

ENTRE LO INTERNO Y LO EUROPEO: LA ACCIÓN EXTERIOR DE LAS REGIONES EN LA UNIÓN EUROPEA

Javier Sánchez Cano

Técnico de la Secretaría de Asuntos Exteriores y de la Unión Europea de la Generalitat de Cataluña y doctorando de Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Barcelona

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. De Maastricht a Lisboa: los resultados de la movilización regional. – 3. Los debates en torno a la gobernanza multinivel. – 4. Reenfocando las regiones y la UE desde las relaciones internacionales. – 5. Análisis. – 5.1. 1992-2007: ampliación y crisis económica. – 5.2. Tres hipótesis explicativas. – 6. Conclusiones. – Referencias. – *Resumen – Resum – Abstract.*

1. Introducción

La noción de Europa de las regiones funcionó como metáfora que sintetizaba la pujanza de lo regional y la importancia creciente de los asuntos relacionados con sus políticas, en múltiples dimensiones. El regional era un nivel de gobierno emergente, favorecido por las tendencias descentralizadoras y por las demandas de proximidad de los ciudadanos. En un contexto de crisis del Estado-nación, amenazado por procesos y actores transnacionales, las regiones constituían polos de cohesión social e identificación cultural. El territorio era redescubierto como factor de competitividad y especificidad en el entorno de la globalización y las regiones aparecían como una unidad relevante para la identificación y organización de las capacidades endógenas, y para su alineamiento estratégico hacia la innovación y la competitividad, capaces de mantener e impulsar la creación de riqueza y bienestar

frente a un estado en retirada y un contexto internacional exigente. La Europa de las regiones era la marca de un regionalismo ambicioso, en términos de análisis y de programa político: una ambición que creció rápidamente en el terreno fértil de la posguerra fría, para entrar también rápidamente en crisis.¹

En 2008, la revista *Regional and Federal Studies* dedicó un número monográfico a analizar esa crisis, ese malestar en el capítulo regional de la construcción europea.² La sensación era ciertamente paradójica. Lo regional no decrecía en importancia: se mantenían y aumentaban las representaciones regionales en Bruselas, no se detenía la actividad del Comité de las Regiones ni la proliferación de redes regionales, y la política europea de cohesión continuaba confiando la programación y gestión de grandes volúmenes de gasto a las autoridades regionales. Las regiones entendían el sistema de oportunidades e incentivos de la UE, desplegaban un *lobby* efectivo para su mantenimiento y expansión y se movilizaban a fin de perseguir sus intereses y defender sus prerrogativas.³ La proliferación de operaciones entre la Unión Europea (UE) y las regiones, piedra angular de la retórica sobre la Europa de las regiones iniciada en los tiempos en que Delors presidía la Comisión Europea, seguía viva.⁴ Pero algo fallaba: la Europa de las regiones no era solo actividad, sino también un programa político, la verificación y el progreso hacia un reconocimiento y un estatus legal donde los poderes democráticos subestatales gozasen de unas posibilidades de representación y participación en los asuntos europeos a la altura de sus capacidades institucionales.

El propósito de este artículo es considerar y analizar la Europa de las regiones en su dimensión de proyecto orientado a la articulación y construcción de un nuevo sujeto político en el sistema de la UE: el gobierno regional. Un proyecto que se organiza y se despliega en el tiempo, vinculándose de forma estrecha al proceso de integración europea, y donde

1. Henrik Halkier e Iwona Sagan, "Introduction: regional contestations" en *Regionalism Contested: Institutions, Society and Governance*, Londres, Ashgate, 2004, p. 1-5.

2. Vol. 18, n.º 5.

3. Usamos aquí el concepto de *subnational mobilization*, propuesto por Liesbet Hooghe en 1995 para referirse a esta implicación regional creciente (en su "Subnational mobilization in the European Union", *West European Politics*, 18, 3), y al cual volveremos más adelante.

4. Anwen Elias, "Introduction: Whatever happened to the Europe of the regions? Revisiting the regional dimension of European politics", *Regional & Federal Studies*, 18, 5, 2008, p. 483-484, y Peter John, "The europeanisation of sub-national governance", *Urban Studies*, 37, 5-6, 2000, p. 882.

las regiones van a intentar ser no solo actores políticos (con capacidad de influencia), sino sujetos (con capacidad de decisión, cuando menos parcial). Después de identificar la agenda regional tal como se proyecta en los debates intergubernamentales europeos, examinaremos la medida en que los acercamientos al uso de la ciencia política ayudan a entender ese intento de creación de subjetividad, y propondremos y aplicaremos una pauta de análisis vinculada al estudio de nuevos actores internacionales. Enlazamos así con un proyecto de investigación, más amplio y en curso, sobre gobiernos no centrales (GNC) y acción exterior. Esperamos de este modo hacer un nuevo balance y extraer conclusiones, desde otra perspectiva, del recorrido de la Europa de las regiones como programa político.

Somos plenamente conscientes de que no se trata de un programa unánime, o compartido en su integridad. Desde estas mismas páginas, Cesáreo R. Aguilera de Prat⁵ nos había acercado al debate y advertido de las limitaciones y debilidades de la Europa de las regiones como noción organizadora de visiones muy diferentes, que iban desde la creación de un "tercer nivel" –un espacio de representación política subestatal de poder comparable al de los niveles estatal y comunitario– hasta una simple racionalización administrativa de una Unión que empezaba a tener problemas de eficacia en la implementación de sus políticas. Tras una vanguardia en la que estaban presentes regiones históricas, partidos nacionalistas subestatales y estados federados, se identificaba una enorme fragmentación en el mundo regional (formas jurídicas, intereses), así como culturas políticas estatales más o menos proclives a la entrada del nivel regional en el juego político europeo. Autores como Eve Hepburn llevaron el análisis al nivel de los partidos políticos subestatales para ilustrar cómo estos abrazaban la retórica de la Europa de las regiones a fin de legitimar y fortalecer una variedad de proyectos territoriales, con diferentes objetivos: constitucionales (vinculados al federalismo, la *devolution* y la independencia), socioeconómicos (acceso a la financiación estructural) y proteccionistas (defensa frente a la invasión competencial comunitaria). En el discurso político regional, Europa podía ser presentada como un conjunto de oportunidades e incentivos o como una amenaza al ejercicio de las competencias e intereses territoriales, en función de tácticas variables y discontinuas.⁶

5. Cesáreo R. Aguilera de Prat, "De la 'Europa de las regiones' a la 'Europa con las regiones'", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 3, 2006, p. 53-54.

6. Eve Hepburn, "The rise and fall of a 'Europe of the Regions': the territorial strategies of substate political parties 1979-2006", European Union Studies Association (EUSA) Annual Conference (Montreal, 17-19 mayo, 2007), p. 13.

Sin duda, esa fragmentación en los intereses y visiones ayuda a entender lo limitado de los logros de la agenda política regional: va por delante y volveremos a ello. No obstante, consideramos también que, entre la firma de los tratados de Maastricht (1992) y Lisboa (2007) transcurre década y media de movilización, articulación, posicionamiento y negociación colectivos, en pos de un marco institucional europeo que acoja mejor la diversidad territorial de la Unión y, sobre todo, ofrezca al gobierno regional mayores posibilidades de inserción y participación.

2. De Maastricht a Lisboa: los resultados de la movilización regional

La cuestión de las regiones y la UE ha sido objeto de análisis desde diversas perspectivas, y los estudios jurídicos nos ofrecen un excelente punto de partida, por haber abordado el tema con un ánimo no solo descriptivo, sino interesado en profundizar en las dificultades, objetivas, de esta problemática. Unas dificultades que se relacionan con la comunitarización de las competencias constitucionales regionales, la conjunción del proceso de integración europea y de descentralización político-administrativa en sus EEMM (estados miembros), el carácter crecientemente interno del derecho de la UE, y los conocidos déficits de participación, por parte de regiones y municipios, en la adopción de una legislación europea que después habrán de “desarrollar normativamente (regiones legislativas) y ejecutar administrativamente (regiones y entes locales)”.⁷ De hecho, cuanto mayores son las atribuciones legales de las regiones y su especificidad política, mayor es el reto de la inserción exitosa y responsable en el sistema de la UE. En las últimas décadas, la búsqueda de una fórmula institucionalmente adecuada de relación con Europa ha sido, especialmente para las regiones con mayores competencias –con capacidad legislativa, o “especiales”–, un proceso continuo, si bien jalonado por las conferencias intergubernamentales (CIG) de revisión de los tratados europeos. La CIG sobre la Unión Política, que abocó en 1992 al Tratado de Maastricht (TUE), fue la primera en la que el movimiento regional logró alcanzar impactos substantivos, que sorprendieron a los observadores y marcaron

7. José Manuel Sobrino y Marta Sobrido, “Las relaciones de las Comunidades Autónomas con la Unión Europea”, *Revista Jurídica de Castilla y León*. Número extraordinario: “La reforma de los estatutos de autonomía”, 2004, pp. 435-474.

el punto de partida de la irrupción regional en la agenda de la UE. En el ámbito institucional, se creaba el Comité de las Regiones (CdR) como órgano asesor del Consejo y de la Comisión, de consulta obligada en los procesos legislativos de interés territorial (política regional, medio ambiente, educación y transporte): por primera vez la UE se dotaba de una instancia específica de representación subestatal. En el ámbito normativo y de principios, se incorporaba al TUE el principio de subsidiariedad, aunque de una forma ciertamente ambigua⁸ y sin referencias explícitas al nivel regional y local. Con relación a los EEMM, Maastricht abría la posibilidad de que representantes regionales participasen en la delegación estatal en el Consejo de la UE, incluso presidiéndola, una posibilidad que la normativa interna de cada Estado debería concretar.

