

Presentación

En medio de la crisis financiera, económica, política y social que estalló hace tres años, Europa y el mundo estamos desorientados y desconcertados teórica y prácticamente, además de éticamente. En este contexto el debate intelectual y la conformación real de una gobernanza participativa, democrática y eficiente adquiere extraordinaria actualidad y urgencia.

El viejo término *gouvernance*, *governance*, «gobernanza» fue adquiriendo presencia y relevancia e incorporando nuevos significados a comienzos de la década de los 90 del siglo pasado. Desde entonces ha tenido diferentes y no muy rigurosas acepciones, de modo que algunos teóricos rehusaron durante algún tiempo emplearlo, pero paulatinamente se fue perfilando con mayor nitidez y adquiriendo nuevos y más específicos usos. La Comisión Europea, por ejemplo, desde una perspectiva político-administrativa ha venido enfatizando la buena gobernanza, es decir, democrática y eficiente, mientras desde una aproximación socio-política se ha conceptualizado como proceso informal de coparticipación de actores públicos y privados en el establecimiento de objetivos y en la elaboración, decisión e implementación de políticas.

Gobierno y gobernanza no son lo mismo. Mientras el primero, entendido como función, es más formal, de arriba a abajo, jerárquico, más territorial, generador de unidad y basado en la democracia representativa, la gobernanza es informal, de abajo a arriba, heterárquica o en red, más funcional, favorecedora de la diversidad y fundamentada en la democracia participativa. En cierto sentido la gobernanza se realiza al margen del Gobierno. Tiene efectos de gobierno, pero no hay exclusividad por parte de la institución Gobierno ni tradicional función de gobierno. Los ciudadanos, sin embargo, tienen gobierno... mediante la gobernanza... al menos en parte.

Entre las ventajas de la gobernanza hay que contar la flexibilidad, de modo que en diferentes ámbitos los procesos de elaboración de políticas pueden ser muy diferentes; la participación de plurales actores públicos y privados; la democracia en cuanto elaboración de reglas participativa, descentralizada y coordinada; y el incremento de la legitimidad del sistema y de las diferentes políticas, mientras entre las limitaciones o interrogantes se han señalado: la dificultad de coordinación inherente a un complejo y variado modo con pluralidad de actores; su cuestionable capacidad de solu-

ción de problemas mediante negociaciones entre actores en red; y el peligro de la creciente desigualdad de un intento de modernización promovido por supuestas instituciones neutrales, pero conducido sobre todo por los más poderosos actores públicos y privados.

Hay un espacio para la gobernanza y un espacio para el gobierno.

La gobernanza en la Unión Europea se caracteriza por la multiplicidad de niveles y/o arenas y de ámbitos de políticas y por la multiplicidad de actores en red.

A partir del Acta Única Europea (1986) y los paquetes Delors I y II de 1988 y 1992, Marks y otros colaboradores fueron descubriendo y describiendo en los años siguientes el modelo de gobernanza de múltiples niveles: Los Estados ya no monopolizaban la elaboración de políticas europeas ni la agregación de intereses domésticos; las competencias decisorias eran compartidas por actores de diferentes niveles; las instituciones supranacionales tenían influencia independiente; las arenas políticas estaban interconectadas, de modo que los actores subnacionales no estaban encerrados, sino que operaban en las arenas nacional y supranacional creando vínculos transnacionales. Fue surgiendo así un orden político, cuyo doble punto de partida era «la existencia de competencias solapadas entre múltiples niveles de gobierno y la interacción de actores políticos a través de esos niveles». Todavía a finales del siglo XX y comienzos del XXI, Grande estimaba que la gobernanza multinivel era poco más que una metáfora descriptiva, que apuntaba empero a una nueva realidad y a un nuevo paradigma de investigación. La adjetivación «multinivel» no le parecía, por otra parte, la más adecuada, puesto que los elementos componentes de esta gobernanza no eran tanto niveles territoriales cuanto arenas políticas funcionales interdependientes.

En la gobernanza de la Unión Europea se da también una multiplicidad cuantitativa y cualitativa de ámbitos. De los dos iniciales de 1951, carbón y acero, se ha pasado en el Tratado de Lisboa (2007) a unos cuarenta ámbitos de política y de un único método comunitario a una multiplicidad de modos de elaboración de políticas. Helen Wallace, por ejemplo, presenta una tipología de cinco modos de políticas, que han ido surgiendo en la UE a lo largo del tiempo: comunitario, regulativo, distributivo, coordinador de políticas y transgubernamentalismo intensivo. No hay un patrón único en la Unión Europea.

