

UGALDE ZUBIRI, Alexander, “El papel de las Entidades No Centrales en el espacio multinivel de la gobernanza europea”, en: AA.VV., *Euskal Herritik nazioarteari so eginez. Derechos de los pueblos y gobernanza mundial*, Iruñea-Pamplona, Herri Eskubideen Ikasgunea Sortzen / Centro de Estudios sobre los Derechos Colectivos, 2007, pp. 41-75.

El papel de las Entidades No Centrales en el espacio multinivel de la gobernanza europea

Alexander Ugalde Zubiri

Profesor de Relaciones Internacionales (UPV/EHU)

“La futura Europa, al igual que los propios Estados, probablemente sea territorialmente asimétrica, ya que nunca será posible encajar la gran diversidad de realidades territoriales en el mismo marco rígido, ya sean Estados, regiones o naciones sin Estado. Existen múltiples necesidades funcionales y múltiples demandas de reconocimiento, tantas como espacios democráticos dentro y entre los Estados. Una Europa pluralista deberá reconocer esta realidad” (Michael Keating)

1. Introducción

El objetivo de la ponencia es valorar, en el marco de los intercambios y debates de estas Jornadas sobre “Derechos de los pueblos y gobernanza mundial”, cuál es el papel que actualmente tienen asignado las *Entidades No Centrales* de los Estados en una Unión Europea configurada como un sistema político multiestatal (25 Estados, que en 2007 serán 27, ligados por un proceso de integración de enfoque básicamente económico) caracterizado por varios niveles de gobierno (local, regional, estatal y supranacional). Y, además, en una coyuntura de críticas (desde muy diversos enfoques a veces no coincidentes) al modelo integrador seguido; y en una fase llamada oficialmente de “reflexión” (iniciada en junio de 2005 y que previsiblemente se demorará varios años) ante las

incertidumbres abiertas respecto al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y los problemas surgidos para su ratificación, al punto de que probablemente aquél nunca entrará en vigor al menos en sus términos actuales.

De la amplia gama de cuestiones que son objeto de atención y discusión cuando se analiza el proceso de la integración europea, aquí me centraré exclusivamente en una que en la mayoría de posicionamientos políticos y trabajos académicos, salvo excepciones, suele ocupar habitualmente un lugar secundario (por no decir marginal y hasta inexistente): la posición asignada en la estructura y gobernanza europea y capacidades y atribuciones de las Entidades No Centrales en la UE. Sin embargo, y sin desdeñar otros temas de suma trascendencia (reparto de poderes en el entramado institucional, mecanismos de toma de decisiones, rasgos del ordenamiento jurídico comunitario, consecuencias del mercado interior en clave competitiva, enfoque de los fondos estructurales y de cohesión, insuficiencias de la política social, concepción de fondo de lo que debe ser la presencia de la UE en el mundo...), desde Euskal Herria, como ocurre con otros pueblos y naciones sin Estado, la cuestión del engarce, ubicación y capacidades de actuación en Europa es un elemento básico y de gran trascendencia para el futuro.

Sabiendo que existen territorios y poblaciones que presentan las características y voluntad política para reclamarse como naciones (aspien o no a constituirse en Estado o sencillamente a buscar formas diversas de encaje estatal y europeo más satisfactorias que las actuales), que en ocasiones - como es el caso vasco- su situación se complejiza por pertenecer a distintas realidades político-institucionales e incluso a más de un Estado; que otros territorios son regiones sin mayores pretensiones, aunque defienden de manera diáfana las competencias alcanzadas -buena parte de las regiones con poderes legislativos- y hasta reivindican mayores poderes tanto en el ámbito estatal como en el europeo; y que son numerosos los territorios con escasas capacidades, simplemente funcionales y administrativas, y que además no aspiran a mayores cotas competenciales; la evidencia es que estamos ante un variado abanico de situaciones que no se pueden generalizar y que, por tanto, los tratamientos políticos deben ser diferenciados. Por ello, para abarcar situaciones tan dispares, empleo el término genérico de *Entidades No Centrales*, y sin entrar aquí en mayores matizaciones, también usaré los de *Actores Gubernamentales No Centrales*, *Gobiernos No Centrales* (GNC) y, por ser frecuente en algunos estudios, *Gobiernos Regionales*.

Comenzaré advirtiéndolo (apartado 2) acerca de la complejidad de los niveles político-administrativos de los Estados europeos, señalando que las Entidades No Centrales son realidades diversas, con distintas capacidades políticas, con grados de asimetría incluso a lo interno de cada país, y que todo ello está dentro de una realidad cambiante producto de reformas en los ordenamientos político-

jurídicos internos, ya sea por decisión central o por la presión ejercida por los territorios, sus poblaciones, fuerzas políticas y sociales e instituciones.

Seguidamente explicaré (apartado 3), siquiera de manera breve, la multinivelación de la política y el gobierno y la superposición de las estructuras supraestatales, estatales, regionales y locales, para más detalladamente abundar en los distintos criterios para fijar el número de Gobiernos No Centrales existentes en la UE y, especialmente, de aquellos territorios con poderes legislativos.

Repararé cuál ha sido el papel ocupado por las llamadas oficialmente “regiones” a lo largo del proceso histórico de la integración europea, razonando que, pese a algunos avances, éstos no han cubierto las expectativas generadas en determinados sectores político-sociales e, incluso, en algunos Gobiernos No Centrales. Es más, aludiré a que desde algunas instituciones comunitarias, como la Comisión Europea, al replantearse la gobernanza europea han señalado, pese a hacerlo con cautela, el exiguo espacio dejado por los Estados para que las regiones desempeñen su papel. Asimismo, citaré otras visiones de esta cuestión, tomando como ejemplo la posición del Gobierno vasco ante el futuro de la UE debido a que refleja los requerimientos mínimos de muchos Gobiernos No Centrales (apartado 4).

Expondré y valoraré las principales vías o formas que las regiones disponen al día de hoy para participar e incidir en el entramado comunitario europeo (apartado 5). Subrayaré las diferencias existentes entre países, pues las opciones no son las mismas en todos los lugares, dependiendo en gran medida de los acuerdos estatales internos en los que la actitud más o menos abierta de los Gobiernos Centrales se revela decisiva. Evaluaré algunos logros de tales vías, así como las limitaciones y dificultades existentes para una participación de las Entidades No Centrales más relevante en una UE cuya base jurídica y organizativa son los Estados.

Ligando lo anterior con el Tratado Constitucional y el tratamiento dado por éste a las regiones, comentaré la posición y recomendaciones que al respecto han presentando, por un lado, el Comité de las Regiones (CdR) y, por otro, las Regiones con Competencias Legislativas (Regleg), concluyendo que lo propuesto es un posicionamiento de mínimas reivindicaciones (apartado 6).

Finalmente, apreciaré que desde diversos sectores políticos y sociales, así como desde algunos estudios académicos, se plantean demandas basadas en análisis más críticos y propuestas de una mayor envergadura orientadas a incrementar el poder a las regiones, sobre todo si éstas gozan de un importante grado de autonomía política o, en su caso, si superan la simple consideración de “región” por ser o reclamarse una nación. En definitiva, concluiré fijando la atención en las

restricciones para la participación de las Entidades No Centrales (especialmente las naciones sin Estado) en la UE (apartado 7).

Adjunto una serie de referencias documentales y bibliográficas empleadas en este trabajo, dejando por sentado que es una selección de un listado bastante más extenso de obras y artículos.

2. La complejidad de los niveles político-administrativos de los Estados europeos

Para tener una visión de la diversidad y complejidad que presentan hoy día los niveles político-administrativos de los Estados europeos, ya sea por razones históricas, motivaciones políticas, causas culturales, razones económicas, normativas jurídicas u otras circunstancias, conviene reseñar los siguientes aspectos:

1) Configuración interna estatal en varios niveles político-administrativos

La mayoría de Estados europeos, como ocurre también en los pertenecientes a otros continentes, están actualmente estructurados en varios y superpuestos niveles político-administrativos, desde el gobierno y administración central, pasando por los gobiernos y administraciones intermedias (no centrales o regionales), hasta los gobiernos y administraciones locales. En cada Estado a tales territorios se les denomina de diversas maneras, tanto en el nivel medio (Estados federados, regiones, länder, comunidades autónomas, cantones, provincias, prefecturas, voivodatos...) como en el local (condados, provincias, departamentos, municipios, comunas...). Sin embargo, una misma denominación no tiene idéntico significado político y administrativo. Por ejemplo, no es lo mismo “provincia” en el Estado español que en Canadá; o no tiene el mismo significado político la “región” en Bélgica que en Portugal. En consecuencia, cuando se utilizan dichas denominaciones hay que evitar generalizaciones y mimetismos, y advertir exactamente de qué realidad se está hablando y cuál es el alcance de aquellas en cada Estado.