La movilización regional pre-Maastricht no se repetiría con intensidad y éxito comparables en las CIG previas a las revisiones de los tratados de Ámsterdam (1997) y Niza (2000). Sin embargo, en el año 2001 tuvieron lugar dos acontecimientos de importancia. Por una parte, los debates y aportaciones provocados por el Libro Blanco de la gobernanza europea, en los que los entes locales y regionales, y especialmente sus redes y asociaciones, participaron de forma activa y estructurada.⁹ Por otra, la Declaración de Laeken sobre el futuro de la UE, que hace mención explícita de la división de poderes entre la UE y sus miembros, y cataliza la voluntad de las autoridades subestatales de influir en los trabajos de la Convención Europea que, entre 2002 y 2003, elaboraría el proyecto de Constitución. Las regiones no contaban con representantes entre los miembros de la Convención, si bien las delegaciones de Alemania, Bélgica y Austria coordinaron sus posturas con las de sus *Länder* y regiones. El CdR pudo estar presente como observador, nombrando para ello a seis representantes, cinco de ellos presidentes de regiones legislativas. El grueso de la participación regional tuvo lugar a través del Grupo de trabajo sobre el principio de subsidiariedad y el Grupo de contacto de las autoridades regionales y

8. Véase, sobre la discusión entre las definiciones sustantiva y procedimental del término, Steven van Hecke, "The principle of subsidiarity: ten years of application in the European Union," *Regional & Federal Studies*, 13, 1, 2003, p. 55-57.

9. La Comunicación de la Comisión de 25 de julio de 2001, "La gobernanza europea - Un Libro Blanco" [COM (2001) 428 final], es una referencia importante en la asunción por la UE, en aras de un buen funcionamiento de sus políticas, de la necesidad de mejorar la conexión con los niveles territoriales. Incorpora ideas como las consultas previas a las autoridades regionales y locales, y fórmulas como los contratos tripartitos por objetivos (Comisión, EM, autoridades territoriales).

locales, y por medio de asociaciones de autoridades territoriales. Las posiciones de los actores regionales son bien conocidas, por haber sido objeto de amplio análisis,¹⁰ y constatan la existencia de una vanguardia en el movimiento regional, integrada por las regiones con capacidad legislativa agrupadas en REGLEG, una plataforma de coordinación, informal y sin secretariado, abierta desde 2001 a 73 regiones de 8 EEMM (Bélgica, Alemania, Austria, España, el Reino Unido, Italia, Portugal y Finlandia).¹¹ Su actividad se había iniciado alrededor de la CIG de 2000 (Niza), para recibir un gran impulso con la presidencia belga del segundo semestre de 2001: la gran complicidad con el primer ministro y presidente de turno, Guy Verhofstadt, se evidencia en la mención directa que hace la declaración de Laeken de las regiones con competencias legislativas. El *programa máximo* de esta vanguardia regional incluía importantes elementos de relación directa con la Unión: 1) delimitación más clara de responsabilidades en la UE que también tuviese en cuenta el nivel regional, con sus competencias exclusivas y compartidas con los gobiernos centrales; 2) reconocimiento de su especificidad a través de un estatus especial ("regiones socias de la Unión") en los tratados, al cual se vincularían, en función de las competencias internas, diferentes derechos; 3) procedimiento reforzado y obligatorio de consultas legislativas a escala regional; mayor implicación de los parlamentos nacionales y regionales en asuntos europeos y relaciones más estrechas entre estos y el Parlamento Europeo; 4) legitimación activa de las regiones legislativas ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE); 5) respeto de las identidades de los estados miembros incluyendo las identidades regionales, la diversidad cultural y el respeto a las lenguas cooficiales, y 6) un papel reforzado para el CdR.

El propio CdR tenía las ideas claras sobre cuál debía ser tal papel: 1) pasar de órgano consultivo a institución de la UE; 2) posibilidad

10. Facilitados por la claridad y accesibilidad de las fuentes y el largo periodo de posicionamiento y declaraciones. Véase, por ejemplo, Peter Lynch, "Euro-commentary: regions and the Convention on the Future of Europe: a dialogue with the deaf?", *European Urban and Regional Studies*, 11, 2004; Michael Bauer, "The German Länder and the European Constitutional Treaty: heading for a differentiated theory of regional elite preferences for European integration", *Regional & Federal Studies*, 16, 1, 2006; Francesc Morata, "El proyecto de Tratado Constitucional: la participación regional en el control de subsidiariedad". Bellaterra, UAB, 2005, y especialmente Rafael Ribó y Eduard Roig, "Las regiones 'especiales' en el proceso de reforma de los tratados de la Unión Europea". Barcelona, ICPS, WP no. 239, 2005.

11. La Conferencia de las Asambleas Legislativas Regionales de la Unión Europea (CALRE) es una asociación análoga, también sin secretariado aunque algo más formalizada, que desde 1997 vincula a los parlamentos de esas mismas regiones.

de recurso al TJUE, tanto para garantizar la aplicación efectiva del principio de subsidiariedad como en defensa de sus prerrogativas; 3) extensión del mandato de sus miembros de 4 a 5 años. Sobre todo, mejora de su posición y capacidades en el procedimiento legislativo: 4) generalización del procedimiento de codecisión, y mención expresa en este del CdR en relación con materias como el desarrollo territorial o la cooperación transfronteriza; 5) extensión de los ámbitos de consulta obligatoria al CdR a todos aquellos asuntos relacionados con las competencias de las colectividades territoriales; 6) obligación de las instituciones de la UE de motivar el no seguimiento de sus opiniones, y derecho del CdR a imponer un veto suspensivo del procedimiento legislativo si no se cumple adecuadamente lo anterior; 7) derecho a participar en el diálogo entre el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo en el marco de la codecisión; 8) derecho a dirigir preguntas escritas y orales a la Comisión Europea. Por último, el CdR hacía suyas las peticiones de las regiones legislativas: en su contribución a la Convención, el Comité apoyaba la titularidad de estas regiones de competencias exclusivas y compartidas, la referencia directa a ellas en el nuevo Tratado, y su acceso directo al TJUE.¹² Las agendas del CdR y de las regiones legislativas se refuerzan mutuamente. Interesa destacar además la legitimación democrática en que basan las autoridades regionales, y el propio CdR, su propuesta: proximidad como factor de transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas, y respeto a la autonomía regional y local.

Las demandas de esta vanguardia regional y del CdR constituyen la expresión más política y acotada de lo que consideramos el intento de construcción de una subjetividad regional en la UE. Tras esa vanguardia, otros actores territoriales ponen mayor énfasis en los principios (respeto a la identidad y a la distribución de competencias interna; democracia y autonomía local; cohesión territorial como objetivo de la UE, y sobre todo subsidiariedad).¹³ En conjunto, las agendas fundamentan en argumentos democráticos demandas de reconocimiento, participación y consulta directas, protección competencial y recurso legal, a la vez que llevan mucho más allá los poderes del órgano representativo del nivel territorial, que mejora y refuerza su estatus en el sistema de la UE.

12. CONV 195/02, de 8 de julio de 2002.

13. Actores agrupados en plataformas y asociaciones como la Asamblea de Regiones de Europa (ARE), organización generalista creada en 1985 y con secretariado permanente en Estrasburgo.

Es bien sabido que los resultados de Lisboa, tratado que cierra de forma más o menos definitiva el debate institucional, quedaron lejos de esas pretensiones. No se darán ni un reconocimiento explícito de las regiones con mayor capacidad, ni indicaciones a los EEMM sobre cómo organizar su propia diversidad interna. La participación reglada en el *policy-making* comunitario tendrá lugar a través del propio Estado, especialmente a través de consultas el marco de la subsidiariedad. Este principio sí sale claramente reforzado: un nuevo mecanismo de alerta temprana, incorporado a un protocolo específico sobre subsidiariedad y proporcionalidad, permitirá a los parlamentos regionales participar en su control *ex ante*, y existirá posibilidad de recurso *ex post* por parte del CdR y de los estados miembros contra un acto legislativo europeo por violación de ese principio (ni parlamentos estatales, ni ejecutivos ni parlamentos regionales disponen de legitimación activa ante el TJUE). Si bien estos avances facilitan un nuevo y valioso papel de los parlamentos subestatales,¹⁴ el conjunto del sistema va a depender del desarrollo de procedimientos internos, y se descarta una participación reglada y directa por parte de los ejecutivos regionales. Por su parte, el CdR no mejora de forma significativa ni su estatus institucional ni su participación en el procedimiento legislativo comunitario. En todo caso, la visión final es más defensiva de las propias competencias de regiones y estados, a la vez que menos comprometida con la construcción europea.¹⁵

Si bien Lisboa consolida el principio de autonomía institucional, el cual garantiza la competencia exclusiva del Estado para determinar su propia organización territorial, con ello no se resuelve la necesidad de seguridad jurídica en la aplicación del derecho de la UE, con relación a los niveles de gobierno no centrales. A partir de Lisboa se van a abrir nuevos mecanismos, de corte más jurídico, que pueden permitir a la agenda regional progresar por otros caminos: claramente el rendimiento de los mecanismos de control de la subsidiariedad, pero también las formas en que las propias instituciones europeas, y

14. Véase Gracia Vara Arribas and Delphine Bourdin, *The Role of Regional Parliaments in the Process of Subsidiarity Analysis within the Early Warning System of the Lisbon Treaty*, Bruselas, Comité de las Regiones, 2011, p. 141-154.

