

TEORIA Y PRACTICA DE LA GOVERNANCE EN LA UNION EUROPEA

Alejandro Arbeláez Arango*

**"Los hombres no pueden fijar la historia.
Sólo las instituciones pueden hacerlo"**

Napoleón Bonaparte

RESUMEN

Este artículo, pretende explicar los fundamentos teóricos sobre los cuales se basa la práctica de gobierno denominada "Governance", así como confrontar su coherencia con las políticas establecidas por la Comisión de las Comunidades Europeas en su "Libro Blanco" sobre el tema.

ABSTRACT

This paper intends to explain the theoretical bases for the government style called "Governance", and to confront its coherence with the political directives established by the European Community Commission in its "The European Governance -White Book-".

1. APROXIMACION TEORICA AL CONCEPTO DE GOVERNANCE

1.1 Qué se entiende por Governance:

Si bien el vocablo "Governance"¹ ha cobrado diferentes significados a través del tiempo y los mismos académicos no terminan de ponerse

* Economista, Candidato a Doctor en Derecho Constitucional (Universitat de València), Master en Gestión de Empresas (UPV), Master en Dirección y Gerencia Pública (UPV), Especialista en Gobierno Público (U. de M.), Especialista en Economía y Negocios Internacionales (U. de M.). Profesor Universitario.

de acuerdo sobre una única definición o sobre el alcance mismo del término; todos sí, coinciden en que, además de muchas otras cosas, Governance hace referencia al ***"poder que tiene un ente socio-político –en el caso de estudio, la Comisión de las Comunidades Europeas- para, mediante el establecimiento de redes, crear consensos entre sus actores estratégicos (públicos, privados y sociedad civil) con el fin de alcanzar una mayor Gobernabilidad y, mediante ésta, generar procesos legítimos de desarrollo"***². De acuerdo a ello, la gobernabilidad (Governability) que genera la Governance deberá, para que tenga sentido, traducirse en mayores niveles de desarrollo para la sociedad en su conjunto toda vez que sus gentes están involucradas en el proceso, han participado en su diseño, hacen parte de su construcción y, por supuesto, son receptores directos de sus resultados.

Sin embargo y con miras a enriquecer la discusión, se incluyen a continuación algunas otras definiciones³:

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-: ***"Es el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas"***.
- Hyden: ***"Es la gestión consciente de las estructuras del régimen con la mirada puesta en la legitimidad del espacio público"***.
- Kooiman: ***"La Governance puede verse como la pauta o estructura que emerge en un sistema sociopolítico como el resultado conjunto de los esfuerzos de interacción de todos los actores intervinientes"***.

¹ Se emplea el vocablo inglés "Governance" en contraposición al castellano "Gobernanza", pues a juicio del autor, su traducción no es exacta y por eso se utiliza el término en su acepción original.

² Elaboración propia

³ Algunas de estas definiciones han sido tomadas del documento: *Some Strategic Foundations for Improving Management and Governance in Sub-Saharan Africa*, Paper, UNDP-MDGD, 1996 elaborado por el profesor Joan Prats C.

- Osborne y Gaebler: ***"Es el proceso mediante el cual solucionamos colectivamente nuestros problemas y enfrentamos las necesidades de nuestra sociedad. El gobierno es el instrumento que usamos"***.
- Comisión de las Comunidades Europeas (Libro Blanco sobre la Gobernanza): ***"El concepto de Governance designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia"***.

En estas definiciones, se entremezclan entonces los conceptos de gobernabilidad y Governance pero se entiende la segunda como un camino certero hacia el desarrollo mientras que gobernabilidad hace sólo referencia a un eficaz ejercicio de la autoridad que puede o no, conducir al desarrollo. gobernabilidad es mandar (y ser obedecido), sea bien o mal, mientras Governance es generar consensos sociales para poder hacerlo [mandar] bien.

1.2 Relación entre Governance y desarrollo:

"Si la Gobernabilidad fuera un fin en sí misma, tendríamos que medirla y ordenar los países en más o menos gobernables, en función de la capacidad del régimen político para integrar a los actores estratégicos y asegurar la eficacia del ejercicio de la autoridad. La Gobernabilidad vendría a coincidir con el grado de "ley y orden" existente independientemente de la naturaleza y calidad de la ley y de las consecuencias económicas y sociales del tipo de orden vigente. La Gobernabilidad así planteada, como institucionalidad socio-política capaz de generar orden o al menos de impedir la descohesión social, es ajena a la idea de desarrollo".⁴

La gobernabilidad por tanto no es desarrollo pero el desarrollo requiere gobernabilidad y he ahí la importancia de la Governance,

⁴ Prats Catalá, Joan. *Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano –Marco Conceptual y Analítico-*. Paper, en: http://66.70.77.45/revista/re10/index.php?p=re10_04 diciembre 2001

pues ésta mediante sus redes de actores estratégicos involucra a la sociedad en su conjunto con lo cual, además de generar un eficaz –y legítimo- ejercicio de la autoridad, escucha a los diferentes actores sociales, los involucra en el proceso y fija entonces el camino por el cual deben avanzar de manera conjunta hacia la consecución de los objetivos trazados; objetivos que necesariamente deberán conducir a un mayor nivel de desarrollo en la medida que son consensuados, pues la sociedad misma –por norma general- no va a trazar un camino que le conduzca hacia su autodestrucción sino aquel que le permita desarrollarse plenamente de acuerdo a sus capacidades, anhelos y necesidades.

