrincheramiento del papel de las regiones en el gobierno de la UE^{viii}. Aunque el TC que finalmente resultó de las deliberaciones de la Convención, así como el aprobado por el Consejo de Europa, se refiere a la subsidiariedad como un principio fundamental del de gobierno de la Unión Europea; también recuerda la insistencia del Tratado de Ámsterdam en una interpretación, reiterada caso a caso, de la “relativa eficiencia” de la subsidiariedad en vez de explicar en detalle qué debería significar exactamente ese principio (y por tanto dónde debería residir el poder). El Tratado Constitucional no incluye un examen específico que permita a los actores juzgar si el principio de subsidiariedad ha sido infringido. Además, proporciona la nueva tarea de decidir cuándo la UE ha actuado ultra vires, no bajo el punto de vista del Comité de Regiones (ver más

abajo), o del de las autoridades sub-nacionales; sino más bien desde el punto de vista de los parlamentos nacionales de los estados miembros, que serán capaces de solicitar que la Comisión o el Consejo retiren una proposición legislativa. Aunque la importancia de este paso no está clara, sin embargo: nada en el TC obliga al proponente de la legislación a retirarla, dando a entender que este nuevo derecho de los parlamentos nacionales incluso puede no significar mucho; a menos que los parlamentos nacionales creen las condiciones políticas necesarias. De esta forma, buena parte de la ambigüedad que rodea a la subsidiariedad es probable que desaparezca.

PARTENARIADO: LA PRÁCTICA LIMITADA

El innovador principio de partenariado, creado en la reforma de los fondos estructurales de 1988, tiene un gran significado potencial como un medio alternativo de reforzar a las regiones dentro del sistema de gobierno de la UE. Las formas originales de 'partenariado' fueron creadas para proporcionar a la Comisión Europea un acceso más grande a -y mejores relaciones con- los gobiernos regionales en los estados miembros. La versión reformada del partenariado, establecida en 1993, busca también crear o consolidar el nivel de cooperación entre los actores electos y no elegidos, con la finalidad de perfeccionar ambas efectividades: la de la implementación de la acción política y la de la percepción de la legitimidad de la Unión Europea^{ix}.

Esto se debe a que el partenariado fue establecido como uno de los principios clave de la política regional de la Unión Europea, y el medio por el cual los actores del nivel regional podrían adquirir un nuevo papel formal en el diseño, elaboración y control de la política de la UE en la cohesión socioeconómica. Así, su propósito fue compensar a los actores que tenían un débil estatus institucional en la estructura de gobierno de los estados miembros (o a veces ningún estatus, en el caso del sector voluntario y los partenariados sociales), haciéndolos parte de los entramados que crea colectivamente la política de la UE (De Rynck y McAleavey 2001). Los actores a nivel regional pueden –y a veces lo hacen- utilizar el partenariado como un medio

de hacer nuevas alianzas, tanto en el orden doméstico como en el transnacional, para superar la oposición doméstica de sus objetivos (Conzelmann 1998; Thielemann 2002). Como mínimo, los partenariados pueden estimular el conocimiento del –y el interés en el- impacto de la política de la UE en una región dada (Hooghe 1998). De este modo, las ambigüedades y los límites de la subsidiariedad pueden no excluir la capacidad de las regiones de influir en la política de la UE: nuevas formas de política gubernativa colaborativa interregional por partenariado de un lado a otro de los niveles nacionales (estatales) y subestatales de la UE pueden surgir en los casos en los que los actores subestatales estén dispuestos a –y sean capaces de- movilizar los recursos relevantes y la experiencia necesaria (Tömmel 1998:55).