15. No abundamos en otros avances, como los relativos a principios y objetivos de la UE (autonomía local, cohesión territorial, diversidad cultural y lingüística) y de delimitación competencial. Véase por ejemplo Susana Beltrán, "La inclusión de los principios de autonomía regional y local en el Tratado de Lisboa" en Andreu Olesti (coord.), *La incidencia del Tratado de Lisboa en el ejercicio de las competencias autonómicas*. Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 2010.

especialmente el TJUE, velen por el buen funcionamiento del derecho europeo.¹⁶ En cada Estado, la cooperación política y administrativa a la que obliga ese buen funcionamiento debería ser amplia y garantista, y en todo caso no limitarse a trasladar los costes a la administración autonómica supuestamente responsable del incumplimiento.¹⁷

3. Los debates en torno a la gobernanza multinivel

Desde una perspectiva politológica, el estudio de las regiones sigue la tendencia general de la Unión Europea, la cual desde hace varias décadas no es analizada tanto como una organización multilateral que negocia con los estados que la han creado, dando lugar a espacios supranacionales de decisión y alterando la distribución del poder (óptica de las relaciones internacionales), sino como un *sistema* político (ciencia política). La gobernanza multinivel (GMN) es una noción clave en ese esfuerzo por entender el funcionamiento de la UE, a la vez que el enfoque predominante en el análisis politológico de la participación de las regiones en él. Ya en el primer trabajo en el que Gary Marks propuso el término afirmaba nada menos que “the debate between intergovernmentalism and neofunctionalism is sterile because it cannot come to grips with the most salient and novel characteristic of that case, the mobilization and empowerment of subnational governments”.¹⁸ Fue evidente el atractivo de una noción que parecía capturar la complejidad y fluidez del proceso político de la Unión. En palabras de Francesc Morata, “la GMN presupone la existencia muchos

16. Laura Huici hace una lectura en esa clave del principio de autonomía institucional: “si la organización territorial del Estado contempla la existencia de Gobiernos locales o regionales, dotados de autonomía y competencias propias, el pleno respeto del principio de autonomía institucional requeriría de la elaboración de normas internas que definan, para cada nivel de gobierno, cuáles son sus responsabilidades y medios de acción, a la vez que se articulen mecanismos de relación y diálogo para una aplicación eficaz del Derecho de la Unión”. “Los gobiernos locales en la Unión Europea: del principio de autonomía institucional al principio de autonomía local”, *Anuario del Gobierno Local*, 1, 2010, p. 528. Véanse también los comentarios de esta autora en Andreu Olesti (coord.), *La incidencia...*, 2010, p. 123.

17. Véase Paz Andrés Sáenz de Santamaría, “Comunidades Autónomas y repercusión económica *ad intra* de las sanciones pecuniarias en el recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, *Revista Catalana de Dret Públic*, 47, 2013, pp. 40-60.

18. Gary Marks, “Structural Policy and Multilevel Governance in the European Community”, en Alan Cafrany y Glenda Rosenthal (comp.), *The State of the European Community*, Boulder, Lynne Rienner, 1993), p. 407.

actores interdependientes portadores de intereses y recursos diversos [...] [y] requiere capacidades para coordinar y gestionar una doble interacción: vertical, entre niveles de gobierno, desde el local hasta el europeo, y horizontal: no solo varias administraciones o instituciones de varios niveles participan en la definición de los problemas y la elaboración de soluciones, sino también actores no públicos, privados y sociales. Desde este punto de vista, la GMN expresa la interdependencia y la complementariedad entre la esfera pública y los distintos ámbitos de la sociedad".¹⁹ Trabajos subsiguientes de Marks y de este con Liesbet Hooghe profundizaron en la elaboración conceptual de la GMN, transformando progresiva y radicalmente su alcance: de la descripción de las dinámicas europeas a la teorización de la integración. El concepto se expande, pasando a formar parte del lenguaje político e institucional: en 2009, el Comité de las Regiones impulsa un Libro Blanco sobre GMN, donde el término tiene un significado claro: contribuir a la eficacia de las políticas de la Unión.²⁰ La GMN es incorporada también, como se verá, a los estudios internacionales más allá del ámbito europeo, a fin de dar cuenta de la participación e implicación de los diversos niveles de gobierno en la gestión de los asuntos globales.

La GMN crece, pero no sin costes y críticas. El número citado de *Regional and Federal Studies* hizo explícito un sentir compartido por buena parte de la comunidad académica, ya desde mitad de la década pasada: existía una conexión entre la crisis disciplinar de la GMN, que no estaba cumpliendo las expectativas que muchos habían depositado en ella, y la programática de la Europa de las Regiones. Y es que, en términos de política comparada clásica,²¹ tras la GMN subyacía la hipótesis de que la existencia de una determinada actividad multinivel para la elaboración de políticas (*policy*) llevaría a la europeización progresiva de los discursos y posiciones políticas, a la toma de postura partidista y a la formación de una opinión pública (*politics*),

19. Francesc Morata, "Gobernanza multinivel: entre democracia y eficacia", Jornadas "Gobernanza global multinivel: rol internacional de ciudades y regiones", Zaragoza, Universidad de Zaragoza, 2010.

20. CDR 89/2009 fin.

21. Así lo analiza Simona Piattoni, quien ha elaborado algunos de los trabajos que más han puesto a prueba la utilidad de la GMN para comprender mejor la gobernanza europea. Véase su "Multi-level governance in the EU. Does it work?," en *Globalization and Politics: a conference in honor of Suzanne Berger*, 2009, y especialmente *The theory of multi-level governance: conceptual, empirical, and normative challenges*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

a la vez que obligaría a una reestructuración institucional, judicial y administrativa, a fin de hacer posible la participación adecuada de esos diversos niveles de gobierno –también el regional– en el juego multinivel (*polity*). Tendría lugar una convergencia de los sistemas de organización territorial de cada EM, creciendo los espacios de diálogo entre la Comisión y los actores regionales, al margen del control del ejecutivo central.²² De esta hipótesis son las asunciones sobre el Estado, sobre su papel y relevancia, las más refutadas por la evolución real de la integración europea, a partir de dos constataciones fundamentales. La primera, relevante para el análisis de la *dinámica* regional-europea, es que la integración tiene impactos muy desiguales en cada EM, en función de su organización territorial y de otros factores endógenos. Para entender esos impactos es necesario prestar atención a las estructuras y recursos internos, legales y materiales, a la cultura política y a las condiciones de adaptación administrativa: hay que tener en cuenta el interior del Estado.²³ La segunda constatación, importante para analizar la *transformación* del sistema, es que la interacción de políticas a través de los diferentes niveles y la implicación de nuevos actores no modifican sustancialmente el rol de los ejecutivos centrales, y que los estados no se vacían de poder (por arriba hacia la UE, y por abajo hacia las regiones). Esta vigencia de la centralidad del Estado ha sido defendida por autores como Andrew Moravcsik, quien describió una serie de funciones inalienables, nucleares para los gobiernos centrales, que estos no van a ceder pese a la intensidad de las interacciones y la movilización de actores internos. Una de ellas es la función de *gatekeeper*, de guardián de la frontera: el poder de definir lo que es interno y lo que es internacional.²⁴ El Estado, pese a sus transformaciones,

22. En función de que usen una u otra vía (directa o a través del Estado) las regiones serían actores internacionales “primarios” o “mediadores”, según la tipología propuesta por Michael Keating en 1985, y ampliamente aceptada (y reelaborada). *Regions in the European Community*, Oxford, Clarendon Press.

23. Se trata del debate entre la GMN y el institucionalismo. Véase Michael Keating, “Thirty years of territorial politics”, *West European Politics*, 31, 2008, p. 75; Michael Bauer y Tanja Börzel, “Regions and the European Union”, en Henrik Enderlein (comp.) (et al.) *Handbook on Multi-Level Governance*, Cheltenham, Edward Elgar, 2010, p. 257. Para el caso español, véase John Etherington, “Las Comunidades Autónomas y la UE desde una perspectiva teórica: ¿superando los enfoques existentes?”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 99, 2012, p. 87-88.

24. Se trata del debate entre la GMN y el intergubernamentalismo, explícito en el texto de Hooghe y Marks “European Union?”, *West European Politics*, 31, 2008, p. 112. De Moravcsik véase por ejemplo “Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach,” *Journal of Common Market Studies*, 31, 4, 1993.

retiene la capacidad de señalar dónde empieza la política exterior, reclamando a partir de ahí su prerrogativa de actuar como único representante legítimo de los intereses internos, públicos y privados. Un planteamiento que se combina bien con el análisis de la globalización que, desde perspectivas teóricas distintas, hace Saskia Sassen, y que constituye el marco teórico y metateórico desde el que se escribe este artículo. Para Sassen, la globalización no implica nuevas instituciones "globales", sino una reestructuración de las relaciones y las funciones de los actores internacionales (y especialmente los estados), la cual lleva a la creación de nuevos "órdenes especializados", nuevos ámbitos, globalizados y poco jerárquicos. En ellos, los estados no pierden poder sino que se transforman: sus gobiernos centrales se "privatizan", alineando sus intereses con los de actores globales, especialmente corporativos y financieros, y creando pautas de orden y regulación necesarias para el funcionamiento de una economía capitalista global.²⁵

4. Reenfocando las regiones y la UE desde las relaciones internacionales

Nuestra propuesta es examinar ese esfuerzo de las regiones europeas a la luz de una tendencia más amplia: la de la emergencia de nuevos actores como rasgo definitorio de la reestructuración de las relaciones internacionales. Una reestructuración en curso desde el fin de la guerra fría, vinculada a la globalización y a la proliferación de estructuras y actores heterogéneos, con nuevas pautas de conflictividad y de cooperación entre estos actores, y nuevas formas de gobernanza internacional. La *condición de actor*²⁶ es aquí un concepto clave que va más allá de la necesaria pero no suficiente acción exterior subestatal, y se refiere a sus resultados: la capacidad de proyectar influencia, de participar de forma efectiva y significativa en los esquemas institucionales y operativos de gobernanza, y de obtener reconocimiento.