1.3 La necesidad de establecer reglas y procedimientos:

Un sistema socio-político que genere desarrollo es sólo gobernable en la medida que sus actores estratégicos estén involucrados en el proceso y puedan tomar decisiones de manera colectiva. Para que ello sea posible, se hace necesario que se establezcan unas reglas y procedimientos de carácter formal e informal –flexibles en entornos dinámicos- a través de los cuales los actores puedan fijar posiciones, formular expectativas, dirimir controversias, plantear estrategias y generar acuerdos; pues ante la ausencia de dichas reglas y procedimientos lo que se genera es una “Torre de Babel” socio-política que llevará finalmente a que, ante la falta de mecanismos de entendimiento, prime la posición del más fuerte con lo cual sus actos posteriores, además de ilegítimos, muy seguramente no serán favorables para el conjunto de la sociedad toda vez que obedecen a posiciones e intereses particulares. Por ello, la importancia de un adecuado sistema de reglas y procedimientos que permita la eficaz participación de los diferentes actores para –como ya se ha dicho- fijar posiciones, formular expectativas, dirimir controversias, plantear estrategias y generar acuerdos como situación que conlleva un interesante ejercicio dialéctico (sea de carácter Hegeliano o Marxista) que lleva, en definitiva, a que la sociedad avance mediante esta confrontación civilizada de ideas o posiciones.

Dentro de la Governance es básico entonces el conflicto entre los diferentes actores para, si son consensuadamente resueltos, poder generar dinámicas sociales que conduzcan hacia el progreso. Sin embargo, para que ello suceda se hace indispensable que esa sociedad posea las normas y procedimientos necesarios para permitirle asimilar y dirimir sus propios conflictos de manera pacífica;

pues si por el contrario **a)** las reglas y procedimientos son incapaces de dirimir las controversias generadas, **b)** existe una débil o inadecuada institucionalización de esas reglas o procedimientos o **c)** surgen nuevos actores que esas reglas y procedimientos no son capaces de interpretar, la Governance entrará necesariamente en crisis. De ahí que a mayor institucionalidad, a mayor adaptabilidad de las normas y a mayor capacidad en el procesamiento del conflicto mismo, más y mejor Governance se pueda generar.

Este interesante ejercicio dialéctico que genera más y mejor Governance, y por ende, mayor gobernabilidad, debe verse apoyado por un sólido marco normativo que, basado en un real mantenimiento del orden público, permita garantizar el cumplimiento de los acuerdos alcanzados entre los diferentes actores estratégicos y para ello requiere entonces de la continuidad de las normas y procedimientos fijados, es decir, de su institucionalización; pues entre más se apoyen las sociedades en sus instituciones y menos dependencia tengan de quienes las dirigen, mayor estabilidad y, por tanto, mayor desarrollo se logrará; pues se pasa -en palabras de Rousseau- **"del gobierno de las personas al gobierno de las leyes"**.

1.4 Instituciones, redes y actores estratégicos:

Relacionando lo anterior con los planteamientos que sobre instituciones y Governance hace el Banco Interamericano de Desarrollo -BID- se encuentra como: **"Las instituciones públicas son, por naturaleza, la expresión de fuerzas políticas a través de las cuales las sociedades intentan resolver sus problemas colectivos..."**

" La calidad de las instituciones públicas constituye el puente que une el desarrollo con las reglas y prácticas del sistema político. El desarrollo depende en buena parte de las instituciones públicas, pero éstas a su vez se crean y transforman en el contexto generado por el sistema político. Por consiguiente, no es aventurado afirmar que el desarrollo económico, humano y social depende de la existencia de instituciones políticas que faciliten una representación

efectiva y permitan el control público de políticos y gobernantes".⁵

El problema, sin embargo, surge cuando se plantea el tipo de instituciones que se requiere para poder generar desarrollo en una sociedad y, más importante aun, el cómo involucrar a la misma para que el proceso de desarrollo además de legítimo, sea efectivo e incorpore realmente las capacidades, anhelos y necesidades de los ciudadanos.

Sobre este punto, es necesario además de instituciones sólidas y democráticas, identificar los actores estratégicos al máximo nivel de detalle posible evitando hacer abstracciones generales; pues hablar de sector público, privado o sociedad civil es tan indeterminado que hace imposible el tender redes efectivas que articulen actores concretos con intereses comunes. Por ello la importancia de realizar un "mapa de actores" que permita señalar los mismos a nivel de organizaciones, grupos y personas e identificar por tanto, además de quiénes actúan, el por qué y cómo actúan, a quién o quiénes representan, qué conflictos manejan, qué expectativas presentan, qué poder real tienen, por qué reglas, normas o procedimientos se rigen y, en definitiva, saber cómo se pueden vincular unos con otros y todos con la institucionalidad de manera tal que fortaleciendo la misma, se generen canales de comunicación y acción lo más horizontales posibles y se permita así articular esfuerzos y avanzar legítima y eficazmente hacia el horizonte socio-político planteado.

Entendida de esta manera, la Governance genera pues un nuevo estilo de gobierno caracterizado por la minimización de jerarquías y sustentado en la cooperación e interdependencia de los actores estratégicos a través de redes mixtas que facilitan la comunicación, cooperación y toma de decisiones entre los diferentes agentes sociales de acuerdo a los problemas y/o necesidades comunes planteados.

Este nuevo estilo, práctica o filosofía de gobierno que se basa en la cooperación e interdependencia de los actores estratégicos a través de redes, implica entonces que gobernar no es tomar decisiones de autoridad unilaterales sino un ejercicio del poder que obedece a un

⁵ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Desarrollo Más Allá de la Política*, Paper, Washington D.C: BID, 2000

proceso de interacción entre los diferentes entes, sean públicos, privados o de la sociedad civil quienes, mediante mecanismos de negociación claramente definidos y formulados en normas y procedimientos, fijan sus posiciones, plantean sus criterios y formulan sus soluciones en clara convergencia con el marco institucional presente. Por ello, la Governance no se basa tanto en las políticas, planes o programas gubernamentales y su implementación –efectiva o no- mediante ejercicios de autoridad, sino en el aprovechamiento de la institucionalidad presente para tender redes que involucren a los actores sociales en la discusión, formulación y desarrollo de esas políticas, planes o programas con lo cual hay un cambio radical de filosofía en la forma de gobierno, pues el qué y cómo hacer no se plantea unilateralmente desde lo público (Estado Socialdemócrata) o casi de manera exclusiva desde lo privado (Estado Neoliberal), sino que se genera una nueva forma de Estado construido de manera colectiva y legítima que involucre al conjunto de los actores sociales.