Y sin embargo, no está claro que el principio de partenariado haya provisto, de forma generalizada, una nueva forma de gobierno que pueda socializar a los actores públicos y privados de los niveles locales/regionales dentro de la acción política de la UE y que pueda permitirles, también, tener una influencia importante sobre los resultados de la política (Thielemann 2000). La cuestión del gobierno central “cancerbero” es crucial. Para muchos autores (Bache 1998; Bache 1999; Bache y Jones 2000; Allen 2000; Sutcliffe 2000), los gobiernos nacionales retienen (o han reclamado) la función clave de decidir cómo funciona el partenariado, y quién está autorizado a formar parte del mismo. Sin duda, la última parte de la reforma de la política regional en 1999 limitó la influencia de la Comisión, y devolvió el control al proceso de partenariado a los gobiernos nacionales (Keating y Hooghe 2001: 249-250). En consecuencia, aunque nuevos partenariados y nuevos roles -tanto para los gobiernos subestatales como para los actores de la sociedad civil- han sido creados como resultado de la política regional de la UE; y ciertamente dichos actores han participado de forma más regular en el proceso de toma de decisiones, como resultado de todo esto; todavía no está claro que ellos sean capaces de ejercer una influencia significativa en los resultados de la política (Bache 1999).

Y lo que es más: parece ser que mezclar actores regionales gubernamentales y no gubernamentales dentro de un partenariado puede ser problemático. Ciertamente,

los actores de los gobiernos regionales pueden utilizar cualquier influencia que tengan dentro de los partenariados para excluir a otros actores de cualquier influencia, irónicamente reflejando el comportamiento del gobierno central hacia ellos mismos. Según Eiko Thielemann (2000), los actores de los gobiernos regionales pueden de hecho buscar excluir a grupos de la sociedad civil de los partenariados, usando éstos para asegurar sus propios objetivos, pero pagando escaso crédito a los asuntos de inclusión democrática en los cuales se supone que se basan los partenariados. Para Jeffery (2000), los actores de los gobiernos regionales, sin el respaldo de una sociedad civil animada, no es probable que añadan mucha legitimidad a los procesos de la UE –uno de los objetivos que subyacen detrás del principio de partenariado en particular, y de las políticas regionales de la UE en general (Warleigh 2003^a, capítulo5)-. Ingeborg Tömmel (1998: 65-7) manifiesta reservas similares. Así, la capacidad real del partenariado de aumentar la legitimidad de la Unión está en el mejor de los casos abierta a debate, particularmente cuando se considera que en la práctica la mayoría de los partenariados adolecen de procedimientos poco claros y de división de responsabilidades, y tienden así a depender en las estructuras existentes y en los procesos de gobierno, en lugar de depender de cambios desde la base de las prácticas de gobierno (Hooghe 1998). Además, a menudo hay un conflicto de intereses entre los actores implicados en los partenariados, que desemboca en una constante necesidad de resolver las tensiones en lugar de producir un nuevo interés común (Tömmel 1998:58). De este modo, el principio de partenariado no ha sido el medio por el que los gobiernos regionales o los actores de la sociedad civil han jugado inequívocamente un papel fuerte en el gobierno de la UE; antes al contrario, ha sido una cortina de humo detrás de la cual los políticos regionales participan en nuevas batallas para la influencia tanto de los gobiernos centrales como de los grupos civiles de la sociedad.

¿UN MECANISMO DE EXPRESIÓN DE OPINIONES? EL COMITÉ DE REGIONES

El Comité de Regiones –o CdR- es un órgano muy ambicioso, pero de éxitos concretos pequeños. Es un comité consultivo que se formó para proveer de un canal formal de acceso, hacia los miembros que adoptan decisiones de la Unión Europea, para los políticos regionales y locales. Consiste de políticos electos de cada estado miembro; todos ellos tienen varios niveles y tipos de instituciones de gobierno al nivel subnacional. Dada su calidad de calidad de miembro –políticos electos-, el CdR es una rareza institucional, porque sólo tiene una función asesora, y sin embargo sus miembros deben sus puestos a mandatos públicos antes que a la pericia funcional. Esa discordancia ayuda a explicar el limitado desarrollo del CdR hasta la fecha: muchos de sus miembros son importantes figuras políticas a nivel nacional o regional y por ello acostumbradas a lidiar en el ruedo político. Tales actores esperan por ello que el CdR proporcione los medios para definir la política pública, y sin embargo su función asesora muchas veces necesita una habilidad técnica que se encuentra más a menudo en grupos de interés sectoriales. De esta forma, los miembros del CdR pueden tener la tentación de sobreactuar su baza en términos de peticiones de reforma del organismo, y los actores de otras instituciones de la Unión Europea pueden considerar eso una fuente mucho menos fiable de consejo político.