25. En su *Territory, Authority, Rights. From Medieval to Global Assemblages*, Princeton, Princeton UP, 2006.

26. Optamos por traducir de este modo la *actorness* elaborada por autores como Brian Hocking, "Patrolling the 'frontier': globalization, localization and the 'actorness' of non-central governments," en Ignacio Aldecoa y Michael Keating (comp.), *The foreign relations of subnational governments*, Londres, Frank Cass, 1999, traducido al castellano como *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, 2001.

El análisis de la manera en que los GNC y sus redes construyen y consolidan su condición de actor político en un entorno global o de integración regional es para nosotros un proyecto de investigación en curso, que se ha beneficiado de una literatura sobre nuevos actores internacionales creciente. Por una parte, los estudios sobre la acción exterior subestatal, la *paradiplomacia*, una noción desarrollada a finales de los años setenta para referirse a las dinámicas de participación en la acción exterior de los diferentes niveles de gobierno en los estados compuestos,²⁷ y que se ha consolidado como actividad que no debe analizarse a partir de los supuestos, la terminología y los instrumentos de la política exterior del Estado, sino ser entendida a la luz de la fragmentación de la acción exterior, la entrada de actores nuevos y discontinuos, y el impacto de los nuevos contextos globalizados. Por otra parte, las *transnational advocacy networks* o redes transnacionales, que nos han servido de marco interpretativo para, a partir de las especificidades de la práctica paradiplomática, estudiar la vinculación entre las organizaciones internacionales y la articulación de intereses de los gobiernos territoriales.²⁸ Las redes medioambientales aportan una visión aún más sugerente, al incorporar la gobernanza multinivel al análisis del funcionamiento del sistema; para las políticas reguladas globalmente –como la medioambiental–, y dadas las competencias y capacidades de las autoridades subestatales en esa materia y especialmente la existencia de la Agenda 21 local como elemento de vinculación local-global, los GNC pueden ser no solo copartícipes necesarios en la implementación de las políticas, sino disponer de “cierto grado de capacidad de actuación –agencia o *agency*– independiente” que les permita organizarse para, en

27. Son referencias clásicas John Kincaid, “The American Governors in International affairs”. *Publius: The Journal of Federalism*, 14, 4, 1984; Ivo Duchacek, “The international dimension of subnational government”, *Publius: The Journal of Federalism*, 14, 3, 1984; Panayotis Soldatos, “An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors”, en Hans Michelmann y Panayotis Soldatos (comp.), *Federalism and international relations*, Oxford, Clarendon Press, 1990.

28. En concreto, entre el sistema de las NNUU (especialmente ONU-Hábitat) y la creación de una organización mundial de autoridades locales unificada (CGLU, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos). Mónica Salomón y Javier Sánchez Cano, “The role of the UN system in the process of political articulation of local authorities as a global actor”. *Brazilian Political Science Review*, 2, 1, 2008. Una comparación entre los procesos de articulación territorial e impacto institucional, en los respectivos esquemas de integración, se halla en “Redes subestatales e integración regional en la Unión Europea y América Latina”. *Anuario de La Cooperación Descentralizada 2007*. Montevideo, Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE/AL, 2008.

ocasiones, dejar de lado o superar al Estado.²⁹ Un análisis multinivel que aplicamos a las redes de autoridades locales en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo.³⁰

Lo importante es que estas investigaciones previas nos permiten observar la continuidad, pese a variaciones en el contexto político y jurídico, de ciertas pautas de comportamiento entre los diferentes actores (GNC, estados, organizaciones internacionales). Estas pautas, que van a orientar las tres hipótesis en las que basamos nuestro análisis de las regiones en la UE, se refieren a tres planos.

El primero es el de la propia acción exterior, que se puede desplegar de forma individual o colectiva (en red), y en un clima de mayor o menor cooperación con el propio gobierno central. Aquí, así como las autoridades locales muestran un comportamiento estable (intereses políticos y agendas compartidos, baja conflictividad con el gobierno central, capacidades diplomáticas instaladas relativamente débiles, y articulación muy frecuente en red), el comportamiento de las regiones muestra, por una parte, mayor pluralidad en sus intereses y capacidades –dada la gran diversidad constitucional entre ellas–, y por otra una vinculación mucho mayor al propio Estado. En general, las regiones tienden a canalizar internamente sus intereses internacionales, en lugar de hacerlo a través de la acción multilateral de la red o asociación,³¹ al considerar esta la vía más eficaz. Sin embargo, ello no es siempre

29. Los trabajos de Michele Betsill y Harriet Bulkeley han contribuido a consolidar el uso de la GMN para el estudio la participación de los diferentes niveles político-administrativos en el funcionamiento de los regímenes medioambientales. La cita es de su "Cities and the multilevel governance of global climate change". *Global Governance: A review of multilateralism and international organizations*, 12, 2, 2006, p. 150.

30. Rafael Grasa y Javier Sánchez Cano, "Acción internacional y en red de los gobiernos locales: el caso de la ayuda para el desarrollo". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 104, 2013.

31. Diversos estudios así lo demuestran; por ejemplo el de Happaerts, Van Den Brande y Bruyninckx, "Governance for sustainable development at the inter- subnational level: the case of the Network of Regional Governments for Sustainable Development (NRG4SD)", *Regional & Federal Studies*, 20, 1, 2010. Los autores analizan la utilidad de la red de cooperación regional medioambiental NRG4SD para el acceso a los foros multilaterales por parte de tres regiones europeas (Flandes, País Vaco y Renania del Norte-Westfalia). En el caso de Flandes (dotada de unas capacidades competenciales excepcionales en materia de representación exterior), pero también de Renania del Norte-Westfalia, la participación en el ámbito multilateral se producirá preferentemente a través de la delegación del gobierno central, que facilitará la acreditación de los representantes subestatales. No es así en el caso del País Vasco, que deberá usar la vía de la red, al no hallar posibilidades adecuadas de participación a través del Estado.

posible; la conflictividad con la acción exterior del gobierno central puede dificultar la “normalización” de la del gobierno regional.³²

El segundo plano es el de los contenidos y la interacción entre los GNC y las instituciones de la OIG, donde identificamos también dinámicas recurrentes. La OIG es permeable a la participación de los actores territoriales, especialmente cuando se puedan incorporar a la gestión multinivel de esa política, por poseer capacidades y competencias que convenga asociar a su diseño, ejecución y despliegue. Aquí, y siguiendo la caracterización de Hocking, ciudades y regiones son “actores mixtos”: parcialmente libres y parcialmente vinculados por los rasgos propios de la soberanía y sus diversas implicaciones. Como tales, estos actores pueden optar por actuar únicamente donde les interesa (a diferencia de los Estados, que *deben* ejercer la protección consular, la representación diplomática...) y hacerlo combinando acciones, instrumentos y alianzas propias del mundo gubernamental y del no gubernamental.³³ En el caso estudiado de la organización mundial de ciudades, se vio cómo esta utilizó recursos propios de actores estatales (legitimidad democrática, racionalización administrativa) e instrumentos más propios de los actores no estatales (provisión de datos e información, alianzas con ONG y con las burocracias internacionales).³⁴ Ahora bien, cuando los GNC hagan valer únicamente su legitimación democrática y persigan el

32. En palabras de Noé Cornago, “The internationalization of cities, for instance, can hardly be considered a challenge to the integrity –neither territorially nor simply symbolically– of the state’s sovereignty. In contrast, diplomatic efforts deployed by territorial units or regional governments are generally submitted to more careful political monitoring, by both central or federal governments as well as the diplomatic system, precisely because of suspicions regarding that possibility. “On the normalization of sub-State diplomacy”, *The Hague Journal of Diplomacy*, 5, 2010, p. 14.

33. Hocking reelabora la conocida distinción de Rosenau entre actores “*sovereignty-bound*” y “*sovereignty-free*”, y propone a los GNC como “actores mixtos”, que alternan instrumentos de carácter más o menos gubernamental en función de los objetivos. Véase su “Regionalism: an International Relations perspective”, en Michael Keating y John Loughlin (comp.), *The political economy of regionalism*, Londres, Frank Cass, 1997, p. 97.

34. “The cooperative stance of the Secretariat explains a good deal of the advances achieved in relation to the objectives of local authorities within the UN system, both in institutional and normative terms. [...] Another ability which is typically associated with non-state actors –and the main power resource of transnational advocacy networks– is the use of the power of ideas and expert legitimisation as ‘soft power’, a use which may sometimes modify power relations that are initially unfavourable. [...] Local authorities, acting as transnational norms entrepreneurs, used as instruments to support their claims, on the one hand, their own technical knowledge of urban questions, and on the other, a series of studies carried out by independent experts which endorsed –and granted supplementary legitimacy to– the contents of their demands” (Salomón y Sánchez Cano, “The role of the UN system...”, 2008, p. 8.

reconocimiento formal y el impacto sobre la organización, la representación y las normas de la OIG, la posición del resto de actores –estados e instituciones de las OIG– va a ser mucho más refractaria.