Recapitulando lo analizado hasta entonces, se establece como camino para la generación de Governance:

- Entender la gobernabilidad que la Governance genera, no como un fin en sí mismo, sino como un instrumento legítimo para generar desarrollo.
- Identificar los actores estratégicos claves y articularlos mediante redes.
- Establecer normas y procedimientos que permitan a los actores resolver conflictos y tomar decisiones de manera colectiva.
- Dar continuidad a esas normas y procedimientos a fin de crear un sólido marco normativo; es decir, permitir su institucionalización.
- Garantizar el cumplimiento de ese marco normativo y el respeto a las instituciones mediante el mantenimiento del orden público.

2. LA GOVERNANCE EN LA UNION EUROPEA

2.1 El porqué de la Governance en la UE:

Luego de la anterior conceptualización teórica en la que se presentan los principales postulados de la Governance, la pregunta que surge es por qué adoptar un modelo de esta naturaleza al interior de la Unión Europea cuando ha sido precisamente esa UE la que ha generado en los años de la posguerra estabilidad y progreso a Europa y ha llevado a sus habitantes a alcanzar progresos substanciales en todas las materias sociales; progresos y estabilidad inimaginables bajo una Europa desunida...

Una primera respuesta se encuentra en las inquietudes que, interpretando el sentir popular, formulaba al Parlamento Europeo el Presidente de la Comisión Romano Prodi cuando cuestionaba el papel que hasta la fecha han venido desempeñando las instituciones comunitarias y cómo la Governance puede ayudar a repensar y mejorar el mismo.

"Europe's citizens are disenchanted and anxious. They have lost faith in the European institutions..."

"We need to ask ourselves:

- ***"Do the citizens see and understand what we are doing? In other words, do European taxpayers know and understand where their money is going and why?"***
- ***"Are we doing things simply and efficiently? In others words, have we got rid of unnecessary paperwork?"***
- ***"Have we got our priorities right? Or are they the result of accidents of history?"***

***"Indeed, all our policies need to be fundamentally reassessed in view our priorities. Inappropriate policies must either be radically re-invented or else scrapped"*⁶**

Para dar respuesta a estos y otros interrogantes, la Comisión ha determinado establecer una Europa más cercana a sus ciudadanos y para ello ha escogido como camino a la Governance. Desde esta perspectiva, su implementación conlleva la reflexión sobre cómo la Unión Europea emplea el poder que le otorgan sus habitantes, cuáles son sus necesidades y cómo garantizarlas, cómo generar mayores niveles de participación, integración y responsabilidad en los procesos de decisión política y, en definitiva, cómo hacer que sus políticas sean más efectivas de acuerdo a lo que las gentes esperan de ellas, pues comenzando el siglo XXI la aplicación de las mismas tiene por receptores directos a más de trescientos millones de habitantes.

"La reforma de la gobernanza aborda la cuestión de cómo la UE utiliza los poderes que le otorgan sus ciudadanos. Se refiere a la manera en que las cosas podrían y deberían hacerse. El objetivo es abrir el proceso de decisión política para dotarlo de unos mayores niveles de integración y responsabilidad. Un mejor uso de sus poderes debería permitir a la UE una conexión más directa con sus ciudadanos y dar lugar a unas políticas más efectivas.

***"Con este propósito, la Unión deberá combinar más eficazmente diferentes instrumentos de acción pública, tales como la legislación, el diálogo social, la financiación estructural o los programas de acción. Esto debería contribuir a reforzar el método comunitario"*⁷.**

Se pretende así acercar las instituciones europeas a los ciudadanos con el fin que éstos recobren la confianza en éstas y se corrija ese sentimiento de distancia y lejanía que hasta el momento presentan; pues por lo complejo del accionar comunitario y de la Unión en general y por ser los Estados nacionales quienes en el más de los casos aplican las normativas de la UE, el ciudadano corriente no es

⁶ Prodi, Romano. *Shaping the New Europe*. En: http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/00/41/0|AGED&lg=EN&display= noviembre 2001

⁷ Comisión de las Comunidades Europeas. *La Gobernanza Europea –Un Libro Blanco-* en: http://europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index_en.htm noviembre de 2001

conciente que cuando un agente público de su país le exige un papel, le indica un trámite o le dice qué se puede o no hacer, lo que está aplicando no es más que el derecho de la Unión incorporado a su normativa nacional. Es decir, por ser los Estados miembros y no la UE como tal los que en general aplican la normativa comunitaria, el ciudadano medio sencillamente no encuentra una "Europa" tangible por ningún lado y lo que es más grave, sólo tiene referencia de las instituciones europeas cuando las disposiciones de éstas le son contrarias a algún interés, pues incluso los gobiernos mismos en muchos casos y con el fin (generalmente) de salvaguardar su capital político, achacan la responsabilidad de algunos de los males a las disposiciones de la entidad supranacional.

"Cuando la Unión actúa eficazmente, es raro que se le reconozca el debido mérito. Los ciudadanos no son conscientes de que la mejora de sus derechos y su calidad de vida proceden en realidad de decisiones europeas, y no nacionales. Pero al mismo tiempo esperan que la Unión actúe tan eficaz y visiblemente como sus gobiernos nacionales.