2) El nivel político-administrativo intermedio encierra realidades diversas, incluidas algunas naciones

A las variaciones terminológicas se añade un aspecto más importante: los territorios intermedios son realidades distintas en función de su extensión territorial, población, estructura y capacidades económicas, producto interior bruto, renta per cápita y desarrollo social, infraestructuras, etc. Y, sobre todo, por un elemento que marca la diferencia: me refiero a la identidad, al factor etnoterritorial y cultural-idiomático. Ello conlleva que algunos Estados sean plurinacionales por contener dos o más naciones o, en su caso, minorías de diversa índole. Incluso que observemos a

naciones asentadas entre dos Estados. Esta evidencia -puesta en cuestión desde algunos sectores políticos con frecuencia ligados a los nacionalismos dominantes y con pretensiones de evitar a toda costa que las cosas cambien- es reconocida por una entidad como la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE). En la “Declaración de la ARE sobre el Regionalismo en Europa”, adoptada por su Asamblea General celebrada en Basilea el 4 de diciembre de 1996, se señala en el punto 4 del Preámbulo lo siguiente: “las regiones tienen orígenes y funciones diferentes, en el sentido de que algunas albergan desde hace mucho tiempo *comunidades, etnias* e, incluso, *naciones diferenciadas*, mientras otras han sido creadas como distritos administrativos que ejercen funciones delegadas por el Estado” (las cursivas son mías). En efecto, como argumenta Michael Keating en su obra dedicada a Cataluña, Escocia y Québec, desde el punto de vista analítico *etnicidad, nación* y *Estado* son tres categorías distintas que empíricamente pueden coincidir o no. “Las naciones -añade- no son necesariamente o bien grupos étnicos o Estados y, en muchos casos, las circunstancias del mundo contemporáneo las están deshaciendo todavía más, para producir sociedades organizadas de acuerdo con unos principios completamente distintos” (Keating, 1996: 13). Por ejemplo, Escocia desde la devolución de poderes, y sin que sea un Estado, es reconocida como nación; y el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, aunque sea en la parte introductoria, recuerda que la amplia mayoría del Parlamento Catalán considera a Cataluña una nación.

3) *Distintos grados de capacidades político-administrativas de los Gobiernos No Centrales*

A lo acabado de señalar hay que sumarle un elemento que resulta en la práctica decisivo: el alcance y contenido real de las competencias asignadas al territorio intermedio y sus instituciones, es decir si se trata de una mera descentralización técnico-administrativa o funcional (en la que el poder central cede la gestión de algunos servicios públicos y poco más) o si se trata de una autonomía de índole político, en mayor o menor grado según los casos, con un notable listado de competencias traspasadas, incluso de carácter legislativo. En ésta última situación hasta es factible, como se indica en diversos estudios politológicos y jurídicos, considerar que existe una soberanía compartida o dividida. En este sentido Morata señala que uno de los elementos, entre otros, del replanteamiento del concepto de soberanía nacional son los problemas derivados de la gestión centralizada de las políticas públicas que, añadidos a la emergencia de los fenómenos identitarios y culturales, se traducen en la “explosión territorial de la soberanía, fragmentada en múltiples unidades provistas de algunas de las características esenciales del Estado-nación” (Morata, 1999).

Tanto la descentralización administrativa como la política presentan a su vez distintas graduaciones en cada país. Estos diversos modelos internos llevan a clasificar a los Estados entre los de estructura simple y compuesta; los federales o similares, los regionalizados de diversas formas y los que

únicamente disponen de entidades supralocales con competencias mínimas (Petschen, 1992: 61-62); el federal y el unitario, éste subdividido en regionalizado, descentralizado y centralizado (Loughlin, 1999: 144-145, y 2001: 1-33). En consecuencia, se presenta una tipología de modelos de gobiernos regionales según el sistema estatal se fundamente en el federalismo (por ejemplo, Alemania y Bélgica) o en niveles de regionalismo calificados por Keating de “fuerte” (España), “débil” (Italia) o “funcional” (Países Bajos) (Keating, 1998: 112-135). Gurutz Jáuregui, en su libro en torno a los nacionalismos minoritarios y la UE, presenta una clasificación compuesta por “regiones autónomas o políticas” (entidades territoriales con capacidad expresa para tomar decisiones de carácter político), subdivididas entre las que gozan de competencias legislativas (disponen de parlamento y aprueban leyes) y las que carecen de potestad legislativa plena; “regiones administrativas” (entes de descentralización administrativa); y aquellas regiones que son “una pura entelequia formal” sin base ni contenido real (Jáuregui, 1997: 175-180).

4) Asimetrías competenciales entre Gobiernos Regionales de un mismo Estado

En algunos Estados encontramos otro elemento que conviene tenerlo presente: no todos los territorios que disfrutan de autonomía política y que pertenecen a un mismo Estado presentan necesariamente el mismo techo competencial (Dehousse, 1991: 100-106). Por causas históricas, políticas, jurídicas, etc., puedan darse asimetrías en cuanto a las atribuciones traspasadas y al contenido de algunas de ellas, como es bien sabido que ocurre en materia de hacienda en las Comunidades Autónomas Vasca y Navarra con respecto a las otras del Estado español; o que Escocia cuenta con mayores poderes que Gales; o, por citar un último ejemplo, que las Islas Aland disponen de competencias legislativas cosa que no ocurre con el resto de regiones de Finlandia.

Es más, en Europa existen varios territorios en situaciones que cabe calificar de excepcionales (me refiero a casos como las Islas Feroe y Groenlandia -territorio autónomo en el que se da la circunstancia de que en 1985 dejó de pertenecer a las Comunidades Europeas y, por tanto, no es hoy parte componente de la UE aunque sí lo sea el Estado en el que está enmarcado- dependientes de Dinamarca; Gibraltar e Islas Anglo-Normandas ligadas al Reino Unido; Departamentos y Territorios de Ultramar del Estado francés; por no adentrarnos en la cuestión de Kosovo que presenta otro tipo de particularidades -siendo formalmente una provincia de Serbia está bajo administración internacional y a la espera de decidirse su futuro-); así como comunidades o pueblos sin territorio estable (caso de los pueblos de carácter nómada como los sami o lapones). Es evidente que, tanto por las características de cada territorio (localización geográfica, economía y recursos, población...) como por las competencias asumidas por sus instituciones parlamentarias y ejecutivas, este tipo de actores no forman parte de una “categoría homogénea” -fenómeno que acontece con

otros actores internacionales-, de manera que, como subraya Brian Hocking, no solamente difieren las unidades constituyentes de los Estados federados y regionalizados si los comparamos de un sistema federal a otro, sino que también caben diferencias en el seno de una misma federación y en el interior de un mismo Estado (Hocking, 1994: 413).

5) Algunos Gobiernos No Centrales muestran capacidades idénticas o superiores a otros actores internacionales

Siendo claro, como acabo de explicar en puntos anteriores, la diversidad de Gobiernos No Centrales, a ello se le añade otro elemento se suma importancia: algunos GNC muestran capacidades idénticas, e incluso superiores, a otros actores internacionales. Es sabido que en las Relaciones Internacionales clasificamos a los Estados, de acuerdo a recursos tangibles (territorio, población, economía, comercio, tecnología, fuerza militar...) e intangibles (voluntad de intervenir en el escenario internacional...), en una suerte de jerarquía que va desde las grandes potencias hasta los microestados. Asimismo, señalamos cómo actores de otras categorías, como por ejemplo las organizaciones internacionales y las multinacionales, pueden sobrepasar en sus capacidades a muchos Estados pequeños y hasta medianos e incidir de forma más decidida en la sociedad internacional y sus dinámicas políticas, económicas, financieras, etc. Pues bien, lo mismo ocurre al menos en cierta escala con los Actores Gubernamentales No Centrales (gobiernos regionales). Indicaré algunos ejemplos ilustrativos. Cataluña cuenta con una población y capacidad económica superiores a varios de los Estados miembros de la Unión Europea, además de un idioma más utilizado que algunas de las lenguas oficiales de la UE. Lo mismo cabe señalar de algunos länder alemanes, caso de Renania del Norte-Westfalia por su población (18 millones de habitantes) y fuerza económica (produciendo el 20% del PNB de Alemania), que al menos en aspectos económico-comerciales, financieros y tecnológicos sobrepasan los índices de muchos Estados del mundo. El Estado de California dispone de unas variables económico-comerciales que, si lo desagregásemos de los Estados Unidos de América, supondría que es una auténtica potencia económica a nivel mundial (cuenta con 37 millones de habitantes y se estima que produce el 14% del PIB de los EE UU). Este fenómeno también se da en otras variables menos tangibles, pero importantes, como es la decisión política de desplegar una presencia internacional notoria, caso de Québec que con su acción exterior, Ministerio de Relaciones Internacionales, delegaciones y oficinas en otros países, convenios internacionales suscritos, fomento exterior de sus capacidades, etc., realiza una acción diplomática bastante más activa que muchos Estados miembros de las Naciones Unidas. La Comunidad Autónoma del País Vasco, pese a sus reducidas dimensiones y pequeño volumen de población, comparativamente hablando con otros actores no centrales, desarrolla una notable acción exterior (Castro y Ugalde, 2004, 2005 y 2006). En cambio, la

proyección internacional de la Comunidad Foral de Navarra presenta un menor dinamismo (Ugalde, 2004).