Creado por el Tratado de Maastricht de 1992, los primeros quince años de existencia del Comité de Regiones se han distinguido por una difícil trayectoria en su desarrollo. La variedad de temas en los que éste debe ser consultado por la Comisión y por el Consejo se ha ampliado ligeramente durante este periodo, tanto por el Tratado de Ámsterdam como por el Tratado de Niza. El CdR ahora tiene además el derecho a ser formalmente consultado por el Parlamento Europeo (PE), un desarrollo potencialmente importante dados los importantes poderes legislativos del PE. Además, los problemas de funcionamiento del CdR se han reducido, ya que el Tratado de Ámsterdam separó sus funciones administrativas del Comité Económico y Social, lo que fue un alivio para ambos organismos. Sin embargo, el Comité sigue siendo puramente consultivo, y no hay obligación formal de ninguna de las instituciones que le consultan de seguir su consejo. La diversidad de los

miembros del Comité no ha irrumpido todavía en un conflicto abierto, pero obviamente ha habido una frustración por parte de algunas de las regiones más poderosas a quien el CdR no ha seguido la pista de forma rutinaria. De esta forma, los jugadores regionales más fuertes –esto es, aquellos cuyo compromiso le daría al CdR la mayor credibilidad-, han aumentado y disminuido en su apoyo al mismo. El Comité sigue provocando polémica por las alegaciones de falta de decoro en la contratación del personal (Warleigh 2001b). Además, el CdR sigue reacio a llevar a cabo sus principales objetivos; a cada paso de la reforma del Tratado desde e incluyendo su creación, los estados miembros han rechazado hacer de él el guardián de la subsidiariedad, o la segunda cámara del Parlamento Europeo. También han omitido hacer de él una institución plena de la UE, que le priva del derecho de preservar sus poderes ante el Tribunal de Justicia Europeo, y sigue dependiendo de su espónsor –la Comisión-, para toda influencia que ejerza o gestione^x. Teniendo en cuenta que el fomento del pleno estatus institucional es posible –por ejemplo, el Tribunal de Cuentas fue muy promovido en Maastricht-, la existencia continuada del Comité en la periferia del sistema de toma de decisiones de la UE es importante porque demuestra que los gobiernos centrales o bien tienen la intención de mantenerla donde está, o a lo sumo, se contentan con dejarla seguir como mero emblema del impulso para llevar a la UE ‘más cerca del ciudadano’.

De este modo, el Comité de Regiones tiene una utilidad limitada en aquellas regiones que buscan hacer oír sus voces en la construcción de la política de la Unión. Un correa de transmisión directa de los intereses regionales hacia ‘Bruselas’, es legislativamente débil y propenso a la controversia. Además, gasta mucha energía en gestionar las hendiduras que tiene dentro de sí mismo (en campos que varían desde las nacionalidades a la ideología por la vía de nivel y tipo de la autoridad subnacional), en lugar de producir informes que tengan un impacto claro en la política de la UE. Simbólicamente importante, aún así el CdR ha fracasado hasta el momento en asegurar una influencia legislativa amplia y duradera para las regiones en el nivel de la UE.

CONCLUSIONES: REGIONES Y DEMOCRACIA EN LA UNIÓN EUROPEA - ¿HACIA LA FLEXIBILIDAD?