"Del mismo modo, los Estados miembros no aciertan en transmitir adecuadamente lo que la Unión está haciendo o lo que ellos mismos están haciendo dentro de la Unión. Los Estados miembros culpan a "Bruselas" con excesiva ligereza de las decisiones difíciles que ellos mismos han acordado o incluso propiciado"⁸.

De la reflexión anterior se desprende entonces la importancia de generar una "Europa" más visible para los ciudadanos y ello es precisamente lo que la Governance ayuda a lograr en la medida que permite incorporar un mayor valor y legitimidad a las políticas comunitarias y nacionales y permite mejorar no sólo la calidad de las políticas planteadas sino también garantizar mayor claridad y eficacia en la ejecución de las mismas con la adecuada participación ciudadana.

Por último, pretender incorporar mayor Governance a la Unión Europea, se sustenta también en la dimensión que luego del Tratado de Maastricht ha alcanzado esta unión de países que tuvo su origen en la búsqueda de la paz en tiempos de la posguerra y luego

⁸ Ibídem

trascendió hacia un proceso de integración económica; pues a partir de Maastricht, el proceso político comenzó a primar sobre el económico y lo que en apariencia era un mercado común, para la mayoría de los ciudadanos se ha convertido, comenzado el siglo XXI, en un intangible político que aunque nadie se atreve todavía a llamar Estado (pues entre otras cosas carece formalmente de Constitución), de todas formas los países miembros ya han hecho cesión de soberanía y la UE cuenta ya con su propia democracia y sistema de consensos, sus leyes, su moneda, su población y su territorio. Situación ésta que ha llevado entonces a la necesidad de hacer más visible para sus más de trescientos millones de ciudadanos y para el mundo en general a sus instituciones de gobierno.

2.2 Principios de la Governance en la UE

De acuerdo al Libro Blanco de la Unión Europea sobre el tema y con el fin de garantizar una Europa más cercana y colectiva que interprete mejor las capacidades, anhelos y necesidades de sus ciudadanos, se han planteado 5 principios fundamentales e interdependientes para la correcta Governance en Europa:

- Apertura
- Participación
- Responsabilidad
- Eficacia
- Coherencia

En este orden de ideas, pretender concatenar los conceptos ya planteados como: **Governance – gobernabilidad - desarrollo con actores estratégicos - redes-normas y procedimientos-resolución de conflictos - decisiones colectivas-marco normativo – instituciones - orden público** como secuencia necesaria de la Governance, tendrá sentido y arrojará resultados para la Unión en la medida que se tengan unas instituciones más abiertas (apertura) que permitan la participación de los diferentes actores sociales y que, a su vez, éstos asuman la responsabilidad que dentro de la sociedad les corresponde para que su participación sea eficaz (eficacia) y sus resultados coherentes (coherencia) con los objetivos que de manera colectiva la sociedad ha trazado.

Apertura: Por lo complejo del funcionamiento y de la interrelación entre las instituciones europeas y de éstas con las de los Estados miembros, no es fácil la generación de un diálogo entre las instituciones mismas y, sobre todo, de éstas con los actores estratégicos y con los ciudadanos en general y, de ahí en parte, el sentimiento de insatisfacción y de distancia que la ciudadanía siente frente a las instituciones de la Unión. Ante esta situación, se pretende simplificar los mecanismos y procedimientos con que actúan éstas a fin que su funcionamiento sea más transparente y comprensible para las gentes, las sientan más cercanas y se pueda entonces generar una más fluida comunicación entre los diferentes actores sin importar si son públicos, privados o sociedad civil.

Participación: De acuerdo con la filosofía de la Governance, la legitimidad y el éxito de las políticas adoptadas por un ente socio-político –en este caso la Unión Europea– dependen de la efectiva participación de los ciudadanos en el diseño, formulación y desarrollo de las mismas y por ello la importancia de incorporar a las diferentes etapas del proceso aquellos actores estratégicos relevantes con el objeto de lograr un mejor diseño de las políticas y de generar mayor confianza entre la ciudadanía no sólo en los resultados de las políticas mismas, sino también en las instituciones que las lideran. Con este fin, se pretende que las instituciones de la Unión adopten un enfoque integrador que permita participar a quien tiene la legitimidad para hacerlo sin importar si proviene del sector público, privado o de la sociedad civil.

Responsabilidad: Dentro de esta interdependencia que se genera con unas instituciones europeas más abiertas, en donde la participación de muy diversos actores se hace corriente y necesaria para la generación de legitimidad y cercanía de las instituciones con la comunidad; debe definirse claramente el rol que a cada uno de estos actores le compete durante la formulación, el diseño y la implementación de las políticas públicas con el fin de poder trabajar coordinadamente asumiendo cada cual el papel que le corresponde. Se hace aquí manifiesto como el concepto de Governance lleva implícito además de los derechos a que se tiene lugar, los deberes que corresponden a cada miembro de la sociedad de acuerdo al grupo (o grupos) de actores con los que se esté vinculado, pues por definición, la Governance es una práctica de gobierno que se sustenta en la participación responsable y colectiva de los diferentes agentes sociales.

Eficacia: No se trata simplemente de hacer las cosas bien, sino de hacer bien aquello que es correcto para la sociedad y por ello la importancia de la construcción colectiva de los objetivos contando con la participación y compromiso de los diferentes actores comunitarios; pues la sumatoria de éstos y los consensos que generan, permiten, más que cualquier agente obrando de manera individual, determinar qué es lo que realmente se requiere. Eficacia por tanto dentro del concepto de Governance significa alcanzar colectiva y oportunamente los resultados que la sociedad espera de sus agentes.