6) Dinámica continuada de reformas en los ordenamientos político-jurídicos internos estatales y en los poderes regionales

Una importante parte de los Estados de la Unión Europea han efectuado en las últimas décadas sucesivas modificaciones de sus ordenamientos político-jurídicos internos estatales dirigidos a dotar de autonomía a sus partes componentes (regiones, länder...) y, en algunos casos, a aumentar las cotas de dicha autonomía y ceder poderes legislativos. Tales procesos se han debido a decisiones del Gobierno Central y, con mayor frecuencia como cabe suponer, a las demandas y presiones ejercidas desde las poblaciones, fuerzas políticas y sociales e instituciones de las regiones y naciones sin Estado. En algunos países las reformas han sido varias habidas en sucesivas etapas. Recordemos sucintamente cómo Alemania adoptó una estructura federal que ha sido reexaminada en varias ocasiones (siendo esencial la revisión efectuada en 1994 de la Ley Fundamental, que data de 1949, que garantizó desde entonces la toma en consideración por el Gobierno federal de la posición de los länder en los asuntos europeos); Bélgica inició reformas desde 1970 al establecerse las regiones y comunidades cuyos poderes fueron ampliados en 1980 y 1988, convirtiéndose en un Estado federal en 1993 y llegando a nuevos acuerdos en 2001 que desarrollaron las capacidades de sus regiones (competencias en materias que denominan “territoriales” como economía, medio ambiente, infraestructuras...) y comunidades lingüísticas (competencias en las materias “personales” como cultura, educación, salud...); Austria acometió una modificación constitucional que afectó a sus länder en 1995; Portugal, aunque fuera ligeramente, hizo una reforma para traspasar algunos poderes a sus regiones en 1997; Italia aprobó sobre la anterior base de su sistema regional asimétrico, adoptado en 1948 y reformado ligeramente con varias transferencias de competencias en los años setenta, sendas reformas constitucionales en 1999 y 2001; la centralista Francia hubo de reconocer aunque fuera limitadamente algunas competencias administrativas a sus regiones en 1992 y posteriormente las amplió en 2003; en el Estado español fueron creadas las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía comenzaron a aprobarse en 1979; en el Reino Unido, volviendo sobre su pasado, se acometió en 1998-1999 el llamado proceso de “devolución de poderes” a Escocia y Gales y, ligado al proceso de paz, una cierta autonomía para Irlanda del Norte; y países del Centro y Este de Europa, como Polonia y la República Checa, incorporados a la UE en la ampliación culminada en 2004, han regionalizado sus territorios.

Pero, a buen seguro, no nos encontramos en el punto final de tales procesos. La dinámica de reformas, más o menos decididas, está continuando al menos en algunos Estados. Como es

conocido en el Estado español se están proponiendo reformas de diversa envergadura según cada caso de sus Estatutos de Autonomía. En la formalmente denominada Comunidad Autónoma del País Vasco se intentó sacar adelante la Propuesta de Nuevo Estatuto Político de Euskadi, aprobada por el Parlamento Vasco en diciembre de 2004 (coloquialmente llamado “Plan Ibarretxe”) y que fue rechazada, sin tan siquiera aceptar su tramitación, por el Congreso de los Diputados español en febrero de 2005. No obstante, tras la nueva situación política abierta en marzo de 2006 con la declaración del alto el fuego permanente por parte de la organización ETA, la declaración del Consejo del Gobierno vasco y otros pronunciamientos habidos en Euskal Herria, España y en el ámbito internacional, se ha abierto un periodo de previsibles intercambios y negociaciones que cabe pensar culminarán con una notable modificación de su estatus jurídico-político actual. En Cataluña se someterá a referéndum en junio de 2006 el nuevo proyecto de Estatuto de Autonomía. A la vez, otros procesos de reformas de sus estatutos se están efectuando en otras Comunidades Autónomas como Valencia, Canarias, Andalucía, Galicia, Aragón, etc. En Alemania en marzo de 2006 se ha emprendido una nueva reforma de su estructura federal consistente en que sea reducida el número de leyes que requieren la aprobación de los länder o Estados federados a través del Bundesrat, si bien aquellos en compensación verían aumentadas sus competencias en educación, medio ambiente, sistema penitenciario y otros ámbitos. En Italia la muy debatida reforma constitucional elaborada entre 2004 y 2005, que conlleva la transferencia de nuevos poderes a las regiones, será sometida a referéndum avanzado el 2006. En Bélgica se está manejando la posibilidad de encarar una nueva reforma en 2007.

7) Creciente presencia internacional de los Gobiernos No Centrales europeos

Es un fenómeno claro que en las últimas décadas numerosos Gobiernos No Centrales europeos han adoptado una decidida estrategia de impulsar su presencia internacional. En el caso europeo ésta presenta dos dimensiones: la europea o comunitaria, dirigida a contar con una mayor participación en la UE, al menos hasta donde ello es posible; y la que tiene un alcance mundial, ya que los GNC europeos también mantiene contactos y relaciones con GNC y otros tipos de actores internacionales de otros continentes. No obstante, no todos los Gobiernos Regionales europeos impulsan necesariamente una presencia internacional. Observamos varias graduaciones: los que apenas incorporan a su gestión esta actividad, salvo en aspectos que les vienen dados como por ejemplo ocupar un puesto en el Comité de las Regiones; los que en su desempeño la consideran como una política de interés, especialmente en el plano económico-financiero, pero sin mayores pretensiones políticas; y los que desarrollan una acción exterior notable y hasta reivindican mayores capacidades y opciones en el área internacional. No me extenderé aquí en demostrar que los Gobiernos No Centrales son una categoría o tipo de la amplia gama de actores internacionales, cuestión de la que

trata una creciente bibliografía (por ejemplo, varios trabajos en la obra colectiva sobre las relaciones internacionales de las regiones dirigida por Aldecoa y Keating, 2001; análisis sobre los Gobiernos No Centrales, su actoría y relaciones exteriores, de Hocking, 2004 y 2005; y aportaciones de los especialistas en la materia Paquin y Lachapelle, 2004).

Ya en otro extenso trabajo, presentado durante los Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz en su edición de 2005, he analizado la acción exterior de los Gobiernos No Centrales en una Unión Europea ampliada, sus motivaciones, estrategias, medios y gama de actividades (viajes, visitas y actividades promocionales, delegaciones en el exterior, firma de acuerdos y convenios exteriores, cooperación interregional y asociacionismo regional, cooperación transfronteriza, participación en la Unión Europea, presencia en redes y asociaciones regionales mundiales, presencia en las organizaciones internacionales intergubernamentales, cooperación al desarrollo con los países empobrecidos, atención a las comunidades en el exterior o diáspora), entre otros aspectos (Ugalde, 2006a).

8) La acción exterior de los Gobiernos No Centrales no es un fenómeno exclusivamente europeo, muestra un alcance mundial y una proyección de futuro

También en otro artículo (Ugalde, 2006b), coincidiendo con las apreciaciones de otros autores (por ejemplo, Paquin, 2004), he expuesto que el fenómeno de la proyección internacional de los Gobiernos No Centrales está experimentando un incremento sostenido que proseguirá en el futuro. Esta extensión es, por un lado, cuantitativa en el sentido de que se van incorporando cada vez un mayor número de GNC de países de todos los continentes; y, por otro lado, cualitativa ya que las actividades internacionales acometidas abarcan una amplia gama de modalidades. Entrados en el siglo XXI no es un fenómeno típicamente europeo ni propio de las entidades territoriales de Estados con largo recorrido histórico en la materia (provincias de Canadá, Estados federados de los Estados Unidos de América, Estados de Australia), sino que progresivamente se observa en otros contextos, como es el caso de los Estados brasileños, Estados mexicanos, regiones chilenas, provincias argentinas, departamentos colombianos, regiones chinas, provincias indonesias, Estados indios, prefecturas japonesas, provincias sudafricanas, etc. Todo ello, entre otras virtualidades, consolida y abre nuevas perspectivas a los GNC europeos que están extendiendo su acción exterior a diversas áreas del mundo no quedándose únicamente en el estrecho marco europeo.

Hasta aquí algunas evidencias de partida, en su mayoría conocidas y sobre las que disponemos de numerosa bibliografía, pero que he considerado necesario recordar para no perder la perspectiva del tema abordado en esta ponencia.

3. La Unión Europea de gobernanza multinivel y el número de Gobiernos No Centrales

Tras más de cinco décadas de proceso formal de la integración europea, a la vez que paralelamente los Estados componentes de la UE han experimentado cambios internos en cuanto a sus descentralización, nos encontramos ante una Unión Europea de gobernanza multinivel (*multi-level governance, gouvernance à paliers multiples*) (Hooghe y Marks, 2001; Morata 2004b). La *gobernanza multinivel* conlleva “una estructura política que crea un proceso en el que la autoridad y la influencia a la hora de elaborar las decisiones están compartidas entre múltiples niveles de gobierno subnacional, nacional y supranacional”, siendo una alternativa a la *gobernanza estatocéntrica* que preserva y refuerza la soberanía estatal (Hooghe y Marks, 2004: 52).

Son cuatro los niveles existentes:

- 1) El *supraestatal*: correspondiente a la Unión Europea, producto de los tratados fundacionales y sus sucesivas reformas en los que se sustenta la integración europea, en el que se desenvuelven las instituciones y órganos de la UE, con sus políticas comunes, derecho comunitario, presupuesto propio, fondos estructurales y de cohesión, etc.
- 2) El *estatal*: conformado por las leyes, políticas, instituciones, etc., de cada uno de los Estados miembros. En este plano son los Gobiernos y Administraciones Centrales los protagonistas fundamentales. Además, en la situación actual inciden de forma decisiva en lo que acontece en la dimensión supraestatal comunitaria.
- 3) El *regional*: nivel producto de la descentralización interna de cada Estado, bien administrativa o política, compuesto por territorios y poblaciones organizados en diversas administraciones intermedias (regiones, länder...) que son gestionadas por Gobiernos Regionales o Gobiernos No Centrales, en algunos casos emanados de parlamentos elegidos directamente por la ciudadanía. A este plano de gobierno y sus políticas, tras los referidos primer nivel de la UE y sus instituciones y segundo nivel de los Estados y sus Gobiernos Centrales, se le ha venido llamando por algunos autores el “tercer nivel” de gobiernos y políticas (*third level*) (Jeffery, 1997).
- 4) El *local*: ocupado por las Administraciones Locales, que pueden subdividirse según cada país en un nivel local básico (municipios, comunas...) y en un nivel de mayores dimensiones (condados, provincias, departamentos...).