En los múltiples niveles y/o arenas y en los múltiples ámbitos de política actúan una pluralidad de actores formalmente autónomos pero funcionalmente interdependientes en los procesos de elaboración de política y de toma de decisiones vinculantes. La imagen y el concepto de red ayudan a comprender la estructura y el funcionamiento de este sistema de gobernanza.

Los puntos básicos de la gobernanza en red son la consideración por los actores políticos de la solución de problemas como la esencia el juego político (*politics*) y la definición del marco de elaboración de política (*policy*).

making) por subsistemas societales altamente organizados, marco en el que hay que pagar tributo a las racionalidades específicas de esos subsistemas. El sistema en red se caracteriza por la gestión de la diferencia y no por la reproducción de la identidad. En él el principio organizador de las relaciones políticas es la consociación, no la regla de la mayoría, y la lógica constitutiva de la *politeya* se desenvuelve en torno al interés individual y no al bien común. Consociación e interés individual son los elementos identificadores del tipo de gobernanza en red.

A lo largo de la última década ha proseguido el debate sobre la gobernanza, cada vez más elaborada intelectualmente y más rica en sus aplicaciones teóricas: gobernanza económica, gobernanza global, gobernanza experimentalista, etc..., aunque muy lejos de aplicaciones satisfactorias para la crítica realidad que estamos viviendo tanto a nivel global como europeo.

El presente número de *Cuadernos Europeos de Deusto* comparte esos nuevos enfoques, actuales esfuerzos de elaboración intelectual y preocupación por contribuir a una mejor gobernanza en la realidad.

En «Los desafíos de la Unión Europea en la gobernanza global» **Rafael García Pérez** señala cómo la globalización ha alterado la necesaria correspondencia entre los espacios económico, social y político que anteriormente se había construido en torno al Estado-nación. ¿Cómo volver a reajustarla? La Unión Europea ha elaborado y propuesto *la gobernanza global*, que es más que un procedimiento colectivo de gestión y toma de decisiones internacionales. Representa una determinada visión del mundo, una interpretación del proceso de globalización, una propuesta política sobre la organización del orden internacional. Es un proyecto coherente con las formas y procedimientos de la Unión. Numerosos documentos de ésta lo reflejan. Pero en los últimos años se han hecho patentes los límites del proyecto europeo: reformas de la ONU, BM y FMI, fracaso del Tratado Constitucional de 2004 y crisis financiera del 2008. Ésta provoca un giro geopolítico «que promueve unas condiciones de reparto de la riqueza mundial que por primera vez en muchos siglos favorecen a los países no occidentales». Podemos pasar incluso de una era posoccidental a una antieuropea y en cualquier caso caer en la irrelevancia. Se analiza la pérdida de capacidad de atracción europea en Naciones Unidas y la reforma de las organizaciones económicas internacionales, en las que los Estados europeos están sobrerrepresentados y mal coordinados. «La UE debe replantearse tanto su interpretación de la globalización, como el programa político que lleva asociado, *la gobernanza global*, y, desde luego, también el discurso con el que se proyecta en el mundo. No hacerlo puede acelerar el paso hacia la temida irrelevancia».

Martín Ortega Carcelén se centra en «La contribución de la Unión Europea a la gobernanza global en cuestiones de paz y seguridad». Ésta implica la acción internacional concertada en diversos campos. La Unión Europea ha

hecho, hace y se espera que siga haciendo una contribución importante. Aunque la gobernanza mundial no está hecha sólo de instituciones, éstas cuentan y mucho, destacándose aquí el triángulo Naciones Unidas, Unión Europea, OTAN. El autor repasa a continuación diversos ámbitos de la contribución de la UE a la gobernanza global. En unos ha tenido más éxito: gestión de crisis, siguiendo diversos modelos, y operaciones de paz, en las que la contribución europea se ha caracterizado por la versatilidad y el acento en la cooperación civil-militar; en otros ha habido cierta ambivalencia: el apoyo a la democracia y derechos humanos, dicotomizado entre la retórica de los textos y declaraciones, por un lado, y el pragmatismo y los intereses, por otro; en otros, como la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU, los Estados europeos han mostrado intereses y posiciones irreconciliables, que han impedido una propuesta europea común; finalmente en otros la Unión ha desempeñado un papel de mero apoyo: cuestiones nucleares y armas de destrucción masiva. Concluye el autor destacando la relevancia del aporte de la Unión Europea a la gobernanza global en materia de paz y seguridad y subrayando que esa contribución la hace junto a sus Estados miembros.