En esta ponencia he discutido los principios de subsidiariedad y ‘partenariado’, así como del Comité de Regiones, para evaluar las formas en que la UE ha prestado atención a los gobiernos regionales como parte de su proceso de democratización. La conclusión que se expone aquí es que aunque varios actores al nivel regional han sido capaces de sacar provecho de la integración europea, esto (todavía) no equivale a una seria reducción del déficit democrático de la UE. La subsidiariedad sigue siendo un principio ambiguo, que puede llevar a su fin o no los beneficios de las regiones o de la democracia de la UE; por la presente evidencia, además, la subsidiariedad parece ser interpretada como un freno para la integración usado por los gobiernos y parlamentos nacionales, en lugar de un medio de dar más poder a sus equivalentes regionales. El principio de partenariado no ha alcanzado su potencial en términos de democratización, en parte porque los gobiernos centrales han tendido a evitar su desarrollo en una dirección semejante, pero también porque los gobiernos regionales han tendido a utilizar los partenariados para promover su propio poder en lugar de utilizarlo como un medio de europeizar la sociedad civil a nivel regional. El Comité de Regiones sigue siendo un organismo periférico de la UE sin el estatus de institución formal, porque no tiene igual entre los estados miembros y los gobiernos regionales más fuertes han tendido a preferir otros medios de conseguir sus objetivos en la UE, ya sea a nivel nacional o a nivel europeo.

Esto sugiere que si las regiones van a representar una parte importante en la democracia de la UE, el camino a seguir puede ser empujar una Unión más flexible en la que aquellos estados miembros con regiones fuertes pueden incrementar el poder de las mismas; mientras que aquellos estados que no tienen regiones fuertes son libres de quedarse con un estilo de gobierno más centralizado. La razón de esto yace en la complejidad de los procesos de democratización de la UE, esto es, de sus múltiples y siempre cambiantes acciones equilibradoras. Las regiones son, en esta representación, actores importantes sólo en algunos de los estados miembros; en otros, son a lo sumo unidades funcionales administrativas en lugar de unidades

ejecutivas. De este modo, encontrar una base común del papel que las regiones deberían jugar en la UE, que sea aceptable en y para todos los estados miembros probablemente es difícil. La implicación de esto es que el principio fundamental de la democracia de la UE debe ser la existencia de una Unión diferenciada; en la que las estructuras y las políticas se apliquen sólo a o en aquellos estados miembros que las elijan libremente como resultado de sus propias preferencias individuales, quizás con la excepción de algunas políticas clave esenciales que tendrían que aceptarse como precio a pagar por la pertenencia a la UE^{xi}. Es difícil ver cómo puede surgir de un grupo de estados miembros cada vez más diverso cualquier sentido de uniformidad en asuntos clave como el significado de la subsidiariedad de forma que no sea en un plazo de tiempo extraordinariamente amplio. Por lo tanto, si vamos a permitir a las regiones jugar un papel más importante en la gobernación democrática de la Unión Europea, será necesario permitir a los diferentes grupos y regiones de los estados miembros alcanzar distintas conclusiones sobre cuál debería ser ese papel, y cómo implementarlo. A este respecto, la existencia de un regionalismo diferenciado en algunos de los estados miembros de la Unión es un indicador optimista de las posibilidades, pero dada la naturaleza radical de un punto de partida tan abrupto desde el 'método comunitario' de integración, podría ser también que los estados miembros sigan prefiriendo la ambigüedad y un enfoque limitado de 'caminemos todos juntos' de un camino directo ('hacia delante') democrático pero complicado.