Coherencia: En un mundo profundamente dinámico y complejo como el que el siglo XXI plantea, pretender alcanzar una mayor gobernabilidad que se sustente en los postulados de la Governance, requiere de una perfecta integración entre las muy diversas instituciones que conforman la Unión Europea así como de éstas con los demás actores estratégicos y de todos con unos objetivos comunes que articulen sus acciones. Para que esto tenga sentido, se requiere además el establecimiento conjunto de metas comunes a medio y largo plazo que permitan a cada institución –de acuerdo a sus competencias- avanzar en sus propios objetivos pero sabiendo que la consecución de éstos le permiten a su vez avanzar hacia unas metas mayores y comunes para la sociedad en su conjunto. Para que se dé la Coherencia, es fundamental por tanto una institucionalización de esas metas de medio y largo plazo, acompañadas un decidido liderazgo político que involucre a cada uno de los actores estratégicos en su consecución.

2.3 Identificación de actores, establecimiento de redes y articulación con las instituciones de la UE:

Todos los cambios y objetivos comunes planteados anteriormente requieren de un enorme esfuerzo por parte de las instituciones de la Unión en la medida que muchos de sus procedimientos y su razón misma de ser exigen que sean replanteados. Sin embargo, esta reformulación de actores estratégicos no se queda -por supuesto- en la identificación y reinversión de las instituciones comunitarias sino que implica también un tremendo esfuerzo participativo por parte de los Estados nacionales miembros (o candidatos), de sus administraciones centrales, regionales y municipales así como de ese intangible y abstracto denominado sociedad civil pero que el mismo Consejo Económico y Social Europeo ha definido así: ***"La sociedad civil agrupa, en particular, a las organizaciones y patronales***

(los "interlocutores sociales"), así como a las organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, organizaciones de beneficencia, organizaciones de base, y organizaciones para la participación de los ciudadanos en la vida local y municipal, con una especial contribución por parte de las iglesias y comunidades religiosas"⁹. Además de los anteriores actores, se tiene en cuenta también a las comunidades científicas y de expertos bien sean en el ámbito nacional o internacional, pues su papel se vuelve cada vez más relevante en la preparación y seguimiento de aquellas decisiones que, por su carácter, requieren de un especial conocimiento sobre el tema.

Estos actores que, en definitiva, requieren de nombres y apellidos al momento de formular políticas para poder garantizar correctamente su nivel de responsabilidad y participación, necesitan sin embargo que aquellas instituciones en torno a las cuales se van a articular -y que en el caso de estudio, corresponden a la Unión Europea- estén primero suficientemente claras en el rol que deben desempeñar así como en el cómo y en los mecanismos de participación y decisión que deberán adoptar para que la integración con los demás actores estratégicos sea eficaz; pues el desarrollo que a lo largo de cincuenta años ha venido caracterizando a la Unión se ha dado mediante el establecimiento de políticas sectoriales con instrumentos y mecanismos de participación diferentes y, lo que es más grave, sin un hilo conductor común; situación que en la práctica ha llevado a que no haya coherencia entre las acciones y metas de sus instituciones y por tanto, a que no se dé un enfoque común que permita generar liderazgos para su integración.

A este respecto, el Libro Blanco es claro y contundente cuando enfatiza aquello que debiera ser obvio para las instituciones europeas pero que en la práctica pareciera que no lo es: **"Cada cual deberá centrarse en sus tareas esenciales: la Comisión, en iniciar y ejecutar las decisiones; el Consejo y el Parlamento Europeo, en adoptar la legislación y los presupuestos (recurriendo al voto por mayoría cualificada en el Consejo siempre que sea posible); el Consejo Europeo, en fijar las orientaciones políticas; y el Parlamento Europeo, en controlar la ejecución del presupuesto y de las políticas de la Unión"**¹⁰.

⁹ Ibídem

¹⁰ Ibídem

Por más evidente que sea, ello no se está cumpliendo y de ahí la importancia en recordar a las instituciones de la Unión cuál es el rol para el cual fueron creadas, pues dentro del concepto de Governance, (como en cualquier otro estilo de gobierno), se requiere que cada actor sepa cuál es su papel y asuma la responsabilidad respectiva en la ejecución de las políticas que le corresponden.

En este orden de ideas, corresponde a las instituciones de la Unión y a las de los Estados miembros definir una política global y adoptar un sistema de funcionamiento que permita a los demás actores estratégicos integrarse y participar en ella para que, a través de ésta, los ciudadanos puedan entender mejor el proyecto político sobre el cual se sustenta la Unión Europea. Para ello, la Comisión como órgano ejecutivo a escala europea tiene, por su carácter independiente y desprovisto de intereses nacionales, la responsabilidad de garantizar la coherencia y ejecución entre y de las muy diversas políticas adoptadas con el fin que estén adecuadas a los objetivos de largo plazo trazados por el Consejo Europeo; ello lo logrará desempeñando fielmente las funciones que le han sido asignadas por el Tratado, a saber: iniciativa política, ejecución, guardiana del Tratado y representación internacional de la Comunidad. El Consejo (de ministros) como estamento representante de los intereses de los Estados miembros, adopta el camino trazado de la Unión en muy diversos temas por lo cual debe reforzar su capacidad de adoptar decisiones y no quedarse en la discusión de los meros intereses sectoriales así como establecer un vínculo más fuerte entre las políticas de la Unión y de los diversos países a los que representan. Asimismo, el Consejo Europeo como jefatura del Estado de la Unión Europea no debe involucrarse al nivel de detalle, como hasta ahora lo ha estado haciendo, en la ejecución de las políticas, sino centrarse en la definición y el seguimiento de las políticas estratégicas de largo plazo. El Parlamento, como verdadera institución democrática en el ámbito de la Unión toda vez que es la representación más directa de los ciudadanos a escala europea, debe ejercer un mayor papel desde el punto de vista de la discusión y del control político en clara sintonía con los anhelos y reacciones de los electores y asumir más pragmáticamente su función de control presupuestario, pues esa facultad se le ha asignado precisamente para ejercer control político y no para que se pierda en la árida y políticamente inútil revisión de números.