El tercer plano se refiere al impacto y a la capacidad ordenadora que sobre la actividad exterior subestatal tiene la respuesta de la OIG, especialmente a sus demandas de representación. Si bien los procedimientos intergubernamentales son reglados –con bases legales claras, mandatos y objetivos políticos, instituciones formalizadas, representantes acreditados–, el activismo internacional de los GNC es todo lo contrario: informal, voluntario y voluntarista, discontinuo, y a menudo carente de base legal. La movilización subestatal es un esfuerzo que necesita presentar resultados, y el impacto institucional es –junto con la obtención de recursos económicos– uno de los más claros. Hemos podido comprobar cómo, en relación con la articulación de los gobiernos regionales y de la proyección de su interés colectivo, la organización internacional tiene un efecto constituyente:³⁵ el reconocimiento por parte de la OIG y la creación de algún tipo de acomodo institucional es clave para que el movimiento de los gobiernos no centrales adquiera forma. Al brindarle un espacio de representación, la OIG lo ordena y le aporta coherencia: selecciona las redes territoriales más eficaces (las que se considera que han conseguido ese impacto), hace que los objetivos políticos sean más comprensibles y traducibles al lenguaje doméstico, y facilita liderazgos entre las regiones.

5. Análisis

A partir de estas tendencias y conclusiones, planteamos a continuación tres hipótesis explicativas que nos sirven para organizar y conectar los datos empíricos –algunos de ellos bien conocidos– relativos a la proyección de la agenda política regional. Previamente, y dado que este no es un objeto de estudio estático, es necesario referirse al contexto en que se desarrolla la integración europea y se plantean las demandas regionales.

35. En palabras de Thomas Risse, "The legal framework provided by states and international institutions has, thus, constitutive effects on transnational actors and relations. The international refugee regime, for example, defines refugees and their rights in the first place". "Transnational actors and world politics", en Walter Carlsnaes (comp.) (et al.), *Handbook of International Relations*, Londres, Sage, 2002, p. 259.

5.1. 1992-2007: ampliación y crisis económica

Dos factores son imprescindibles para entender los acontecimientos y los cambios de estrategia y de percepción, especialmente entre los actores regionales. La UE pasa entre los tratados de Maastricht y Lisboa, esto es entre 1992 y 2007, de 12 a 27 EEMM (28 en 2014). La ampliación altera la fisonomía y el carácter de la Unión, al incorporar –en la mayoría de los casos– a estados con una tradición de autogobierno regional mucho menor que los miembros más históricos, y con gobiernos centrales poco dados a la descentralización y el autogobierno.³⁶ Además, y pese a la aplicación de fondos de pre-adhesión para el fortalecimiento administrativo, la Comisión consideró en sus revisiones de la programación estructural de 1998 y 2005 que las regiones de los nuevos miembros no poseían aún capacidades suficientes para asegurar una buena ejecución de los fondos europeos. Optó en consecuencia por confiar su gestión al gobierno central, en la confianza de que los niveles de absorción y la seguridad jurídica serían mayores. Los miembros del CdR pasan de los 189 iniciales a 334, y aumenta igualmente la fragmentación de sus intereses, a la vez que la vanguardia legislativa se hace más pequeña, en términos relativos. Eso no es todo: el acceso de pequeños estados a la UE reaviva el atractivo de la estatalidad, especialmente para “naciones sin estado” que esperaban que la UE crease un espacio político donde la soberanía clásica perdiera valor. No está siendo así, como lo evidencia el caso de Cataluña: cuando España accede a la UE (1986), solo tres EEMM eran más pequeños –en términos de población– que esta comunidad autónoma: Luxemburgo, Dinamarca e Irlanda. En 2007 y con 27 miembros, la lista se alarga hasta doce: doce estados miembros de pleno derecho de la Unión, con asiento en el Consejo y posibilidad de participación política de primer nivel. Si en un futuro la Unión se amplía a la totalidad de estados candidatos y pre-candidatos en 2014, Cataluña sería la bisagra entre los 18 mayores y los 18 más pequeños: un Estado medio.

La crisis económica es el telón de fondo de nuestro marco temporal, y combinada con la ampliación explica las posiciones de algunos actores regionales, especialmente los *Länder*, y de los gobiernos centrales. La combinación del acceso de regiones más pobres, la preocupación por el impacto económico de la expansión legislativa de la UE y una tem-

36. Carolyn Moore, “A Europe of the regions vs. the regions in Europe: reflections on regional engagement in Brussels”, *Regional & Federal Studies*, 18, 5, 2008, p. 524.

poralización diferente de la crisis –que en Alemania tuvo sus años más duros mucho antes que en el resto de Europa– van a llevar, primero, a los *Länder* a aliarse con su gobierno federal frente a la invasión competencial y el aumento de gasto de origen europeo,³⁷ y más tarde al conjunto de estados a emprender medidas de contención presupuestaria. Unas medidas negociadas en Bruselas y administradas por los ejecutivos centrales, que van a reducir el margen de maniobra de los gobiernos regionales y locales e influir en sus percepciones y prioridades políticas.

5.2. Tres hipótesis explicativas

Primera hipótesis: si bien las regiones pueden canalizar sus intereses europeos directamente hacia la UE o a través del propio Estado, esta vía interna va a ser, si no la preferida, sí la decisiva cuando se trate de intereses constitucionales. En la CIG pre-Maastricht, los *Länder* alemanes elaboran las bases políticas de la Europa de las regiones: la creación de una federación europea de tres niveles (instituciones de la UE, estados, regiones), estructurada en torno a los principios básicos de su propio sistema político: el federalismo y la subsidiariedad. Cuatro objetivos debían hacerla posible, como mínimo en una primera fase: la incorporación del principio de subsidiariedad en el Tratado; el acceso regional al Consejo; la creación del Comité de las Regiones, y acceso al TJUE. Si Maastricht acordó un 75% de estas demandas fue porque los *Länder* impulsaron esta agenda de forma directa (con otras regiones, y sobre todo a través de la ARE) y, de forma más decisiva, con el propio Gobierno federal, y usando su poder de veto de la ratificación del futuro TUE como argumento convincente.³⁸ Previo a Lisboa, cuando los *Länder* cambian de estrategia –vista entre otras cosas la ineficacia del CdR con relación a sus prioridades– y optan por la defensa de sus propias prerrogativas frente a la UE,³⁹ de nuevo la alianza federal hace

37. Lo que lleva a una contracción del regionalismo europeísta de ese país, y resta sin duda vigor a la Europa de las regiones. Véase Charlie Jeffery, "A regional rescue of the nation-state: changing regional perspectives on Europe", *European Union Studies Association (EUSA) Biennial Conference 2007*, p. 2.

38. Véase Charlie Jeffery, "The 'Europe of the Regions' from Maastricht to Nice", *Queen's Paper on Europeanization*, 7, 2002, p. 3.

39. Lo que el mismo Jeffery ha llamado *leave us alone*, en lugar del previo *let us in*. "Regions and the EU: letting them in and leaving them alone", *The Federal Trust Online Paper XX/04*, Londres, 2004.

que la agenda alemana llegue al Tratado, en forma de medidas protectoras, a través de un principio y un mecanismo de subsidiariedad reforzados y extendidos donde, por primera vez, se prevé la consulta a los niveles regional y local.⁴⁰

Estos dos elementos –cultura política federal y poder negociador real– son fundamentales para entender en qué condiciones un estado hace suya y proyecta la agenda subestatal. Durante la Convención se evidencia que las representaciones de estados federales (Alemania, Austria, y especialmente Bélgica) son portavoces eficaces de la agenda regional –eso sí, limitada a su propio país. En España, las demandas de las comunidades autónomas (CCAA) avanzan sobre todo cuando el gobierno central necesita del apoyo de un partido de base regional (así el Partido Popular y Convergència i Unió en 1996), y esta fuerza acuerda de los que, lógicamente, se beneficia el conjunto de regiones.⁴¹ La comparación entre Alemania y España es reveladora: la primera intenta proyectar hacia la UE su propia lógica interna, federal; en la segunda el gobierno central usa Europa para evitar su contracción. La adhesión a la UE coincide con la despliegue del Estado autonómico español, y el ejecutivo va a usar la interlocución exclusiva con las instituciones de la UE como argumento para mantener y aumentar su tamaño y actividad, incluso en políticas de competencia exclusiva de las CCAA.⁴²

Así, la función de *gatekeeper*, la calificación de un asunto como de política exterior, no solo permite al gobierno central asegurarse la primacía en la representación y la negociación, sino dotarse de nuevas funciones y capacidades institucionales, que se renovarán con los cambios y el progreso de la integración, y que lo protegen frente a otros niveles de gobierno del propio Estado. Resolver internamente

40. Un repaso histórico del caso alemán, más allá de los temas relacionados con la UE, se halla en Klaus-Jürgen Nagel, "Política exterior: el caso de los *Länder* alemanes", en Ferran Requejo (comp.) (et al.), *La política exterior de los estados subestatales a principios del siglo*. Barcelona, IEA, 2010.

41. En este caso: la creación de una nueva conferencia sectorial para temas relacionados con la UE, la presencia de consejeros autonómicos en la Representación permanente (REPER) ante la UE, y la participación de las CCAA en algunas formaciones del Consejo. Francesc Morata, "Spain: modernization through europeanization", en Simon Bulmer y Christian Lequesne (comp.), *The Member States of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 146. Sobre el histórico de las negociaciones, véase Juan Manuel Sobrino y Marta Sobrido, "Las relaciones...", 2004, pp. 456-457.