BIBLIOGRAFÍA

Allen, D. (2000). Cohesion and the Structural Funds. In H Wallace and W Wallace (eds) *Policy Making in the European Union* (4th ed), pp. 243-265. Oxford: Oxford University Press

Bache, I.(1998). *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-level Governance or Flexible Gatekeeping?* Sheffield: Sheffield Academic Press

Bache, I.1999. The Extended Gatekeeper: Central Government and the Implementation of EC Regional Policy in the UK. *Journal of European Public Policy* 6, 28-45

Bache, I. and Jones, R. (2000). Has EU Regional Policy Empowered the Regions? A Study of Spain and the United Kingdom. *Regional and Federal Studies* 10, 1-20

Beetham, D. and Lord, C. (1998). Legitimacy and the European Union. In A.Weale and M. Nentwich (eds) *Political Theory and the European Union*, pp. 15-34. London: Routledge.

Broderstad, E G (2000): Indigenous Rights and the Limitations of the Nation-State. In E.O. Eriksen and J.E. Fossum (eds) *Democracy in the European Union: Integration through Deliberation?*, pp. 230-55. London: Routledge.

Christiansen, T and Piattoni, S (eds) (2003): *Informal Governance in the European Union*. Aldershot: Edward Elgar.

Chrysochoou, D (1998): *Democracy in the European Union*. London: IB Tauris.

Conzelmann, T. (1998). 'Europeanization' of Regional Development Policies? Linking the Multi-level Governance Approach with Theories of Policy Learning and Policy Change. *European Integration On-line Papers* 2:4, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-004a.htm>

De Rynck, S. and McAleavey, P. (2001). The Cohesion Deficit in Structural Fund Policy. *Journal of European Public Policy* 8, 541-57

Dinan, D (2004): *Europe Recast: A History of European Union*. Basingstoke: Palgrave.

Follesdal, A. (2000). Subsidiarity and Democratic Deliberation. In E.O. Eriksen and J.E. Fossum (eds) *Democracy in the European Union: Integration through Deliberation?*, pp. 85-110. London: Routledge

Follesdal, A and Koslowski, P (eds) (1998): *Democracy and the European Union*. Heidelberg: Springer.

Green, P. (1994): Subsidiarity and European Union: Beyond the Ideological Impasse?, *Policy and Politics* 22, 287-300

Hooghe, L. (1998): EU Cohesion Policy and Competing Models of European Capitalism. *Journal of Common Market Studies* 36, 457-77

Hooghe, L and Marks, G (2001): *Multi-Level Governance and European Integration*. Oxford: Rowman and Littlefield.

Jeffery, C. (1997). Farewell to the Third Level? The German Länder and the European Policy Process. In C. Jeffery (ed.) *The Regional Dimension of the European Union: Towards a Third Level in Europe?* London: Frank Cass

Jeffery, C. (2000). Sub-national Mobilisation and European Integration: Does it Make Any Difference?. *Journal of Common Market Studies* 38, 1-23

Keating, M (1997): Is There a Regional Level of Government in Europe? In P Le Galès and C Lequesne (eds) *Regions in Europe*, pp. 11-29. London: Routledge.

Keating, M (1999): Asymmetrical Government: Multinational States in an Integrating Europe. *Publius* 29, 71-86.

Keating, M. and Hooghe, L. (2001). By-passing the Nation State? Regions and the EU Policy Process. In J. Richardson (ed.) *European Union: Power and Policy-Making* (2nd ed), pp. 239-255. London: Routledge

Longman, C (2002): *The Political Mobilisation of Cultural Identity: Catalonia and Wales in the Matrix of European Integration*. Unpublished PhD Thesis, University of Reading.

O'Rourke, A; Donoghue, J and Dukes, A (eds) (2004): *Europe Re-United: A Constitutional Treaty*. Dublin: Institute of European Affairs.

Peterson, J. (1994). Subsidiarity: A Definition to Suit Any Vision? *Parliamentary Affairs* 47, 116-32

Peterson, J., Scott, A., and Millar, D. (1994). Subsidiarity: A 'Europe of the Regions' v. the British Constitution? *Journal of Common Market Studies* 32, 47-67

Schmitter, P (2000): *How to Democratize the European Union...And Why Bother?* Oxford: Rowman and Littlefield.