La articulación de los intereses de cada una de las instituciones y la conjugación de los intereses mismos de los Estados miembros con

respecto a las políticas de la Unión requiere, para poder lograr un respeto a la diversidad pero también una eficacia en la consecución de las políticas, la más rigurosa aplicación de lo que se ha dado por llamar el "Método Comunitario" donde es la Comisión (como órgano encargado de velar por los intereses de la Unión) la que formula las propuestas legislativas y políticas, el Consejo (representante de los Estados miembros) y el Parlamento (representante de los ciudadanos) quienes adoptan los actos legislativos y presupuestarios, el Tribunal de Justicia Europeo el que garantiza el respeto del Estado de derecho y la Comisión misma, una vez se han surtido todos los trámites, quien en clara consonancia con las autoridades nacionales ejecuta las políticas establecidas garantizándose así con este "Método Comunitario" el tratamiento equitativo de los Estados miembros y el arbitraje entre los intereses nacionales y europeos a través de los filtros o sistema de pesos y contrapesos establecidos en el proceso de toma de decisión como sería la representación del interés general en la Comisión y el de la representación democrática europea y nacional en el Consejo y el Parlamento Europeo. En definitiva, con este "Método" quedan pues representados la Unión misma así como los Estados miembros y sus ciudadanos.

Ahora bien, una vez se tiene claro el nivel de competencia y el funcionamiento de cada una de las instituciones de la Unión, se requiere determinar los mecanismos de integración y participación con los demás actores estratégicos y, aunque esto variará en función de cada caso y objetivo perseguido y corresponderá entonces es a cada institución en función de las normas y procedimientos que haya elegido, se han no obstante determinado unas políticas generales que hacen más abiertas a las instituciones europeas y facilitan la participación de los diferentes agentes interesados.

En primer término, se ha tomado conciencia sobre cómo el actual sistema de funcionamiento de la Unión no permite una clara y real vinculación de las regiones y municipios como los centros de decisión local más cercanos al ciudadano, pues generalmente, los actores estratégicos se encuentran a ese nivel por lo que se pretende corregir esta situación dando mayor participación en la elaboración de políticas desde lo local y delegando así mismo en las regiones y los municipios mayores grados de responsabilidad en la ejecución de las políticas comunitarias. Es decir, se pretende involucrar mucho más a aquellos niveles administrativos que son más cercanos al ciudadano tanto en la formulación como en la ejecución de las políticas.

Igualmente, se requiere establecer una más fluida comunicación con la opinión pública y con los diferentes grupos de interés sobre los asuntos que desde el ámbito de la Unión se manejan y que son de su interés. Para ello es indispensable que se llegue a estos grupos no sólo en su propia lengua oficial sino también en un lenguaje sencillo que evite al máximo los tecnicismos. La comunicación requerida puede apoyarse en las redes existentes a escala nacional y europea que, aprovechando las facilidades que las nuevas tecnologías ofrecen y que habiéndose creado incluso muchas de ellas con apoyo comunitario, articulan a diversas empresas, organizaciones, comunidades científicas, asociaciones, grupos temáticos y de interés y otros con lo cual, además de actuar como multiplicadores de opinión y generar lazos intracomunitarios, pueden sí, (adecuadamente articulados con las instituciones competentes), generar un sistema interactivo de información, diálogo y debate que permita alcanzar mayores niveles de participación en la formulación y ejecución de políticas específicas.

2.4 Normas y procedimientos para una mejor participación y una más eficaz toma de decisiones en la UE:

Pese a que la gran mayoría de las críticas por parte de los ciudadanos recaen es sobre las instituciones de la Unión, la realidad es que éstas debieran corresponder más bien a los gobiernos nacionales toda vez con son ellos los que en mayor medida (a través de sus propias administraciones así como de las regionales y locales), se encargan de llevar al ciudadano común las políticas y acciones adoptadas mediante el "Método Comunitario". Por tanto, cada Estado miembro debe establecer los mecanismos necesarios para que se dé una mayor participación ciudadana en aquellos temas que revistan una especial dimensión territorial.

No obstante, para que ello se pueda lograr se hace necesario primero que esas mismas administraciones nacionales, regionales y locales estén suficientemente compenetradas con las instituciones de la Unión (en particular con la Comisión como órgano ejecutivo) para que el diálogo establecido sea fructífero. La Comisión en particular, debe establecer una mejor comunicación con las diferentes jerarquías nacionales y retroalimentarse de las experiencias que ellas viven en su contacto diario con los ciudadanos para poder así conocer de primera mano y en una fase inicial de la elaboración de las políticas, sus reales necesidades y expectativas. Adicionalmente, se deben propiciar espacios de debate en los cuales se puedan discutir las

diferentes experiencias administrativas a todos los niveles así como fomentar y apoyar pasantías e intercambios de personal entre las diferentes administraciones (y de éstas con las instituciones de la Unión) con el objeto de intercambiar experiencias, mejorar procedimientos y garantizar resultados.

La búsqueda de estos espacios para intercambiar experiencias y propiciar intercambios debe revestir especial importancia en el campo puramente jurídico, pues partiendo del principio que “El derecho comunitario forma parte del ordenamiento jurídico nacional” y no es algo extranjero o ajeno a las naciones, las diferentes escuelas de derecho, los juristas, los jueces, y cada persona o institución que esté directamente relacionada con las leyes debe alcanzar un mayor conocimiento del derecho comunitario y recibir una mejor formación para lo cual es fundamental la cooperación que sobre este tema, brinden tanto el Tribunal de Justicia como el Parlamento y la Comisión.