42. Alemania y España son los dos casos clásicos que, analizados por Tanja Börzel en 2002, sirvieron a esta autora para acuñar dos expresiones de éxito: "federalismo cooperativo" y "regionalismo competitivo". *States and regions in the European Union: institutional adaptation in Germany and Spain*. Cambridge, Cambridge UP, 2002.

la participación en asuntos europeos de las unidades subestatales es el resultado de una negociación entre esos niveles, donde la situación de partida beneficia netamente al central.

Segunda hipótesis: la agenda política de las regiones se basa en la obtención de reconocimiento de su estatus democrático, pero la operación del sistema multinivel, que está especializada sectorialmente, busca más bien la eficacia, abriendo el juego a los actores (incluidas las autoridades regionales) en función de su capacidad de articular intereses y contribuir a la acción política de la UE. Las autoridades regionales, conscientes del impacto que la legislación europea tiene sobre la gobernación territorial, prefieren considerar los asuntos europeos no como asuntos exteriores, ni sectoriales, sino como un nivel más en el esquema normativo, simplemente superior al nivel estatal. Esa conexión *normal* con el nivel comunitario debería disponer de formas adecuadas de cooperación política y relación administrativa. Por lo mismo, su condición de autoridades políticas las lleva a rechazar una relación con Europa únicamente informal, basada en los contactos, la influencia y el *lobby* –que tienen a mano los intereses privados en el juego multinivel–, y a buscar una mejora de su posición institucional en el sistema político y legal de la UE que les permita ejercer responsablemente los poderes que tienen democráticamente asignados. Las regiones esperan que esa mejora del estatus institucional las ayude a beneficiarse del esquema, ciertamente amplio y complejo, de incentivos y oportunidades europeas.⁴³

Para las instituciones de la UE, esa relación no es simétrica. Los estados (Consejo), más allá de la respuesta descrita a la capacidad negociadora regional, se van a considerar en los foros internacionales representantes del conjunto de su diversidad política interna. Serán así poco sensibles a la dimensión democrática de las reivindicaciones territoriales, y tenderán a convertir el diálogo político con las autoridades subestatales en una discusión técnica, sectorial, liderada por instituciones ejecutivas (Comisión), y donde toda pretensión de reconocimiento está, simplemente, fuera de lugar.

Es la política regional o de cohesión la que organiza ese diálogo especializado entre la Comisión y las regiones, presentando un gran

43. Esas dos necesidades –inserción adecuada en el sistema político-legal, y buen aprovechamiento de las oportunidades– son las claves del posicionamiento y la formulación de estrategias regionales con relación a la Unión Europea. Véase Michael Keating, "The invention of regions: political restructuring and territorial government in Western Europe", *Environment and Planning*, 15, 1997, 394-395.

esquema de oportunidades para las administraciones territoriales, que supone para estas un reto de gestión y adaptación: programación plurianual, gestión por objetivos, partenariados público-privados, cofinanciación... Si bien participar en esta política no aumenta los poderes de las regiones, desplegarla eficazmente sí centra las preocupaciones de la Comisión.⁴⁴ Tal eficacia tiene un doble sentido: que exista seguridad jurídica en la aplicación del derecho europeo, y que las políticas comunitarias tengan efecto material. Su búsqueda orienta la posición de la Comisión en el debate constitucional y con relación a las regiones: ante la Convención (febrero de 2003), el comisario de política regional deja claros sus elementos: cuando se vean afectadas sus competencias, las regiones habrán de ser consultadas, a través de las asociaciones representativas, en la fase prelegislativa, y habrán de asociarse a la implementación de las iniciativas comunitarias. El control de la subsidiariedad corresponde al CdR, quien tendrá derecho a plantear recurso ante el TJUE. Las regiones podrán instar el recurso ante el CdR, o de los gobiernos centrales de sus estados. El comisario rechaza la posibilidad de que la UE garantice un procedimiento de participación regional común y específico, dada la diversidad de las organizaciones constitucionales de cada EM.⁴⁵ Como vemos, la posición de la Comisión prefigura el resultado de Lisboa, con la excepción de que las consultas se organizarán no a través de las asociaciones regionales, sino del procedimiento de control *ex ante* de la subsidiariedad. Un procedimiento que no cabe entender como un reforzamiento de las capacidades regionales, sino a lo sumo como una garantía de que los objetivos de las iniciativas de la Comisión pueden alcanzarse mejor en el nivel de la Unión, y no pueden realizarse suficientemente por los EEMM. De nuevo, "la finalidad que fundamenta y da sentido al principio de subsidiariedad es la máxima eficacia del nivel de poder que actúe, con los límites y atribuciones establecidas legalmente".⁴⁶

44. Lo que explica que la Comisión prefiera trabajar con los gobiernos centrales y no con las regiones de los nuevos EEMM para el despliegue de la política regional, como hemos visto. Sobre el aumento de poder regional, véanse los trabajos de Ian Bache, por ejemplo con Rachel Jones, "Has EU Regional Policy empowered the regions? A study of Spain and the United Kingdom", *Regional & Federal Studies*, 10, 3, 2000.

45. Se trata de Michel Barnier, como nos explica Francesc Morata (con Ricard Ramon) en *Regiones y Constitución Europea*, Bellaterra, IUEE, 2003, p. 19-20.

46. Miquel Palomares, "La participación del Parlamento de Cataluña en la aplicación y el control del principio de subsidiariedad", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 38, 2011, p. 28.

Tercera hipótesis: ni el tratamiento del hecho regional en la UE ni las respuestas, incluidas las institucionales, a sus demandas políticas han tenido un efecto constituyente sobre el movimiento regional. Las regiones no han alcanzado un estatus sustantivo y autónomo en el sistema de la Unión Europea, de forma independiente al EM del que formen parte y de la estructura de la que este se dote. Por una parte, el adjetivo "regional" no se refiere a una unidad política subestatal específica, ni siquiera a propósito de la política regional, que es para todos los territorios europeos y afecta a todas sus administraciones.⁴⁷ Naciones sin estado y divisiones administrativas recientes caen, todas ellas y de forma indistinta, en el epígrafe 1 de la "nomenclatura de las unidades territoriales estadísticas" (NUTS), según la clasificación estandarizada desarrollada por la propia UE para referirse a las colectividades territoriales y organizarlas.⁴⁸

Por otra parte, y aún más importante, la creación de un organismo de representación regional y local –el Comité de las Regiones– no ha constituido tampoco una respuesta institucional adecuada al reto de la creación de subjetividad regional en la UE, por diferentes motivos. El primero es que el CdR es, a la postre, un órgano de base estatal: el Tratado asigna a cada EM tanto un número de representantes como la responsabilidad de su designación, de modo que la propia UE no garantiza un asiento en el Comité a ningún gobierno no central europeo, por el simple hecho de serlo.⁴⁹ Los EEMM designan a estos miembros a partir de criterios diversos, lo que resulta en una composición fragmentada, que hace que en el CdR operen múltiples lógicas (nacional, norte/sur, local/regional, izquierda/derecha), a la vez que impide que surjan liderazgos capaces de aglutinar a una mayoría significativa de los miembros. Justamente, esta idea del liderazgo es un segundo factor importante en esa falta de capacidad constitutiva, por

47. Por el contrario, las regiones se incluyen en el gran paquete de "autoridades locales" en políticas como la cooperación al desarrollo. Esta aparente contradicción muestra, en realidad, que en la UE *local* y *regional* no son términos fuertes, con referentes y significados claros.

48. Eurostat define las NUTS-1 (las más parecidas al nivel regional) como "regiones socioeconómicas principales". Las NUTS-2 y NUTS-3 son también "regiones": las primeras, regiones básicas para la aplicación de políticas comunitarias; las segundas, pequeñas regiones para diagnósticos específicos. Los números son rotundos: 97 NUTS-1, 270 NUTS-2 y 1.294 NUTS-3.

49. La UE sí establece requisitos para la condición de miembro del CdR; estos (y sus suplentes) deberán, bien ser titulares de un mandato electoral en un ente regional o local, bien tener responsabilidad política ante una asamblea elegida (art. 300.3 del Tratado de funcionamiento de la UE).

parte del CdR, y es que la composición y funciones de este organismo no responden al diseño que perseguía el actor que más decisivo fue en su creación: los *Länder* alemanes. A diferencia de otros entornos, donde el resultado, el espacio de reconocimiento institucional premia al actor subestatal y a las redes más eficaces, resolviendo la competencia entre estas y orientando el funcionamiento futuro, el CdR nace ya como un órgano mixto, que reproduce en su interior el debate regional/local que ya se hiciera evidente en su mismo proceso de creación (posiciones ARE / Consejo de Municipios y Regiones de Europa, CMRE). El argumento democrático, que proponía la creación de una cámara de lectura territorial vinculada a las capacidades institucionales y políticas reales –y desiguales– de las regiones europeas, con una ambición de extensión del federalismo en el conjunto de la UE, se vio igualado a otros como la representación territorial en el sentido más amplio, o la consulta técnica. Las regiones legislativas no van a disponer de una voz diferente de la de cualquier otra agrupación territorial; los *Länder*, defraudados por los poderes limitados y la composición mixta, y poco hábiles para trabar una agenda política compartida con el nivel local, descuentan rápidamente el CdR y dan prioridad a la vía del gobierno federal. El liderazgo regional natural quedaba inutilizado.