El modelo europeo refleja, con sus particulares rasgos, el cada vez más importante fenómeno observable a escala mundial de la reestructuración y redistribución de poderes y autoridades. Así,

tomando como referencia el análisis desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales efectuado por Fulvio Attinà, las consecuencias de la globalización y otros factores (interdependencia, permeabilidad de las fronteras, expansión de la politización interna...) se hacen visibles en la integración europea como modelo prototípico de reorganización de los sistemas políticos. Tales factores, dan lugar, además de a la clásica cooperación funcional internacional, también a la conformación de sistemas políticos multiestatales con niveles múltiples de gobierno. De forma que el gobierno único sobre el territorio de un Estado está siendo sustituido por un esquema de varios planos superpuestos: subestatal (región, entes intermedios, ayuntamientos); estatal; y supraestatal (UE). Estamos ante la “multinivelación de la política y del gobierno”, motivada tanto por las características del sistema internacional como por factores internos estatales. En síntesis, la autoridad política se difunde entre diferentes planos de gobierno yuxtapuestos entre sí, cada uno de ellos dotado de un sistema político propio (Attinà, 2001: 169-180).

Shaun Riordan, autor con una larga experiencia diplomática al haber ocupado diversas responsabilidades en el servicio exterior y embajadas británicas, sostiene que “las relaciones internacionales ya no funcionan en un solo nivel, el gubernamental, sino en una pluralidad de niveles”, esencialmente “supranacionales, nacionales y subnacionales”. De forma que uno de los rasgos de los Estados postmodernos es la “fragmentación del poder”. En la gobernación resultante “Ningún nodo de esta nueva estructura en red dispone del control unificado del poder o la política del que una vez dispuso el gobierno de los Estados nación tradicionales” (Riordan, 2005: 76 y 108).

Apunta Francesc Morata que las transformaciones institucionales inciden y se reflejan en todos los niveles de gobierno y administración; con frecuencia la mayoría de políticas públicas se comparten entre tales niveles; y la fragmentación de la soberanía conduce a que los gobiernos subestatales hasta presenten “algunas de las características típicas del Estado” como instituciones, sistemas de partidos, competencias legislativas y ejecutivas (en algunos casos también judiciales), fiscalidad, políticas públicas, identidades diferenciadas, lealtad popular y relaciones exteriores (Morata, 2004a: 109).

Para determinar el número de protagonistas del tercer nivel (intermedio o regional) de la actual UE cabe guiarse por varios criterios, si bien algunos de ellos tienen escasa relevancia práctica desde el punto de vista político. Son los siguientes:

1) *Sistema funcional de unidades administrativas empleado por la Comisión Europea*

La Comisión Europea organiza a efectos meramente funcionales (estadísticas, aspectos de gestión, ordenación del territorio, planificación...) el territorio de la UE siguiendo el sistema NUTS

(Nomenclature of Units for Territorial Statistics). Cada Estado es dividido sucesivamente en tres niveles: unidades NUTS 1; que se descomponen en unidades NUTS 2; a su vez fragmentadas en unidades NUTS 3. En concreto el nivel NUTS 2 o de las “unidades administrativas de base” es el que teóricamente se corresponde con la organización territorial regional de los Estados europeos, aunque con excepciones ya que en algunos casos, como Alemania, los länder coinciden con las unidades NUTS 1, y en otros todo el Estado es considerado como una única región NUTS 2. De manera que es un mecanismo, al menos a efectos de nuestro estudio, escasamente útil y práctico pues ni los NUTS 1 ni los NUTS 2 cuantifican el número real de territorios y gobiernos regionales. Con todo, como simple dato cabe señalar que actualmente el nivel NUTS 2 agrupa a 254 unidades o territorios. Son: Alemania (41), Austria (9), Bélgica (11), Chipre (1), Dinamarca (1), Eslovaquia (4), Eslovenia (1), España (19), Estonia (1), Finlandia (5), Francia (26), Grecia (13), Hungría (7), Irlanda (2), Italia (21), Letonia (1), Lituania (1), Luxemburgo (1), Malta (1), Países Bajos (12), Polonia (16), Portugal (7), Reino Unido (37), República Checa (8) y Suecia (8).

2) Regiones miembros del Comité de las Regiones

Aparentemente podría ser un sistema adecuado en el supuesto de que todas las regiones, y solamente ellas, compondrían el Comité de las Regiones (CdR) de la UE. Sin embargo, ambos supuestos son erróneos: no todas las regiones están en el CdR; y también está compuesto por las administraciones locales. Cada Estado de la UE, en función de su población, tiene asignado un determinado número de puestos (desde los 24 con los que cuentan Alemania, Reino Unido, Francia e Italia, hasta los 5 de Malta). Los mismos son distribuidos entre administraciones regionales y/o locales según normativa interna de cada estado. En consecuencia, hay países que no tienen sitio en el CdR para todas sus regiones. En otros, por su pequeña extensión o por motivaciones de tradición municipalista, los consejeros y consejeras proceden exclusivamente del ámbito local. Por consiguiente, observamos diferencias de un Estado a otro. Por ejemplo, de los 24 puestos asignados a Alemania 21 son para los länder (quiere decir que, como son 16 länder, varios de éstos cuentan con dos puestos en el CdR) y 3 para los municipios; de los 24 de Francia se reparten 12 para las regiones (por tanto no puedan estar todas en el CdR), 6 para los departamentos y 6 para las comunas o municipios); de los 24 de Italia corresponden 14 a regiones (tampoco pueden otorgarse escaños a todas) y provincias autónomas, 5 a provincias y 5 a municipios; de los 21 puestos de España la distribución es de 17 para las comunidades autónomas (con lo cual todas tienen su puesto asegurado en el CdR) y 4 para los municipios. En definitiva, al momento presente de los 317 miembros del CdR solo una parte representa a las regiones de los Estados de la UE.

3) Estructura de los entes regionales de cada Estado

Un sistema más adecuado, pese al inconveniente de sumar entidades que son escasamente equivalentes más allá de considerárseles administraciones medias o regionales, es basarse en la estructura de los entes regionales de los Estados europeos. Son un total de 323 los entes de carácter regional teniendo en cuenta los actuales 25 países miembros de la UE, según he calculado consultando diversa documentación entre la que debo destacar el informe elaborado en el año 2000 titulado “La regionalización en Europa”, que incluía a Estados miembros y a los entonces Estados candidatos próximos a entrar en la UE (como así ha sido en 2004), encargado por el Parlamento Europeo y elaborado por un grupo de estudios dirigido por Gérard Marcou (Marcou, 2000). El cuadro resultante es el siguiente:

Alemania: 16 länder; Austria: 9 länder; Bélgica: 3 regiones y 3 comunidades; Chipre: 6 regiones; Dinamarca: 14 consejos de condado (sin contar los casos especiales de Groenlandia e Islas Feroe); Eslovaquia: 8 regiones; Eslovenia: 12 regiones; España: 17 comunidades autónomas; Estonia: 15 condados; Finlandia: 20 consejos regionales (y el caso particular de las Islas Aland); Francia: 26 regiones (incluyendo los 4 departamentos de ultramar -DOM- y sin contar los territorios de ultramar -TOM-); Grecia: 13 regiones administrativas; Hungría: 7 regiones administrativas; Irlanda: 8 regiones; Italia: 20 regiones (de ellas 5 con estatuto especial); Letonia: 26 regiones; Lituania: 10 unidades administrativas; Luxemburgo: 4 regiones; Malta: 3 regiones administrativas; Países Bajos: 12 provincias; Polonia: 16 voivodatos; Portugal: 7 regiones (de ellas 2 autónomas, las Islas Azores y Madeira); Reino Unido: 3 territorios tras la devolución de poderes (Escocia, Irlanda del Norte y Gales) y 9 regiones en las que se organiza Inglaterra; República Checa: 14 regiones; y Suecia: 22 condados.

4) *Regiones legislativas*

Siendo válido el sistema acabado de reseñar desde un enfoque estructural y administrativo, hay que señalar un cuarto criterio más restringido pero que políticamente tiene un gran interés. Es el consistente en acotar únicamente aquellos territorios subestatales de la UE cuyos parlamentos y gobiernos son elegidos de forma directa por su ciudadanía y que ostentan poderes competenciales de carácter legislativo. Con este criterio resultan un total de 74 las “regiones legislativas” existentes, también llamadas regiones “políticas” y regiones “constitucionales”, pertenecientes a 8 Estados miembros de la UE, ya que en los restantes 17 Estados no existen, al menos hoy por hoy, regiones con tales capacidades. Dicho de otra manera, entre estas 74 regiones están las más dinámicas en cuanto a exigir un mayor protagonismo en la UE, las que realizan una acción exterior de alcance mundial más decidida y entre las que ubicamos a varios de los territorios y poblaciones considerados naciones sin Estado. Cabe advertir que esto no quiere decir que todas y cada una de

las 74 desarrollen necesariamente un marcado dinamismo político, acción exterior, etc., ni que algunas regiones no encuadradas formalmente en esta categoría de legislativas no intenten tener una presencia europea e internacional. Pero, generalizando, en dicho grupo están las regiones y Gobiernos No Centrales políticamente “fuertes” (como Flandes, Valonia, Cataluña, País Vasco, Escocia, Baviera, Salzburgo...). Los 8 países con regiones legislativas son: Bélgica (3 regiones y 3 comunidades), Alemania (16 Estados federados), Austria (9 Estados federados), España (17 Comunidades Autónomas), Italia (20 regiones y 2 provincias autónomas), Reino Unido (para Escocia, Gales e Irlanda del Norte), Portugal (solo las 2 regiones autónomas insulares de Azores y Madeira) y Finlandia (solo las Islas Aland).