En esta búsqueda que el derecho comunitario sea reconocido como propio y tangible para las gentes, las instituciones de la Unión Europea así como los gobiernos nacionales, deben tener presente al momento de adoptar normativas con un fuerte impacto territorial que éstas sean lo más flexibles posibles con el fin de, sin perder su esencia, sean las propias administraciones regionales o locales -de acuerdo a sus circunstancias- las encargadas de implementarlas y más bien establecer unos indicadores de impacto que permitan a la Comisión evaluar si se está alcanzando o no el objetivo que se pretendía. Ello, sin menoscabo de simplificar las normas existentes, corregir las disposiciones que sean contrarias o queden obsoletas, eliminar las duplicidades normativas y en general, llevar a cabo todos aquellos actos que conviertan a las normas en facilitadoras de procesos y no en obstáculos para los mismos.

Continuando con el objetivo de acercar las políticas de la Unión a sus gentes y permitir una mayor participación de los actores estratégicos en la discusión, formulación e implementación de las mismas; la Comisión debe continuar apoyando (como hasta la fecha lo ha venido haciendo), la participación de las partes interesadas mediante la elaboración de “Libros verdes” o “blancos”, participación en los diferentes comités consultivos, paneles o consultas *ad hoc*, etc.

De igual manera y con respecto al Parlamento, éste debe adoptar también estrategias de participación ciudadana tanto en sus plenarias como en las diferentes comisiones con el objeto de dar mayor legitimidad y calidad a las discusiones. Para ello, debe permitir una más amplia participación de los expertos y de los ciudadanos en general, empleando con mayor frecuencia los mecanismos de las audiencias públicas y la elevación de consultas técnicas sobre temas puntuales para, en definitiva, dar un mayor nivel de representatividad y calidad al debate político. En el caso del Parlamento, se hace pues prioritario por su naturaleza como órgano de representación ciudadana, establecer más y mejores niveles de comunicación con la gente por lo cual los partidos políticos del ámbito europeo deben tomar mayor conciencia de su dimensión y transmitir un sentimiento europeísta hacia los votantes nacionales.

Estos mecanismos de participación que permiten a la Comisión, el Parlamento y demás instituciones conocer las prioridades y conflictos existentes, dan mayor legitimidad, facilitan el trabajo y hacen más eficaces las políticas adoptadas en la medida que en su realización han participado desde el comienzo mismo aquellos actores que conocen el tema, tienen experiencias previas, están interesados, saben más de las necesidades y expectativas de la gente, y que, por lo general, están más conectados con el ciudadano medio por lo que son mejores interlocutores. No obstante para que estos mecanismos de participación sean realmente eficaces, se requiere por un lado que no se conviertan en una forma de “institucionalizar” las protestas y así lo deben entender también los diferentes actores participantes y por otro, que no se abuse del mismo tal como lo reflejan los más de setecientos órganos de consulta *ad hoc* que gestiona la Comisión y que ya está en tarea de racionalizar, pues con una cifra de tal naturaleza, se dispersa el impacto que cada uno de ellos pueda tener y se desnaturaliza entonces su verdadera función de apoyo efectivo y certero a la Comisión.

Adicionalmente, dentro de ese espíritu de consulta y participación que conlleva la Governance, se requiere que los procesos y normas mismos que regulan esa participación, adquieran mayor flexibilidad para facilitar el trabajo de los diferentes actores estratégicos involucrados y propicien la mejor representatividad de éstos para ganar así en legitimidad, enriquecer el debate y evitar que unos agentes se lucren fruto del acceso y manejo de información y posición privilegiadas en el esquema de participación. Igualmente, este sistema sirve de estímulo para que los diferentes actores con interés en el tema, se ganen la confianza de la ciudadanía en la medida que

sus actuaciones sean eficientes, transparentes, responsables y velen por el bien común, pues sólo así obtendrán el apoyo de las gentes para continuar representándolos con lo cual se habrá alcanzado el doble propósito de elaborar unas políticas que obedezcan a las necesidades y expectativas de la gente y hayan contado con su participación o representación.

Otro problema, que para que se logre una buena Governance debe abordarse y que no es ajeno a la gran mayoría de formas de gobierno, consiste en la falta de celeridad, claridad y eficacia en la toma de decisiones lo que hace que el ciudadano común asocie a las instituciones oficiales con ineficiencia y que, en definitiva, éstas no sean capaces de solucionarle los problemas que se le presentan en la vida cotidiana –más aun en un mundo que, como el actual, se caracteriza por su constante dinamismo-. Para corregir este problema crónico, el Libro Blanco sobre la Governance elaborado por la Comisión identifica varios factores clave sobre los que es preciso aunar esfuerzos y que deben acompañarse además de una mayor celeridad en el trámite legislativo para lo cual y de acuerdo a las disposiciones legales, el Consejo no debe esperar a lograr unanimidad entre sus miembros para la aprobación de ciertos asuntos, sino recurrir más a menudo al proceso de votación –con mayor razón si se está pensando desde ya en adecuar las instituciones y sus procesos a una Europa ampliada-. En este mismo orden de ideas, el Consejo y el Parlamento deben procurar (apoyándose en la Comisión) llegar a acuerdos no en segunda sino en primera vuelta a fin de acelerar así todo el proceso legislativo.