Sherrington, P (2001): The Council of Ministers and the European Council. In A Warleigh (ed), *Understanding European Union Institutions*, pp. 25-40. London: Routledge.

Smouts, M (1997): The Region as the New Imagined Community? In P Le Galès and C Lequesne (eds) *Regions in Europe*, pp. 30-38. London: Routledge.

Stegmann McCallion, M (2004): 'EU-ropeanisation: Challenges to Regional Administration and Regional Policy in Sweden'. Unpublished PhD Thesis, Queen's University, Belfast.

Sutcliffe, J. (2000). The 1999 Reform of the Structural Fund Regulations: Multi-level Governance or Renationalization? *Journal of European Public Policy* 7, 290-309

Thielemann, E. (2000). *Institutional Change and European Governance: An Analysis of 'Partnership'*. *Current Politics and Economics of Europe* 9, 181-97

- Thielemann, E. (2002). The Price of Europeanization: Why European Regional Policy Initiatives are a Mixed Blessing. *Regional and Federal Studies* 12, 43-65
- Tömmel, I. (1998). Transformation of Governance: The European Commission's Strategy for Creating a 'Europe of the Regions'. *Regional and Federal Studies* 8, 52-80
- Warleigh, A. (2001a). Introduction: Institutions, Institutionalism and Decision-making in the European Union. In A. Warleigh (ed.) *Understanding European Union Institutions*, pp. 3-21. London: Routledge
- Warleigh, A. (2001b). The Committee of the Regions. In A Warleigh (ed.) *Understanding European Union Institutions*, pp. 177-190. London: Routledge
- Warleigh, A (ed) (2001c): *Understanding European Union Institutions*. London: Routledge.
- Warleigh, A (2002): *Flexible Integration: Which Model for the European Union?* London: Continuum.
- Warleigh, A. (2003a). *Democracy and the European Union: Theory, Practice and Reform*. London: Sage.
- Warleigh, A (2003b). Spinning Around: Re-thinking a 'Europe of the Regions' in the Light of Flexibility. *Comparative European Politics* 1, 49-66.
- Warleigh, A (2003c): The European Union. In P Burnell (ed) *Democratization Through the Looking Glass*, pp. 188-200. Manchester: Manchester University Press.
- Wessels, W. (1997). An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes. *Journal of Common Market Studies* 35, 267-299.

NOTAS

ⁱ Este escrito centra su atención en una de estas ‘acciones equilibradoras’, a saber aquel entre los distintos niveles de gobierno en el sistema de la UE. Las tres ‘acciones equilibradoras’ que no se discuten en este documento son las que siguen: entre las visiones nacionales rivales de lo que constituiría una UE democrática; entre las formas de legitimidad que se toman y se dejan; y entre las visiones normativas rivales de la democracia.

ⁱⁱ Dimitris Chrysochoou (1998) señala que el ‘défici democrático’ es tanto de naturaleza institucional como sociopsicológica –en otras palabras, tiene relación tanto con los problemas institucionales de la UE como con la falta de un sentir popular de identidad europea.

ⁱⁱⁱ No discuto el derecho que se concede a los gobiernos regionales de los estados federales a que estos los representen como estados miembros en el Consejo de Ministros. Como Hooghe y Keating (2001: 243-245) dejan claro, este poder no es equiparable a un derecho regional a representarse a sí mismos en el Consejo. En su lugar, a los ministros de los gobiernos regionales se les permite representar el interés nacional, en cuanto es acordado explícitamente como tal con el gobierno nacional pertinente antes de la reunión del Consejo.

^{iv} Reconozco que la política informal quizás haya dado a los actores regionales una influencia significativa en Bruselas, y que el proceso de toma de decisiones de la UE, complejo y a varios niveles, quizá ofrezca a los actores y gobiernos regionales más autoridad que la que parece a simple vista. Sin embargo, dicha autoridad es difícil de cuantificar. Además, la política informal hace una contribución cuando menos controvertida al proceso de democratización de la UE (ver los ensayos en Christiansen y Piattoni 2003).