4. Las “regiones” en el proceso de la integración europea y la gobernanza europea

De una u otra manera en la mayoría de Estados europeos se han dado en las últimas décadas procesos de regionalización y regionalismo. Como aprecia Santiago Petschen la “regionalización” ha consistido en la “planificación y la ordenación del territorio estatal hecha por los poderes establecidos”, de arriba hacia abajo, predominando en tal empeño los aspectos de índole económico y administrativo. El “regionalismo” ha sido la “tendencia de los pueblos a conseguir mayores atribuciones políticas” por motivaciones diversas, en un sentido de abajo hacia arriba. Ambos procesos han sido “complementarios”, si bien a su juicio (y al de numerosos autores) el “elemento motor” ha sido el regionalismo, asistiéndose a una “regionalización progresiva” al establecerse “divisiones territoriales basadas en la voluntad de los habitantes, con órganos de autogobierno y con competencias de orden político” (Petschen, 1992). Obviamente, y en paralelo, se ha ido realizando la integración europea con lo que una cuestión clave era, de alguna manera, encajar ambos fenómenos: la construcción comunitaria europea con la existencia de las regiones. Éstas cada vez fueron demandando un mayor protagonismo, al que Estados e instituciones europeas debieron responder aunque fuera con escaso entusiasmo. De todo ello se ha escrito mucho valorando algunos especialistas, como José Luis de Castro, que entrados en la década de los años noventa era evidente e imparable una emergente participación política de las regionales en el proceso de construcción europea (Castro, 1994).

Es conveniente recordar que fue realmente costoso para las “regiones” europeas, siguiendo el lenguaje oficial comunitario, hacerse un espacio en el entramado de las Comunidades Europeas. Hasta resultaba llamativo que con una Europa con varios países federales o cuasi federales, o al menos regionalizados, los Tratados de París y Roma de los años cincuenta y reformas posteriores, apenas hicieran referencia a las administraciones medias. Es claro que durante los años cincuenta y sesenta las regiones no son tenidas en cuenta desde ningún punto de vista. En la década de los

setenta se dan los primeros pasos de presencia regional en el proceso comunitario destacando dos hechos: el establecimiento en 1975 del FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), uno de los fondos estructurales de las Comunidades Europeas dirigido hacia las regiones más atrasadas; y la creación del Comité de Política Regional, un órgano consultivo de escasa relevancia, formado por representantes de la Comisión y de los Estados y en el que curiosamente, pese a su nombre, no había representantes regionales. En los años ochenta se conocieron algunos leves avances: en 1984 se reforma el FEDER permitiendo una cierta participación de las administraciones regionales; en 1986 con la entrada en vigor del Acta Única Europea se reforzó la Política Regional Comunitaria; y en 1986 se creó el Consejo Consultivo de Entes Locales y Regionales a propuesta de la Comisión, cuyo objetivo era recabar la opinión de entes locales y regionales sobre la Política Regional Comunitaria, formado por 42 miembros, y que emitía dictámenes consultivos cuando se le solicitaba por parte de otras instituciones.

A principios de los noventa con ocasión de la preparación de lo que sería el Tratado de la Unión Europea se debatió acerca de la posibilidad de proceder a una mayor participación regional en la UE. Fueron diversas las propuestas, como la posible ampliación del Comité Económico y Social Europeo a representantes regionales y locales; el reforzamiento del órgano ya existente Consejo Consultivo de Entes Locales y Regionales; y hasta la creación de una Asamblea de representación regional que conllevaría dotar a la UE de una segunda cámara junto al Parlamento Europeo, entre otras. Finalmente, el Tratado de Maastricht, en vigor desde noviembre de 1993, incorporó dos novedades: la creación de un Comité con carácter consultivo, compuesto por representantes de los entes regionales y locales, que será el Comité de las Regiones (CdR) en funcionamiento desde 1994; y la opción de que al Consejo de la UE (o Consejo de Ministros) acudiera una representación por cada Estado con dos requisitos consistentes en ostentar un rango ministerial y tener capacidad vinculante, lo cual significó la opción, empleada por unos pocos países de la UE, de que en dicha representación pudiera incorporarse junto al ministro o ministra del Gobierno Central un consejero o consejera de un Gobierno Regional. Fueron necesarias nada menos que cuatro décadas para llegar a constituirse un órgano como el CdR que, a la postre, no ha resuelto definitivamente la cuestión regional dadas sus limitaciones.

Es el siguiente apartado comentaré al día de hoy cuáles son las vías existentes de participación regional en la UE. Pero antes aludiré a varios posicionamientos acerca de lo efectuado en los últimos años en cuanto a la participación de las Entidades No Centrales en la gobernanza europea. Son valoraciones en mayor o menor medida críticas, tomando tres perspectivas distintas: de una institución europea, la Comisión, que nos ilustra cómo incluso desde posiciones oficiales se han venido detectando algunos desajustes; de un Gobierno No Central, el vasco, que refleja el tipo de

demandas planteadas por aquellos para ir aunque sea con pequeños pasos evolucionando; y, finalmente, una evaluación desde el ámbito académico que muestra las oportunidades perdidas, como ha acontecido con el Tratado Constitucional.

En 2000-2001, con ocasión de la elaboración por parte de la Comisión Europea de “El Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea” (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001), entendiéndose por “gobernanza” 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”, se señalaba que había que proceder a una reforma de la misma. En el documento se reconocía que “Las regiones y ciudades sienten a menudo que, a pesar de su creciente responsabilidad en la aplicación de las políticas comunitarias, su papel de intermediarios electos y representativos, capaces de interactuar con la población en materia de política comunitaria, no se aprovecha lo suficiente”. También se aceptaba que “existe la impresión negativa de que la legislación adoptada por el Consejo y el Parlamento Europeo o bien es demasiado detallada, o bien no se adapta lo suficiente a la experiencia y condiciones locales”. En el apartado de cambios propuestos, y concretamente en el epígrafe sobre “Una mayor participación de todos los actores sociales”, se subrayaba que las críticas no sólo van dirigidas contra la Unión Europea, sino que los Estados tienen un papel esencial en cuanto a posibilitar la participación regional. “La principal responsabilidad -se leía- en cuanto a implicar a los niveles regionales y locales en la política de la Unión recae y debe seguir recayendo en las autoridades nacionales. Pero se tiene la impresión de que los Gobiernos nacionales no siempre asocian en suficiente medida a los agentes regionales y locales en la preparación de sus posiciones sobre las políticas comunitarias. Cada Estado miembro debe establecer mecanismos adecuados para organizar amplias consultas en el marco del examen y aplicación de las decisiones y políticas europeas que revistan una dimensión territorial. El proceso de decisión política de la Unión Europea y, en particular, su calendario deberían permitir a los Estados miembros tener en cuenta la experiencia regional y local, y extraer las debidas conclusiones”. Al respecto, la Comisión proponía una acción complementaria a nivel comunitario en diversos ámbitos para instaurar una mejor asociación entre los distintos niveles. Empero su lenguaje mesurado e institucional, se dejaba traslucir la insatisfacción existente acerca de este aspecto de la gobernanza y funcionamiento de la UE.

En noviembre de 2003 el Consejo de Gobierno Vasco adoptó su posición ante el futuro de la Unión Europea, aprovechando el debate entonces existente (Gobierno Vasco/Eusko Jaurlaritza, 2004). En el documento se opinaba sobre diversos temas aunque haciendo hincapié en la cuestión regional europea. En la parte de las conclusiones se afirmaba que “el Gobierno Vasco quiere dejar constancia desde estas líneas del *claro déficit regional* de que adolece el actual *proyecto de*

Constitución Europea y manifestar la necesidad de diseñar una fórmula avanzada para *el reconocimiento expreso de las Regiones con competencias legislativas*” (las cursivas en el original). En tal línea se proponían los siguientes aspectos: “1. *El refuerzo de las regiones en el proceso legislativo comunitario*, tanto en cuanto a las fases iniciales del proceso (como puede ser la necesidad de que la Comisión Europea consulte a las mismas en propuestas que afecten a aquellas) como en las fases posteriores a la aprobación de la normativa (...); “2. *El reconocimiento expreso de las minorías* (a través, por ejemplo, de una especial protección de las lenguas minoritarias actualmente inexistente en la práctica); “3. Un control *ex ante* del *principio de subsidiariedad*”; “4. *La posibilidad expresa de recurrir ante el Tribunal de Justicia* cuando se den conflictos de competencia”; “5. *El refuerzo de las regiones en el entramado institucional de la Unión*, a través de las necesarias reformas ya apuntadas para el Comité de las Regiones y la apertura de vías que permitan a las Regiones con Competencias Legislativas la participación directa en el Consejo de Ministros”; “6. *El reforzamiento del papel de los parlamentos regionales y el reconocimiento de la circunscripción regional en las elecciones al Parlamento Europeo*”; y “7. La aceptación del concepto de ‘estatus de socios de la Unión’, que otorgue carta de naturaleza a las regiones como agentes participativos en la génesis, desarrollo y aplicación de las distintas políticas así como su participación en los diversos procedimientos tanto políticos, como administrativos y judiciales en el seno de la Unión Europea”. Documentos similares con parecidas reivindicaciones confeccionaron otros Gobiernos No Centrales durante la celebración de la Convención Europea y la Conferencia Intergubernamental que prepararon el Tratado Constitucional. Como señalo en otras partes de este trabajo, este tipo de sugerencias apenas se han reflejado expresa y claramente en el Tratado.