Igualmente, se identifican como factores claves por ejemplo, el fomentar dentro de las mismas instituciones de la Unión y de los gobiernos nacionales, regionales y locales el mayor y mejor uso de los instrumentos no obligatorios tales como directrices, recomendaciones o instrumentos de autorregulación. Para que esto se logre, se requerirá, además de una decidida voluntad política, el establecimiento claro de unos objetivos a largo plazo que permitan dar coherencia a la utilización de este tipo de herramientas no vinculantes. Por tanto, la utilización de Reglamentos sólo debe hacerse en aquellos casos en donde se requiera una perfecta aplicación homogénea, una seguridad jurídica definida y una aplicación más rápida de la norma que si se hiciera a través de una Directiva para ser traspuesta luego a las legislaciones nacionales. En el caso de las Directivas, las mismas deben ser lo más generales posibles y limitarse a establecer los derechos y obligaciones fundamentales así como sus condiciones de aplicación; es decir,

convertirse en "Directivas Marco" que dejen la demás parafernalia jurídica, técnica y administrativa a otras instancias inferiores. Se recomienda igualmente establecer, bajo determinadas condiciones, Marcos de Corregulación como instrumentos éstos que combinan medidas reglamentarias (obligatorias y vinculantes) con otras no reglamentarias emanadas de agentes interesados, conocedores del tema en cuestión y cuya recomendación tiene su origen en la experiencia práctica. Por último, se plantea la creación de un mayor número de Agencias Reguladoras a escala europea con el fin que, aprovechando los conocimientos técnicos sectoriales y la implicación directa de los sectores interesados, éstas puedan –operando en un marco legal claramente definido– adoptar decisiones individuales en concordancia con las medidas reglamentarias existentes.

Por último y para que lo expuesto anteriormente cobre sentido, se requiere una correcta y efectiva aplicación del derecho comunitario toda vez que las normas sólo revisten utilidad en la medida que se garantice su cumplimiento y de ahí la importancia que cobran tanto los gobiernos nacionales como el Tribunal de Justicia para garantizar el Estado de derecho y resolver las infracciones que se puedan cometer, pues ***"En última instancia, el impacto de las normas de la Unión Europea depende de la voluntad y la capacidad de las autoridades de los Estados miembros para garantizar una transposición y aplicación eficaces, íntegras y oportunas. Una transposición tardía o insuficiente y una aplicación no rigurosa contribuyen a generar en los ciudadanos la impresión de que la Unión está faltando a sus obligaciones"***¹¹ situación ante la cual, le corresponderá obrar al Tribunal de Justicia.

En definitiva y para concluir este análisis conceptual y práctico sobre la Governance, se puede afirmar entonces que el Libro Blanco sobre el tema elaborado por la Comisión de las Comunidades Europeas presenta una clara coherencia con los postulados teóricos establecidos para esta forma de gobierno toda vez que pretende una mayor participación ciudadana en el proceso político y formula la creación de las redes necesarias para vincular con sus instituciones a los actores estratégicos desde el inicio mismo de la discusión de las políticas. Con ello, la Comisión avanza en su ideal de crear una Unión Europea más cercana a los ciudadanos y que responda de manera eficaz, oportuna, coherente y legítima a sus necesidades y expectativas.

¹¹ Ibídem

No obstante, el contar con un Libro Blanco de esta naturaleza sólo es el paso inicial para que ello pueda llevarse a cabo y el reto es aun mayor en la medida que el Libro define muy bien el “qué hacer” pero se queda corto en cuanto al “cómo hacerlo” y en ello radica su mayor debilidad, pues si bien se establecen unas líneas de acción definidas como podría ser el mejorar los órganos de consulta, simplificar el derecho comunitario, resolver por votación más que por consenso o mejorar la coherencia entre las diferentes políticas trazadas, esto es aun muy abstracto y para que tenga verdadero éxito depende, -por la naturaleza misma de la Unión Europea-, de la voluntad política de los Estados miembros más que de los esfuerzos, de por sí valiosos, de la Comisión o de las instituciones de la Unión en la medida que son dichos Estados quienes en última instancia llevan “Europa” a sus ciudadanos. La Comisión y demás instituciones pueden sí mejorar en cuanto a apertura, participación, coherencia, responsabilidad, celeridad, eficacia y demás pero ello sólo hará referencia a la formulación de políticas y la Unión Europea pretende ser mucho más.

Bajo estas circunstancias, el más importante y real nivel de participación debe darse desde el ámbito local y, además que no es su objetivo, hasta allí es bastante difícil que lleguen de manera directa las instituciones comunitarias dado que precisamente para cubrir esas instancias es que existen las administraciones nacionales, regionales y locales por lo que debe ser en éstas donde se centren los mayores esfuerzos de Governance europeísta y sobre esto el Libro Blanco enuncia la idea pero no la desarrolla, pues tan sólo en la medida que estas administraciones se sientan parte del proceso y en sus actos lleven implícita y explícita la filosofía de la Unión, las gentes podrán palpar y sentir a “Europa” en su localidad; entre tanto y con Libro Blanco incluido, mientras este nivel de compenetración entre lo local y lo europeo no se logre, la Unión Europea seguirá siendo para el ciudadano común -por más equivocado que esté-, una banderita azul con estremitas y poco más.

BIBLIOGRAFIA

- Banco Interamericano de Desarrollo. **Desarrollo Más Allá de la Política.** Paper, Washington D.C: BID, 2000
- Comisión de las Comunidades Europeas. **La Governanza Europea –Un Libro Blanco-** en: http://europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index_en.htm noviembre de 2001
- Osborne y Gaebler. **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector.** M.A.: Addison Wesley, 1992.
- Prats Catalá, Joan. **Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano –Marco Conceptual y Analítico-**. Paper, en: http://66.70.77.45/revista/re10/index.php?p=re10_04 diciembre 2001
- -----, **Some Strategic Foundations for Improving Management and Governance in Sub-Saharan Africa.** Paper, UNDP-MDGD, 1996
- Prodi, Romano. **Shaping the New Europe.** En: http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/00/41|0|AGED&lg=EN&display= noviembre 2001

Páginas Web Consultadas:

- Inter-American Development Bank: www.iadb.org
- Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya: www.iigov.org
- Unión Europea: www.europa.eu.int