La primera gran crisis financiera y económica de la globalización está manifestando las carencias sistémicas del proceso y paradigma globalizador, afirma **Ainhoa Lasa López** en «La contribución de la Unión Europea a la gobernanza económica mundial ante la crisis del paradigma globalizador». Desde los años 80 del siglo pasado hemos ido pasando del Estado social al Estado mercado, cuya forma de intervención económica es el Estado regulador. Éste está demostrando su ineficacia para afrontar la crisis que la globalización ha generado, pero las prerrogativas del mercado y su garantía seguirán siendo la única premisa irrenunciable. La globalización es un nuevo proyecto político «de imposición de un nuevo diseño constitucional que se define por contraste con el Estado social». En este contexto la gobernanza es la implantación de una nueva estructura, el Estado regulador. La globalización no se opone al Estado, por tanto, sino a una forma de Estado, el social. La estrategia de la globalización financiera afecta también al espacio transnacional, como se muestra en la gobernanza económica de la Unión Europea, desde el Tratado de Maastricht (1992) y el Pacto de Estabilidad al Tratado de Lisboa (2007): la estabilidad de precios es la piedra angular de la unión monetaria y el control del déficit público lo es de la unión económica, mientras el Pacto de Estabilidad reformado es la garantía de la disciplina presupuestaria. «En este marco, la Unión Europea receptora en sus bases constitutivas del diseño político de la globalización no sólo se adhiere a su defensa a ultranza en el propio espacio transnacional reforzando la panoplia instrumental del Estado mercado y su constitución económica en el último referente normativo, el Tratado de Lisboa, sino que actúa como adalid de sus virtudes en la arena internacional».

Un aspecto específico y aplicado es el que nos ofrece **Rosa María Fernández Martín** en «Gobernanza corporativa en la Unión Europea: oportunidades de cambio para un desarrollo sostenible». Para conducir a Europa por la senda del desarrollo sostenible se han perfilado estrategias de Responsabilidad Social Corporativa (RSC), uno de cuyos pilares es la gobernanza corporativa. La Comisión Europea ha abierto recientemente (5 de abril de 2011) una consulta centrada «en el funcionamiento eficaz de los consejos de administración de las empresas; las posibilidades de aumentar la participación de los accionistas en los asuntos de gobierno corporativo; y cómo mejorar la supervisión y aplicación de los códigos nacionales vigentes en materia de gobierno corporativo». La autora nos proporciona en el marco de referencia unos conceptos sobre desarrollo sostenible, Responsabilidad Social Corporativa y gobernanza corporativa, destacando a continuación la tensión entre el carácter voluntario de las actuaciones, preferido por las empresas, y la armonización a la que tienden las instituciones europeas. «En definitiva, nos encontramos en toda Europa con modelos y aproximaciones contrapuestas y de resultado desigual». La metodología para realizar los informes sobre la gobernanza corporativa en Europa ha tenido que modificarse y los resultados se presentan de manera diferente. La autora analiza algunos informes elaborados por Heidrick & Struggles. «Podríamos decir —concluye el artículo— que la gobernanza corporativa se centra en los aspectos económicos de la responsabilidad social corporativa, pero tiene una influencia directa en el ámbito social y el medioambiental. En este sentido, las modificaciones en el comportamiento de las empresas en los últimos años han seguido una tendencia desigual».

Lara Lázaro Touza afronta un problema de gran actualidad y creciente urgencia y trascendencia en «El papel de la UE en la gobernanza global en materia climática». La existencia de un clima estable es un bien público. «El problema es que la existencia de bienes públicos constituye uno de los fallos de mercado por el cual hay una asignación subóptima de los recursos que lleva a la sobreexplotación de los mismos». El desafío del cambio climático tiene múltiples facetas: políticas, científicas, sociales, de gestión, etc... Ante tan complejo reto tenemos, sin embargo, un aliado: los acuerdos ambientales internacionales. La autora expone las causas, los causantes y las consecuencias de las emisiones de gases de efecto invernadero y del cambio climático y la responsabilidad histórica de la Unión Europea, ante la que ésta ha buscado proactivamente ejercer un liderazgo desde finales de la década de los 80 del siglo pasado. Liderazgo direccional basado en tres elementos: la presión negociadora, los instrumentos de política climática utilizados y las acciones emprendidas en el seno de la UE. Se presentan y evalúan a continuación los diversos ámbitos de la política climática de la UE: mitigación, adaptación, transferencias de capital para la mitigación y adap-

tación en los países en desarrollo, desarrollo de nuevas tecnologías e innovación, así como algunos de los retos pendientes más significativos: cumplimiento de los compromisos adquiridos, diseño del futuro post 2012 con mercados de CO₂ globales, transformación de la matriz energética global, eliminación y reducción significativa por sectores de emisiones de CO₂, sumar responsable y decididamente a Estados Unidos. A pesar de la complejidad y ambigüedad «parece razonable afirmar que la UE ha ejercido un liderazgo direccional». Se concluye señalando que la cooperación es «necesaria, pero no inevitable».