Desde una visión académica, podemos recurrir al análisis de Keating quien en el marco de una serie de artículos recientes (2005), publicados en la revista *Papeles*, en los que se contesta a la misma pregunta (“Los nacionalismos y Europa: ¿Se justifican los nacionalismos en un marco político como el español que tiende hacia la integración europea?”), apuntaba algunos logros: “Las naciones sin Estado han unido sus fuerzas con las regiones más poderosas, han trabajado desde dentro de sus gobiernos estatales, han hecho presión en Bruselas y han intentado ser reconocidas ante las instituciones europeas. Algo de éxito han tenido, y al ir acercándose Europa y las nacionalidades, se han ido encontrado soluciones imaginativas para resolver viejos conflictos: Irlanda del Norte, Bélgica, el País Vasco, ahora en Europa central y oriental, y en un futuro puede que incluso en los Balcanes”. Empero, a renglón seguido subrayaba que en los últimos años -coincidiendo con la Convención Europea y la elaboración del Tratado Constitucional- el balance presenta claras insuficiencias: “No obstante, hay algunos desarrollos recientes que son posiblemente menos esperanzadores. Las naciones sin Estado, aliadas con las regiones más poderosas, lograron, durante

la década de los ochenta y noventa, concesiones en Europa, incluyendo el Comité de las Regiones, la oportunidad (dependiendo de acuerdos locales) para representar a su estado ante el Consejo de Ministros, y extensos derechos de consulta sobre las políticas europeas. Parecía que podría estar emergiendo un tercer estrato de gobierno, uno muy heterogéneo y con formas muy distintas en toda Europa, reflejando, en cierta forma, la diversidad del espacio europeo. La Convención sobre el Futuro de Europa y el proyecto de Constitución brindaron una oportunidad para avanzar aún más por esta vía, creando nuevos espacios para las naciones y las nacionalidades dentro de la arquitectura institucional europea. Sin embargo, los avances que se lograron fueron muy modestos, debido a la oposición de los Estados (incluyendo el anterior Gobierno español) y por divisiones en el propio Comité de las Regiones entre los que deseaban el reconocimiento de ‘regiones constitucionales’ y aquellos que insistían que todo gobierno por debajo del nivel de un Estado miembro debería ser tratado con plena igualdad. A su vez, algunos de los Landers alemanes, anteriormente aliados al Movimiento por una Europa de las Regiones, se están volviendo algo más euro-escépticos, intentando alejar a Europa de sus asuntos en vez de incorporarse más estrechamente en una Europa cada vez más unida. Poco se logró en la Convención sobre el Futuro de Europa, que se centró en gran medida en intentar dividir competencias entre la Unión Europea y el Estado. Los nacionalistas proeuropeos están, por tanto, bastante desilusionados ante este proyecto de constitución. De ahí que no sorprenda que algunos de los movimientos nacionalistas hayan concluido que la independencia dentro de Europa, con un puesto en el Consejo de Ministros, es la única opción que les queda”. Con todo, concluía señalando que “Europa tiene un enorme potencial para desactivar la cuestión de las nacionalidades y para ofrecer nuevas e imaginativas formas de orden político. España debería liderar el camino dada su fuerte vocación europea, pero de momento esta oportunidad no está siendo aprovechada” (Keating, 2005).

5. Vías de participación regional en la Unión Europea

Las vías de participación de los Gobiernos No Centrales en las estructuras de la UE son fundamentalmente los siguientes: mecanismos internos de concertación en la formación de la voluntad comunitaria estatal; acceso al Consejo de Ministros de la UE; nombramiento de expertos en los Comités Consultivos de la Comisión Europea; presencia en el Comité de las Regiones; y establecimiento de delegaciones u oficinas en Bruselas. Cada una de ellas tiene un distinto alcance político real y reglas de formalización que varían de país a país. Además, se cuenta con otras actividades complementarias -que no analizaré en este trabajo- como son la cooperación entre regiones, la cooperación transfronteriza, las asociaciones de regiones, etc., que en parte también sirven para encauzar demandas ante la UE y sus Estados miembros.

No todos los Gobiernos Regionales utilizan todas las vías señaladas ni demuestran el mismo interés por lograr que sean realmente efectivas. Algunos exigen que los mecanismos ya existentes sean sustancialmente mejorados y que sean exploradas otras posibles vías. Evidentemente los gobiernos de los territorios con capacidades legislativas son los más interesados en contar con una mayor incidencia ante la UE. Razonan que, dado que el proceso de la integración lleva aparejada la cesión de competencias de los Estados a la UE, se ha generado el problema consistente en que parte de esos trasposos en Estados de estructura compuesta afectan a materias de titularidad regional, lo que ha provocado, y seguirá provocando cada vez con mayor intensidad, en la práctica una pérdida o vaciamiento de poderes por parte de los Gobiernos Regionales. Por ello, defienden la articulación de mecanismos compensatorios que garanticen su presencia en las instituciones europeas, que su opinión sea convenientemente recogida (al menos al tratarse, decidirse y legislarse sobre sus competencias propias, ya sean exclusivas o compartidas) y que se arbitren mejores fórmulas de participación en la elaboración de las normas y decisiones comunitarias. Hay que advertir que, en buena medida, las respuestas a estas demandas dependen más de los Estados, es decir de sus Gobiernos Centrales, que de las instituciones de la UE. Eso explica que las formas concretas que adquieren las vías señaladas varían de un país a otro. La articulación de las mismas es la siguiente:

1) *Participación en la voluntad comunitaria estatal (sistema interno estatal, bien bilateral y/o multilateral)*

Parte de los Estados de la UE han creído conveniente establecer sistemas internos de concertación comunitaria tanto de índole multilateral (intercambios del Gobierno Central con el conjunto de Gobiernos No Centrales) como, en casos especiales, de carácter bilateral (contactos directos del Gobierno Central con un Gobierno No Central). Esta concertación se basa en las disposiciones constitucionales o en la normativa adoptada expresamente. Se pretende intercambiar información, debatir sobre temas comunitarios y adoptar posicionamientos compartidos y consensuados cuando los intereses y competencias regionales puedan verse afectadas por decisiones que serán tomadas en la UE con la intervención de los Estados, como acontece con el procedimiento de codecisión.

Señalaré el funcionamiento de esta vía en algunos Estados. En Bélgica el Gobierno federal intercambia y se coordina con las regiones y comunidades a través de la Dirección para Asuntos Europeos del Ministerio Federal de Asuntos Exteriores. Además, delegados y funcionarios de regiones y comunidades tienen presencia en la Representación Permanente (embajada) de Bélgica ante la UE. En Alemania el Gobierno federal está obligado a considerar la postura de los länder que es discutida y adoptada en el Bundesrat, existiendo otros cauces de intercambio como es la Conferencia Permanente de los Ministros de Asuntos Europeos de los Länder. En el Reino Unido,

tras la devolución de poderes, se suscribieron varios acuerdos de entendimiento destacando la creación del Comité Conjunto de Ministros consultivo para temas europeos entre el Gobierno Central (que también asume la representación e intereses de Inglaterra) y los de Escocia, Gales e Irlanda del Norte. En España en el plano multilateral funciona la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) y las Conferencias Sectoriales (sobre asuntos específicos de agricultura, pesca, sanidad, educación...), principales foros de intercambio entre Gobierno español y Gobiernos autonómicos; y en el plano bilateral para abordar cuestiones particulares de algunas comunidades se crearon las Comisiones Bilaterales Administración del Estado-Administración Autonómica.

2) Presencia en la representación estatal ante el Consejo de la UE (Consejo de Ministros)

Ya he comentado en páginas anteriores que desde la entrada en vigor del Tratado de la UE (Maastricht), noviembre de 1993, los representantes que acuden por cada Estado no tienen que ser necesariamente ministros o ministras de los Gobiernos centrales, ya que quedó dispuesto que basta con que aquellos ostenten “rango ministerial” y estén facultados para comprometer al Estado miembro, siendo éste quien otorga dicho rango. Desde entonces a la representación estatal se pueden incorporar miembros de los Gobiernos No Centrales, ya sea acompañando al ministro o ministra del Gobierno Central o, aunque solo lo emplee hasta ahora Bélgica, que sea un consejero o consejera regional quien encabece la representación estatal. El punto clave de esta vía es que corresponde internamente a cada Estado decidir si la utiliza o no, y en caso afirmativo concretar los detalles para su puesta en práctica. En definitiva, la decisión queda en manos del Gobierno Central que puede optar por emplearla con todas sus consecuencias (caso belga) o no usarla (caso español que hasta recientemente, diciembre de 2004, sus gobiernos centrales se opusieron a ello pese a las reiteradas demandas de los gobiernos autonómicos y mayoría de fuerzas políticas inclinadas por aprovechar la oportunidad brindada por los tratados comunitarios).