El CdR es, por último, un órgano más técnico que político, ya que prevaleció el criterio inicial de la Comisión, que lo veía como un foro donde experimentar la aplicación de la política de cohesión comunitaria –de hecho, en el entorno de la UE la creación del Comité se vinculaba *a priori* con la formulación y gestión de la política regional. Sin embargo, su papel únicamente consultivo, y la posibilidad de realizar dictámenes y otros trabajos *de iniciativa* –es decir, por voluntad del propio CdR–, han hecho que los miembros busquen posicionarse sobre todas y cada una de las cuestiones de la agenda europea, lo que ha impedido al CdR consolidar, con el tiempo, capacidades y prestigio técnicos distintivos. El resultado es no solo una cierta irrelevancia del CdR en el *policy making* de la Unión, sino –más importante para nuestro análisis– la imposibilidad de que su actividad contribuya a la creación de *politics* regionales europeas. Para el presidente regional que elabora un informe de iniciativa es arduo comunicar en casa, a sus ciudadanos, la conexión entre ese trabajo y el programa político local y sus prioridades de gestión. Si se añade el valor meramente consultivo, y la complejidad real del procedimiento de codecisión, la dificultad es aún mayor. En el mejor de los casos, el mensaje será que el presidente defiende un objetivo conocido “en Bruselas”. El discurso regional no llega así a ir más allá de lo genérico, de las grandes adhesiones o

grandes dudas sobre el proyecto europeo; sus electos no hablan de Europa, de sus prioridades y sus programas, en primera persona.

6. Conclusiones

Hemos podido constatar cómo, en el sistema de la UE, el reconocimiento de la especificidad interna y del autogobierno regional tiene lugar únicamente cuando es promovido por los propios EEMM; se trata más de un objetivo de Estado impulsado por sus regiones que de un objetivo de las regiones frente al Estado. Los límites de la Europa de las regiones como programa político se refieren así, sobre todo, a la acción colectiva, y se hace evidente la dificultad de crear una plataforma que permita a las regiones, a partir de la articulación horizontal de sus intereses, proyectar suficiente influencia. La lógica sectorial y especializada del funcionamiento de la UE hace que la obtención de un reconocimiento institucional general sea aún más improbable. La estrategia de las regiones especiales –que rompen la unidad de acción con otras regiones y con los actores no-estatales para perseguir una agenda propia– se revela infructuosa: la misma idea de vanguardia regional entra en crisis, al desvanecerse la relevancia de la capacidad de autogobierno y la utilidad de su articulación colectiva.

La Europa de las regiones era uno de los programas posibles para algunas regiones (las de sistemas de “federalismo cooperativo”), que cuentan también con su Estado para organizar internamente una participación regional adecuada. Al mismo tiempo, constituía un objetivo mucho más estratégico para aquellas otras (las de sistemas de “regionalismo competitivo”) donde esta vía interna no es posible. Aquí, tras Lisboa y evaporada la plataforma política regional colectiva, la UE exacerba, no suaviza, las tensiones existentes, reabriendo el debate sobre las soberanías y el acceso a la estatalidad, por un doble motivo. Primero, porque no se han materializado formas de subjetividad política que habrían permitido a las regiones adherirse más directamente a la Unión, como proyecto superador de las identidades estatales. Segundo, porque los estados miembros –muchos de los cuales son comparables en tamaño a las grandes regiones europeas– quedan reforzados como “señores de los tratados” y actores principales de la integración.

Se constata también cómo la falta de consideración hacia los mandatos políticos y constitucionales subestatales aboca a las regiones a un sistema –bien descrito por la gobernanza multinivel– refracta-

rio a la legitimación democrática, que no solo permite que intereses privados se presenten como públicos, sino que a menudo obliga a los defensores de intereses regionales generales a presentarlos y negociarlos como si fueran particulares.⁵⁰ La dimensión institucional –el CdR–, por su parte, no contribuye significativamente a que los ciudadanos de los territorios entiendan mejor las materias en discusión en la UE y su impacto, ni a politizar en clave europea las posiciones partidistas. Pese a la proliferación de interacciones entre la UE y las regiones, la participación regional en asuntos europeos es confusa, y lo que falta no son únicamente espacios de participación política decisiva, sino más en general fórmulas que permitan la creación de *politics*, y un encaje y un funcionamiento simplemente responsables y democráticos.

Si bien las autoridades regionales pueden alternar estrategias de negociación e influencia propias de los actores estatales y no estatales, la agenda constitucional las obliga a posicionarse nitidamente como sujetos políticos y a basar sus demandas, de forma prácticamente exclusiva, en su condición de gobiernos democráticos. La alianza con las instituciones más técnicas –como la Comisión– se hace así menos viable. Si bien en este aspecto la UE no es diferente de otras OIG, la gran densidad de sus impactos sobre las unidades políticas subestatales y el autogobierno de estas genera una responsabilidad especial para los EEMM y sus ejecutivos. Si estos no organizan de forma adecuada la participación –en el sentido más amplio– de estas unidades en los asuntos europeos, trasladan los costes hacia abajo y hacia arriba: hacia la calidad del autogobierno regional, que no estará en condiciones de asegurar responsablemente el ejercicio de sus competencias democráticas, y hacia la propia Unión Europea, que se verá desprovista de un ámbito próximo de creación de relato político, de debate público y compromiso ciudadano. Al abstenerse las instituciones europeas de implicarse en la organización estatal interna, estos déficits solo pueden ser entendidos y enfocados desde los propios estados miembros.

Al igual que otras ideas que competían por el espacio teórico en la posguerra fría, la GMN era optimista con relación al impacto de la cooperación internacional y de la *low politics* en la creación de instituciones de gobernanza y de orden internacional, a la emergencia de nuevos actores, y a la retirada del Estado. Hoy apreciamos con mayor claridad cómo este ha sabido reestructurar sus funciones frente a los imperativos de la gobernanza global, las dinámicas de la integración

regional y las demandas de los gobiernos de proximidad. Al organizar los asuntos europeos como parte de su política exterior, los estados salvaguardan su carácter de único interlocutor ante la UE, reforzando a la vez las estructuras políticas y administrativas centrales. Operando en ese espacio *extranjerizado* por el gobierno central, las autoridades regionales se mueven entre lo interno y lo europeo. Para ellas, la UE no es solo un sistema político y legal, sino también un entorno para-diplomático en el que intentan defender sus intereses y mejorar sus prerrogativas, de forma continua y cambiante y a través de instrumentos reglados y, en la mayoría de los casos, no reglados. Por ello resulta adecuado examinar este entorno, como hemos intentado hacer, desde una perspectiva de Relaciones Internacionales.

Referencias

- ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, Paz. "Comunidades Autónomas y repercusión económica *ad intra* de las sanciones pecuniarias en el recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea", *Revista Catalana de Dret Públic*, 47, 2013, p. 40-60.
- BACHE, Ian; JONES, Rachel. "Has EU regional policy empowered the regions? A study of Spain and the United Kingdom". *Regional & Federal Studies*, 10 (3), 2000, p. 1-20.
- BAUER, Michael; BÖRZEL, Tanja. "Regions and the European Union". En: ENDERLEIN, HENRIK (coord.) (et al.) *Handbook on Multi-Level Governance*. Cheltenham: Edward Elgar, 2010, p. 253-263.
- BAUER, Michael. "The German Länder and the European Constitutional Treaty: heading for a differentiated theory of regional elite preferences for European integration". *Regional & Federal Studies*, 16 (1), 2006, p. 21-41.
- BELTRÁN, Susana. "La inclusión de los principios de autonomía regional y local en el Tratado de Lisboa". En: OLESTI, ANDREU (coord.). *La incidencia del Tratado de Lisboa en el ejercicio de las competencias autonómicas*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2010, p. 93-128.
- BETSILL, Michele; BULKELEY, Harriet. "Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change". *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 12 (2), 2006, p. 141-159.
- BÖRZEL, Tanja. *States and regions in the European Union: institutional adaptation in Germany and Spain*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- COMITÉ DE LAS REGIONES DE LA UNIÓN EUROPEA. Contribución del Comité de las Regiones a la Convención Europea, CONV 195/02, 8 de julio de 2002.

- CORNAGO, Noé. "On the normalization of sub-State diplomacy", *The Hague Journal of Diplomacy*, 5, 2010, p. 11-36.
- DUCHACEK, Ivo. "The International Dimension of Subnational Government". *Publius: The Journal of Federalism*, 14 (3), 1984, p. 5-31.
- ELIAS, Anwen. "Introduction: whatever happened to the Europe of the Regions? Revisiting the regional dimension of European politics". *Regional & Federal Studies*, 18 (5), 2008, p. 483-492.
- ETHERINGTON, John. "Las comunidades autónomas y la UE desde una perspectiva teórica: ¿superando los enfoques existentes? *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 99, 2012, p. 75-91.
- GRASA, Rafael; SÁNCHEZ CANO, Javier. "Acción internacional y en red de los gobiernos locales: el caso de la ayuda para el desarrollo". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 104, 2013, p. 83-105.
- HALKIER, Henrik; SAGAN, Iwona. "Introduction: regional contestations". En: HALKIER; SAGAN (coord.). *Regionalism contested: institutions, society and governance*. Londres: Ashgate, 2004.
- HAPPAERTS, Sander (et al.). "Governance for sustainable development at the inter-subnational level: the case of the Network of regional governments for sustainable development (NRG4SD)". *Regional & Federal Studies*, 20 (1), 2010, p. 127-149.
- VAN HECKE, Steven. "The principle of subsidiarity: ten years of application in the European Union". *Regional & Federal Studies*, 13 (1), 2003, p. 55-80.
- HEPBURN, Eve. "The rise and fall of a 'Europe of the Regions': the territorial strategies of substate political parties 1979-2006". European Union Studies Association (EUSA) Annual Conference: Montreal, 17-19 mayo 2007.
- HOOGHE, Liesbet. "Subnational mobilization in the European Union". *West European Politics*, 18 (3), 1995, p. 175-198.
- HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. "European Union?". *West European Politics* 31, 2008, p. 108-129.
- HOCKING, Brian. "Regionalism: An International Relations Perspective". En: KEATING, Michael, and LOUGHLIN, John (comp.) *The Political Economy of Regionalism*. Londres, Frank Cass, 1997, p. 90-111.
- . "Patrolling the 'frontier': globalization, localization and the 'actorness' of non-central governments". En: Aldecoa, Francisco, y Keating, Michael (comp.) *The foreign relations of subnational governments*. Londres: Frank Cass, 1999, p. 17-40, traducido al castellano como *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, 2001.
- HUICI, Laura. "Los gobiernos locales en la Unión Europea: del principio de autonomía institucional al principio de autonomía local". *Anuario del Gobierno Local*, 1, 2010, p. 521-547.