^v Este ensayo no contiene un estudio detallado acerca del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Se debe a dos razones. Primero, en el momento en que fue escrito, el futuro de este Tratado no está nada claro, dado que se espera que sea rechazado en Francia en mayo y una probable serie de referenda cuando menos difíciles en otros partes. Segundo, el Tratado no hizo cambios radicales del papel de las regiones en el gobierno de la UE.

^{vi} El Tratado de Ámsterdam incluía un Protocolo (AP) sobre la subsidiariedad que aumenta la importancia de la ‘eficacia relativa’ como forma de decidir si es la UE o son los estados individualmente quienes deben actuar. Sin embargo, sin una metodología detallada y un conjunto de criterios para hacer una valoración tal, no está claro cómo debe medirse la eficiencia en contraste con algo que no sea oportunismo. Más aún, el AP desvirtúa gran parte del principio de subsidiariedad, reemplazando materias de decisión política (¿cuándo y por qué debería actuar la UE?) por cuestiones de gestión política (¿cómo podemos asegurarnos de que la UE hace lo menos posible?).

^{vii} Legalmente, esto se ve reflejado en la dificultad de distinguir entre los diferentes tipos de competencias de la UE en un espectro que abarca desde las áreas en las que la UE tiene supuestamente la autoridad exclusiva a aquellas de las que está teóricamente excluida: competencia exclusiva, competencia concurrente, competencia complementaria, y competencia del estado miembro.

^{viii} El informe del Grupo de Trabajo de la Convención sobre la subsidiariedad está disponible en <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00286en2.pdf>, información obtenida el 25/04/05.

^{ix} La legitimidad política requiere legalidad (actuar dentro de la ley), justificación normativa (estar de acuerdo con las creencias generales acerca de las fuentes y el uso de la autoridad legítimos), y legitimación (la autorización para actuar de aquellos designados por el sistema político de que se trate, y la aprobación de igual a igual por parte de los representantes de otros sistemas políticos que se considera generalmente que tienen un funcionamiento democrático). Ver Beetham y Lord 1998.

^{vii} Legalmente, esto se ve reflejado en la dificultad de distinguir entre los diferentes tipos de competencias de la UE en un espectro que abarca desde las áreas en las que la UE tiene supuestamente la autoridad exclusiva a aquellas de las que está teóricamente excluida: competencia exclusiva, competencia concurrente, competencia complementaria, y competencia del estado miembro.

^{viii} El informe del Grupo de Trabajo de la Convención sobre la subsidiariedad está disponible en <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00286en2.pdf>, información obtenida el 25/04/05.

^{ix} La legitimidad política requiere legalidad (actuar dentro de la ley), justificación normativa (estar de acuerdo con las creencias generales acerca de las fuentes y el uso de la autoridad legítimos), y legitimación (la autorización para actuar de aquellos designados por el sistema político de que se trate, y la aprobación de igual a igual por parte de los representantes de otros sistemas políticos que se considera generalmente que tienen un funcionamiento democrático). Ver Beetham y Lord 1998.

^x Esto continúa siendo así incluso en el Tratado Constitucional. Europa, la misma página web de la UE, dice que la misma petición por parte del CdR de un estatus institucional se le denegó de nuevo, siendo el único cambio para dicho CdR el cambio de un mandato de cuatro años a otro de cinco: <http://europa.eu.int/scadplus/constitution/institutions> en htm#CONSULTATION, consultado el 25/04/05

^{xi} Para un estudio fundamentado acerca de la flexibilidad y la democracia en la UE, ver Warleigh 2002; para un estudio más detallado de cómo la flexibilidad y una 'Europa de las Regiones' podrían compenetrarse, ver Warleigh 2003b.