Cualquier entendido en asuntos comunitarios conoce que esta vía (junto o en paralelo a la anteriormente comentada de incidir en la posición estatal) es de gran interés porque supone participar e influir en el Consejo de Ministros de la UE, una institución fundamental (junto a la Comisión y Parlamento Europeo) en el proceso comunitario de toma de decisiones, entre otras atribuciones relevantes. No obstante, tampoco hay que sacralizar esta vía ya que el consejero o consejera regional no lleva la postura de su gobierno sino del conjunto de gobiernos regionales de su Estado; interviene formalmente en nombre del Estado; va en un segundo plano ya que oficialmente el ministro o ministra central tiene mayor rango y, durante la reunión, éste o ésta es quien le autoriza a hablar. Además, en la práctica de las reuniones del Consejo las intervenciones

son breves (25 exposiciones y turnos de palabra por cada tema de un abultado orden del día con tiempos medidos). Es una vía de interés pero con algunas limitaciones.

Por otro lado, son muy pocos los Estados que utilizan el sistema y siguiendo mecanismos diferentes. Son concretamente y hasta ahora 6 los países que posibilitan esta presencia regional: Bélgica; Alemania, cuya representación es presidida por la Federación; Austria, en contadas ocasiones participa un ministro de un land; Reino Unido, únicamente si lo cree conveniente el primer ministro británico se incorporan a la delegación un ministro escocés o norirlandés o un secretario galés; Portugal, solo se emplea en casos muy concretos y previstos exclusivamente para Madeira y Azores; y España, desde 2005 poniendo en ejecución el acuerdo al efecto alcanzado en diciembre de 2004.

Es en Bélgica, gracias a un acuerdo habido en 1994 sobre la representación ante el Consejo, el Estado que dispone del modelo más avanzado de presencia regional. Se han fijado cuatro modalidades basadas en la agenda de temas tratados en el Consejo de la UE y su equivalencia con las competencias de las entidades federadas. En consecuencia la representación es: 1) federal exclusiva; 2) federal con un asesor de las entidades federadas; 3) de las entidades federadas con un asesor federal; y 4) exclusiva de las entidades federadas. La tercera y cuarta categorías explican que en numerosas ocasiones la representación de Bélgica sea asumida por una de las entidades federadas según un calendario de rotación. Suele ser recordado como durante la Presidencia belga de la UE en el segundo semestre de 2001 en varias reuniones la presidencia de Consejos sectoriales europeos fue encabezada por alguno de los representantes de Flandes, Valonia y Bruselas-Capital (Evens, 2002).

Respecto al Estado español los Gobiernos centrales rechazaron durante una década dar cabida a las Comunidades Autónomas en la delegación estatal, lo cual fue muy criticado por amplios sectores políticos. El presidente José Luis Rodríguez Zapatero, tras el cambio de gobierno habido en abril de 2004, se mostró dispuesto a estudiarla. En la reunión de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), celebrada el 9 de diciembre de 2004, hubo dos acuerdos: sobre la participación autonómica en algunos Consejos de Ministros de la UE; y respecto a la modificación de la composición de la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Española en Bruselas. En cuanto al primero, puesto en marcha a partir de 2005, cabe incorporar a la delegación española en las reuniones de algunas formaciones del Consejo a un miembro (con rango de consejero o consejera de un Gobierno autonómico) que representa a las Comunidades Autónomas en los asuntos que incidan en sus competencias. Es miembro de pleno derecho de la delegación española y se desempeña en nombre del conjunto de Comunidades Autónomas. La

participación se limita a 4 de las formaciones del Consejo: empleo, política social, sanidad y consumo (incluido turismo); agricultura y pesca; medio ambiente; y educación, juventud y cultura. La elección del representante autonómico se efectúa en cada una de las Conferencias Sectoriales que se corresponden con los ámbitos de las formaciones del Consejo, siguiendo un sistema de alternancia que combina criterios diversos. Tras más de un año de experiencia (2005-06), varios Gobiernos autonómicos, entre ellos el vasco, han pedido que se amplíe la presencia autonómica a otras formaciones del Consejo.

3) Presencia en los Comités Consultivos y de Expertos de la Comisión Europea (aporte técnico)

Como se sabe la Comisión Europea tiene la capacidad de iniciativa legislativa, entre otras atribuciones, tarea para la que cuenta con una serie de Comités Consultivos y de Expertos. Algunos Gobiernos Centrales, entre ellos el español, han aceptado que una parte de los expertos en varias materias (energía, medio ambiente, salud, redes transeuropeas, desarrollo rural...) que asesoran a la Comisión en la fase de preparación de las normas comunitarias puedan ser nombrados por los Gobiernos Regionales. Es una forma de hacerse presente en una de las instituciones europeas y contribuir desde una óptica básicamente técnica, si bien es una participación de poca relevancia política.

4) Presencia en el Comité de las Regiones (órgano consultivo de entes regionales y locales)

Aparentemente el Comité de las Regiones (CdR) sería el “espacio natural” de las regiones para intervenir colectivamente en las instituciones europeas. Desde algunos sectores políticos se dio por hecho que desde su entrada en funcionamiento, en el año 1994, se resolvía de alguna manera la exigencia de una mayor visibilidad del hecho regional y, ciertamente, hasta se generaron expectativas en el sentido de que los Gobiernos Regionales ya lograban una cota de participación en la UE suficiente. Sin embargo, las cosas no han sido tan simples. Hay dos problemas estructurales que limitan al CdR: su composición es mixta (regiones y entidades locales con poderes, intereses, problemáticas, etc., distintas); y, sobre todo, su función meramente consultiva (elaboración de dictámenes sobre diversos temas) que conlleva dificultades para que sus posiciones (por otro lado casi siempre de mínimos dada la heterogeneidad de entidades representadas) sean consideradas por el resto de instituciones europeas. Sin desdeñar la labor del CdR, sí hay que señalar que las expectativas aludidas no se han confirmado. Muchos de los Gobiernos No Centrales con poderes legislativos han ido manifestando algunas críticas sobre su funcionamiento y eficacia. Esto explica, junto a otros argumentos e inquietudes, que fuera creada en 2000 la Conferencia de Regiones con Competencias Legislativas (Reg Leg). Sus miembros siguen trabajando en el CdR pero al margen

han dispuesto de este otro foro de encuentro, análisis y elaboración de demandas. Con ocasión de la Convención Europea y la elaboración del Tratado Constitucional hubo diversas propuestas para introducir cambios en el CdR, elevando su status en la estructura institucional comunitaria, revisando su composición, subdividiendo el órgano en dos cámaras (una para los entes regionales y otras para los locales), replanteando sus funciones, revalorizando sus posicionamientos consultivos (de forma que el resto de instituciones deberían justificar porqué desechan el sentido de un determinado dictamen del CdR), buscando alguna fórmula para intervenir en el procedimiento de codecisión, etc., pero apenas del grueso de estas sugerencias unas pocas han sido tenidas en cuenta. Las más interesantes y ambiciosas fueron desechadas o rebajadas por influjo de los gobiernos estatales y buena parte de los parlamentarios y parlamentarias europeas. En resumen, entiendo que el CdR es un foro de un cierto interés pero que no satisface a los Gobiernos No Centrales o, al menos, a los más importantes y dinámicos.

5) *Delegaciones de los Gobiernos No Centrales en Bruselas*

Una última vía a reseñar, aunque sea un mecanismo no formalizado en los tratados ni forme parte de la estructura institucional comunitaria, sino que es una decisión autónoma de cada Gobierno No Central, es la de abrir una delegación en Bruselas para estar en el “corazón” de la UE. Hoy es un hecho generalizado este tipo de oficinas, en 2002 se contabilizaban 244 encuadradas en el llamado *eurolobbyng* de entes regionales y locales (Badiello, 2004), aunque hay que recordar que en su momento (como fueron los casos español e italiano) muchos gobiernos centrales emplearon todos sus medios políticos y jurídicos para evitar el establecimiento de tales representaciones directas. Recuérdese el intento en 1988 de apertura de la Delegación vasca que provocó un conflicto de competencias que quedó resuelto en 1994 tras la sentencia favorable a la pretensión del Gobierno Vasco y de otras Comunidades Autónomas por parte del Tribunal Constitucional. De hecho algunas regiones tuvieron que buscar fórmulas alternativas (creación de fundaciones, consorcios...) para poder estar en Bruselas.

Genéricamente las funciones de tales oficinas son: 1) Mantienen informados de los asuntos comunitarios y decisiones de las instituciones europeas a los Gobiernos Regionales; 2) Realizan el seguimiento de las iniciativas legislativas comunitarias que puedan incidir en sus competencias, así como de aquellos aspectos en los que su administración pueda verse involucrada (política regional, fondos estructurales, programa Interreg, convocatorias públicas...); 3) Trazan cauces y redes de relación e intercambio (*networking*) con las instituciones europeas, funcionariado comunitario, delegaciones de otros Gobiernos Regionales y con otras representaciones; y 4) Asesoran en asuntos comunitarios (ayudas europeas, legislación, establecimiento de contactos...) a las entidades

públicas y privadas de su territorio (administraciones locales, cámaras de comercio, empresas...). Varían enormemente las figuras jurídicas, estructura, personal, presupuesto, etc., de cada delegación. Unos gobiernos están representados directamente (País Vasco, Escocia, Canarias...); otros utilizan fundaciones (Fundación Galicia Europa) y consorcios públicos (Patronat Català Pro Europa). Algunos han dispuesto de oficinas conjuntas de entidades de un mismo Estado (por ejemplo, Regiones del Centro de Italia, Bretaña y Pays de la Loire), o de varios Estados (por ejemplo, land austriaco del Tirol con las provincias italianas de Bolzano y Trento; oficina compartida por Aquitania, Wielkopolskie, Hessen y Emilia-Romagna).