- JEFFERY, Charlie. "A regional rescue of the nation-state: changing regional perspectives on Europe". European Union Studies Association (EUSA) Biennial Conference, 10 mayo 2007.
- . "Regions and the EU: letting them in and leaving them alone". Londres: The Federal Trust for Education and Research, Online Paper XX/04, 2004.
- . "The 'Europe of the Regions' from Maastricht to Nice". *Queen's Paper on Europeanization*, 7, 2002.
- JOHN, Peter. "The europeanisation of sub-national governance". *Urban Studies*, 37 (5-6), 2000, p. 877-894.
- KEATING, Michael. "The invention of regions: political restructuring and territorial government in Western Europe". *Environment and Planning*, 15, 1997, p. 383-398.
- . "Thirty years of territorial politics". *West European Politics*, 31, 2008, p. 60-81.
- KEATING Michael; JONES, James Barry (coord.). *Regions in the European Community*. Oxford: Clarendon Press; New York: Oxford University Press, 1985.
- KINCAID, John. "The American Governors in international affairs". *Publius: The Journal of Federalism*, 14 (4), 1984, p. 95-114.
- LYNCH, Peter. "Euro-commentary: regions and the Convention on the Future of Europe: a dialogue with the deaf?". *European Urban and Regional Studies*, 11, 2004, p. 170-177.
- MARKS, Gary. "Structural policy and multilevel governance in the European Community". En: Cafrany, Alan; Rosenthal, Glenda (coord.) *The state of the European Community*. Boulder: Lynne Rienner, 1993, p. 391-409.
- MOORE, Carolyn. "A Europe of the regions vs. the regions in Europe: reflections on regional engagement in Brussels". *Regional & Federal Studies*, 18 (5), 2008, p. 517-535.
- MORATA, Francesc. "El proyecto de Tratado Constitucional: la participación regional en el control de subsidiariedad". Bellaterra: Institut Universitari d'Estudis Europeus, WPOL 9/2005.
- . "Gobernanza multinivel: entre democracia y eficacia". En: VVAA. *Gobernanza global multinivel: rol internacional de ciudades y regiones*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza, 2010.
- . "Spain: modernization through europeanization". En: Bulmer, Simon; Lequesne, Christian (coord.). *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 134-160.
- MORATA, Francesc; RAMON, Ricard. "Regiones y Constitución Europea". Bellaterra: Institut Universitari d'Estudis Europeus, 2003.
- MORAVCSIK, Andrew. "Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach," en *Journal of Common Market Studies*, 31 (4), 1993, p. 473-524.
- NAGEL, Klaus-Jürgen. "Política exterior: el cas dels Länder alemanys". En: Requejo, Ferran (comp.) (et al.), *La política exterior dels ens subestats*

- a principis del segle*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2010, p. 127-150.
- PALOMARES, Miquel. "La participación del Parlamento de Cataluña en la aplicación y el control del principio de subsidiariedad". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 38, 2011, p. 19-58.
- PIATTONI, Simona. "Multi-level governance in the EU. Does it work?". *Globalization and Politics: A Conference in Honor of Suzanne Berger*. Boston, MIT, 8 y 9 de mayo de 2009.
- . *The theory of multi-level governance: conceptual, empirical, and normative challenges*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- R. AGUILERA DE PRAT, Cesáreo. "De la 'Europa de Las Regiones' a la 'Europa con las regiones'". *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 2/2006, p. 47-76.
- RIBÓ, Rafael; ROIG, Eduard. "Las regiones 'especiales' en el proceso de reforma de los tratados de la Unión Europea". Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, WP 239, 2005.
- RISSE, Thomas. "Transnational actors and world politics". En: Carlsnaes, Walter (comp.) (et al.). *Handbook of international relations*. Londres: Sage, 2002, p. 426-452.
- SALOMÓN, Mónica; SÁNCHEZ CANO, Javier. "The role of the UN system in the process of political articulation of local authorities as a global actor". *Brazilian Political Science Review*, 2, 1, 2008, p. 127-147.
- SÁNCHEZ CANO, Javier. "Redes subestatales e integración regional en la Unión Europea y América Latina". *Anuario de la Cooperación Descentralizada 2007*. Montevideo, Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE/AL, 2008, pp. 180-211.
- SASSEN, Saskia. *Territory, Authority, Rights. From Medieval to Global Assemblages*. Princeton, Princeton UP, 2006.
- SOBRINO, José Manuel; SOBRIDO, Marta. "Las relaciones de las Comunidades Autónomas con la Unión Europea", *Revista Jurídica de Castilla y León*. Número extraordinario: "La reforma de los estatutos de autonomía", 2004, pp. 435-474.
- SOLDATOS, Panayotis. "An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors". En: Michelmann, Hans (comp.) (et al.). *Federalism and international relations*. Oxford: Clarendon Press, 1990, p. 34-53.
- VARA ARRIBAS, Gracia; BOURDIN, Delphine. *The role of regional parliaments in the process of subsidiarity analysis within the early warning system of the Lisbon Treaty*. Bruselas: Comité de las Regiones, 2011.

RESUMEN

El propósito del artículo es considerar y analizar la Europa de las regiones en su dimensión de proyecto orientado a la articulación y construcción de un nuevo sujeto político en el sistema de la UE: el gobierno regional. Un proyecto donde las regiones van a intentar ser no solo actores (con capacidad de influencia), sino sujetos (con capacidad de decisión). Después de identificar la agenda política regional tal como se impulsa en los debates intergubernamentales europeos, se discute la gobernanza multinivel –el acercamiento que ha dominado el panorama politológico– y su visión del papel del Estado en la dinámica regional-europea. El artículo propone a continuación una pauta de análisis vinculada al estudio de los gobiernos no centrales como nuevos actores internacionales. Las conclusiones muestran la utilidad explicativa de esa propuesta, y ayudan a entender las limitaciones en el progreso hacia un mayor reconocimiento de las regiones en la estructura legal e institucional europea. Al mismo tiempo, y dadas las carencias en el desarrollo de sistemas internos de cooperación política en temas de la UE que permitan la participación adecuada del nivel regional, parece adecuado considerar las relaciones de las regiones con la UE como la expresión de una política exterior subestatal.

Palabras clave: paradiplomacia; gobernanza multinivel; conferencia intergubernamental; Tratado de Lisboa; gobiernos no centrales; Comité de las Regiones; regiones; Unión Europea; redes transnacionales.

RESUM

El propòsit de l'article és considerar i analitzar l'Europa de les regions en la seva dimensió de projecte orientat a l'articulació i construcció d'un nou subjecte polític en el sistema de la UE: el govern regional. Un projecte on les regions intentaran ser no només actors (amb capacitat d'influència), sinó subjectes (amb capacitat de decisió). Després d'identificar l'agenda política regional tal com és impulsada en els debats intergovernamentals europeus, es discuteix la governança multinivell –l'acostament que ha dominat el panorama politològic– i la seva visió del paper de l'Estat en la dinàmica europea-regional. L'article proposa a continuació una pauta d'anàlisi vinculada a l'estudi dels governs no centrals com a nous actors internacionals. Les conclusions mostren la utilitat explicativa de la proposta, i ajuden a entendre les limitacions del progrés del reconeixement de les regions en l'estructura legal i institucional europea. Alhora, i ateses les mancances en el desenvol-

lupament de sistemes interns de cooperació política en temes de la UE que permetin la participació adequada del nivell regional, sembla adequat considerar les relacions de les regions amb la UE com l'expressió d'una política exterior subestatal.

Paraules clau: paradiplomàcia; governança multinivell; conferència intergovernamental; Tractat de Lisboa; governs no centrals; Comitè de les Regions; regions; Unió Europea; xarxes transnacionals.

ABSTRACT

This article analyzes the “Europe of the Regions” as a project that aims at building up regions as (new) political subjects within the European Union (EU) system. Regions have attempted to become not only political actors with capacity to have an influence but subjects with decision-making power. The article, after describing the evolution of the regional agenda from Maastricht to the Lisbon Intergovernmental Conference (1992-2007), turns to assess first of all the multi-level governance (MLG), the political science dominant approach on the analysis of EU-sub-state relations, and secondly the Intergovernmental Relations approach (IR). The article argues that the IR approach can cast new light over the issue. The conclusions show that the IR approach has an explanatory capacity, and clarify the obstacles that the EU regions have to face in their strategy for a structural and legal recognition of their role within the EU. Similarly and given that the governments of the member-state do not provide for domestic mechanisms that project the regional interests into the EU spheres, it seems appropriate to examine some of the regional activities towards the EU as subnational foreign policies.

Keywords: para-diplomacy; multi-level governance; intergovernmental conferences; Lisbon Treaty; subnational governments; Committee of the Regions; regions; European Union; transnational networks.