Una dinámica clave en el mundo globalizado que vivimos viene dada por la relación entre gobernanza, desarrollo y democracia que es explorada por **José Ángel Sotillo Lorenzo** en «El papel de la Unión Europea en la cooperación para el desarrollo: opciones y límites al vínculo entre gobernanza y desarrollo». La Unión Europea se ha convertido en un actor global. La cooperación para el desarrollo es una muy importante contribución de la UE a la gobernanza global, pudiendo considerarse un activo del llamado «poder blando». Se repasan brevemente algunos documentos de la incorporación progresiva de la UE a la escena internacional en las dos últimas décadas, «todo un cuerpo normativo, el deber ser propio de una comunidad jurídico-política, que encamina a la Unión hacia un modelo de presencia internacional, que promueve como principio básico trasladar al exterior su propia naturaleza, en el sentido de promover la solidaridad, no sólo como un ideal, sino dotándola de los medios necesarios para conseguir su ejercicio efectivo». Reconoce, sin embargo, el autor grandes obstáculos que lo dificultan. Un pecado original existe en las raíces coloniales y cierta relación neocolonial, que se ha ido transformando, no obstante. Se repasan los documentos más relevantes de la doctrina europea sobre la cooperación al desarrollo a partir del año 2000 y se menciona el entramado institucional creado para la gestión de la cooperación europea. Esa política de cooperación de la UE tiene entre sus objetivos contribuir a la gobernanza global que plantea la Unión, vinculada al desarrollo y a la democracia. No obstante las críticas teóricas y prácticas, «ha sido pionera en la gestión compartida de asuntos de interés común, introduciendo métodos innovadores desde una política efectiva de multilateralismo». La actual crisis económica, social y política pone en peligro lo conseguido, pero la UE tiene un acervo y recursos para ocupar el espacio que le corresponde. ¿Quién si no?.

Karolina Boronska-Hryniewiecka nos acerca el fenómeno de la gobernanza al nivel subestatal, al ofrecer un análisis de la participación regional en el entramado político e institucional de la UE. Según la autora, la progresiva transferencia de competencias por parte de los Estados miembros al nivel supranacional de la UE ha tenido un doble efecto centralizador («*double centralizing effect*») en las regiones con autonomía política y jurídica de los

Estados miembros compuestos. Por una parte, la UE ha entrado a regular en numerosos ámbitos de tradicional dominio subestatal, como agricultura, transporte o comercio, entre otros. Por otra, los Estados miembros han conseguido intervenir en la esfera de competencia subestatal como consecuencia de la especificidad del proceso europeo de adopción de decisiones. Con todo, en los últimos años se observa una progresiva redistribución del poder entre los distintos niveles de gobierno en la UE, lo que ha permitido abrir la participación regional a nuevas áreas de dimensión europea. La actividad de las oficinas de representación regional en Bruselas o la implicación de las autoridades regionales en la formulación de la política de cohesión han proporcionado a las regiones nuevas vías de participación en la gestión de los asuntos europeos. Las últimas reformas institucionales han venido acompañadas de cambios en la cultura de toma de decisiones, perfilando un sistema de interacción al que se ha denominado «gobernanza multinivel». Partiendo de estas últimas dinámicas, la Doctora Boronska-Hryniewiecka ofrece en su artículo una aproximación conceptual de la gobernanza *multilevel* en la UE, en cuyo marco valora, a continuación, la experiencia de participación regional en el proceso de construcción europea. En su análisis propone una serie de indicadores para medir la gobernanza multinivel, evalúa determinados desarrollos institucionales en este sentido, precisando al mismo tiempo sus implicaciones para el poder regional. Concluye la autora afirmando que, a pesar de la existencia de estímulos e incentivos para favorecer la cooperación, el partenariado y la inclusión, se observa por el momento, no obstante, un nivel bajo de institucionalización de la gobernanza multinivel en la UE, lo que hace necesaria la realización de estudios comparativos y más sistemáticos sobre su efectividad en las políticas de especial incidencia territorial.

Entre tanta complejidad teórica y práctica de la gobernanza global y en medio de sus gigantescas tensiones, tal vez ayude volver a recordar el núcleo del concepto de gobernanza según lo formulan Peters y Pierre: «conceptualizamos la gobernanza como un proceso extremadamente complejo que implica a múltiples actores en prosecución de un amplio espectro de objetivos individuales y organizativos, lo mismo que persiguiendo los objetivos colectivos de la sociedad¹».

NICOLÁS MARISCAL BERÁSTEGUI
Profesor emérito de la Universidad de Deusto
Profesor Jean Monnet emérito

¹ PETERS, G., PIERRE, J., «Governance Approaches» en WIENER, A., DIEZ, Th., *European Integration Theory*, Oxford University Press, 2009 (2nd ed.) p. 92.