Lógicamente, las reseñadas vías de participación de los Gobiernos No Centrales en la UE son objeto de distintas valoraciones tanto desde los puntos de vista políticos como desde los enfoques académicos. Es el típico asunto en el que se suele coloquialmente aludir a la figura de la botella medio vacía o medio llena, es decir un mismo estado de cosas se evalúa distintamente según los presupuestos, intereses, aspiraciones, etc., de cada observador. Siendo una materia opinable y sin maximalismos reconociendo algunos lentos avances, entiendo que los problemas, limitaciones y deficiencias siguen dificultando una auténtica participación de las regiones, especialmente de las regiones políticamente fuertes así como de las naciones sin Estado, en la UE. En siguientes apartados reseñaré algunas de las críticas efectuadas.

6. El Comité de las Regiones (CdR) y las Regiones Legislativas (Regleg) ante el Tratado Constitucional (un posicionamiento de mínimos)

No es el objetivo de esta ponencia analizar a fondo el Tratado Constitucional, sobre el que hay una extensa bibliografía. Además, no hace falta insistir en que no entrará en vigor con su actual formulación hasta que se decida cómo superar la crisis provocada durante su ratificación y se resuelva si su texto es modificado, y en su caso en qué aspectos, o si se opta por otro tipo de solución. Respecto al lugar ocupado por las regiones en el mismo encontramos tanto textos que destacan los avances como otros que argumentan que apenas se han plasmado progresos. Son numerosas las opiniones a medio camino como, por ejemplo, la de Juan José Álvarez que mantiene que “El ‘hecho’ regional queda sin duda reforzado en la Constitución Europea, aunque de forma no del todo satisfactoria”, añadiendo que ofrece “potencialidades” pero que “será el futuro desarrollo de éstas el que determine el escenario real” (Álvarez, 2005). José Ramón Bengoetxea califica el enfoque del Tratado Constitucional de “estatalista” y la respuesta dada a la cuestión regional “escasa”, si bien destaca los siguientes elementos: “la subsidiariedad ahora por fin se extiende a los entes infraestatales; se posibilita la participación de los parlamentos regionales a través de los estatales, se concede una limitada legitimación activa al Comité de las Regiones. A esta cuestión

constitucional se añade otra económica y social como la cohesión territorial que refuerza y reforzará en el futuro la dimensión regional y policéntrica de la UE” (Bengoetxea, 2005).

Aquí comentaré los más recientes análisis de los foros regionales que entiendo son más importantes: un órgano de la UE cual es el Comité de las Regiones (CdR); y la asociación de Regiones con Poder Legislativo (Reg Leg).

El documento más completo y actualizado del Comité de las Regiones (CdR) respecto al tema que nos ocupa es el Dictamen titulado “El estado del proceso de descentralización en la UE y el lugar de la autonomía local y regional en el proyecto de Tratado Constitucional”, adoptado en su 60º pleno celebrado en Bruselas el 7 de julio de 2005. Dentro de un tono comedido, además de consensuado entre entidades muy diversas, se efectúan algunas recomendaciones. Entre ellas destacaré algunas que resumen el posicionamiento contenido en un largo documento. Se vuelve, una vez más, a insistir en la necesidad de una efectiva aplicación de la subsidiariedad: el CdR “2.11 insta a los Estados miembros a establecer las fórmulas necesarias a fin de garantizar, dentro de su ámbito territorial, la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en la relación entre la Unión, los Estados y las entidades regionales y locales”. Asimismo, se subraya la importancia de que las regiones tengan cauces de participación en las decisiones comunitarias europeas: “2.16 exhorta a los Estados miembros que integran entidades regionales con poderes legislativos a que intensifiquen el proceso de descentralización política mediante el establecimiento de los mecanismos necesarios que permitan a esas entidades regionales participar de forma efectiva en los procesos de decisión comunitarios”. Y se recuerda el interés que encierra la puesta en vigor de un convenio hace años, pues data de 1997, elaborado por el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa: “2.23 exhorta al Consejo de Europa y a los Estados miembros a aprobar y ratificar, como convenio internacional, el Proyecto de Carta de la Autonomía Regional, lo cual le otorgará un valor jurídico y una protección propias del Derecho internacional”. Cabe recordar que dicha Carta contiene un artículo específico que versa sobre la “Participación en los asuntos europeos e internacionales” (artículo 10) en el que se señala que: “1. Las regiones tienen el derecho de participar (...) en los trabajos de las instituciones europeas. 2. (...) el derecho, en el momento en que su Estado negocie la conclusión de un Tratado Internacional (...) que pueda afectar directamente a sus competencias (...) de ser consultadas (...). 4. (...) el derecho de crear (...) oficinas de enlace ante otras regiones (...), o ante organizaciones internacionales (...), con el fin de promover o defender sus intereses”. La posición del CdR no es tanto pretender incorporar nuevos mecanismos como, al menos, garantizar que los ya previstos se ejecuten.

Por su parte la posición de la Red de Regiones con Poder Legislativo (Reg Leg) presenta quizás un nivel de exigencia algo mayor que el CdR, lo cual creo que es debido a la naturaleza de sus miembros (únicamente regiones con capacidades legislativas, sin presencia de regiones con menores atribuciones ni de administraciones locales) y a que es una asociación que no depende de la Unión Europea por lo que su margen de pronunciamientos carece de limitaciones formales e informales. La Declaración de Munich (Land de Baviera), adoptada por la Sexta Conferencia de Presidentes con Poder Legislativo celebrada el 21 y 22 de noviembre 2005, se dedicó en buena medida a verter una serie de reflexiones sobre el Tratado Constitucional. Aunque en un tono de apoyo al mismo (“marcaría un importante paso hacia adelante para las regiones con poder legislativo”), se recordaba que el rechazo habido en Francia y Países Bajos “ha puesto de relieve la distancia entre la UE y sus ciudadanos. Esta situación crítica sólo se superará mediante cambios reales tanto en la forma en la que se toman las decisiones europeas como en el contenido de sus políticas. Las regiones con poder legislativo pueden realizar una importante contribución para reducir la brecha entre los ciudadanos y la UE”. Entre las numerosas apreciaciones se solicitaba “una reorientación de la política de la UE y un proceso decisorio más incluyente, que restablezca la confianza de los ciudadanos en la UE”, lo cual se concretaba en varias recomendaciones. Entre ellas se indicaba que “la subsidiariedad debería convertirse en el principio orientador tanto en el reparto de competencias entre el nivel europeo y los Estados miembros como para guiar a la Unión Europea en el uso de sus competencias”. Se pedía “una mayor implicación de los parlamentos nacionales y de las regiones, incluyendo, en su caso, a las asambleas regionales, en el proceso de toma de decisiones europeo”. Incluso se sugería poner ya en práctica algunos de los nuevos mecanismos previstos en el Tratado: “es necesario aplicar el mecanismo de alerta temprana de la subsidiariedad independientemente de la entrada en vigor del Tratado Constitucional”. Y se apuntaba que “para aplicar el principio de subsidiariedad, la Comisión debería, por principio, consultar directamente a las regiones con poder legislativo cuando proponga una nueva regulación que afecte a sus competencias”. El resto de puntos son similares y/o complementarios a los citados. En definitiva, con un talante que cabe calificar de posibilista se insta a instituciones europeas y Estados a conceder un papel más relevante a las regiones, al menos a las llamadas fuertes y con voluntad de lograr una mayor presencia en el entramado de la UE.

7. Limitaciones e insuficiencias para la participación de las Entidades No Centrales (especialmente las naciones sin Estado) en la Unión Europea

Concluiré esta ponencia tratando de resumir y reagrupar las principales tesis mantenidas que giran todas ellas sobre las limitaciones e insuficiencias existentes para la participación de las Entidades No Centrales en la Unión Europea.

1) *La resistencia de los Estados a dotar de un mayor papel a las Entidades No Centrales*

Tomo prestado un párrafo de un artículo de Paquin y Lachapelle que, de alguna manera, refleja una de las dinámicas vividas, entre otras, en el proceso de construcción europea: “Los países han actuado generalmente según la lógica de un Estado centralizado que determinaba las políticas internacionales. No solamente han ostentado el monopolio de la definición de ‘interés nacional’, sino que también determinan las posiciones de su país frente a la Unión Europea. Ciertos países han recurrido a consultas *ad hoc* más o menos formales, pero se han institucionalizado pocos mecanismos (...). Denunciando esta situación, numerosas regiones han presionado sobre sus respectivos gobiernos centrales y sobre las instituciones europeas para tener un papel más importante en las decisiones de la Unión” (Paquin y Lachapelle, 2004: 99-100).

No es arriesgado predecir que los Gobiernos No Centrales, al menos el grupo conformado por territorios e instituciones con poderes legislativos y especialmente las naciones sin Estado, seguirán reclamando una mayor presencia en la Unión Europea como en general en las relaciones internacionales. En el empeño seguirán apareciendo diversos tipos de obstáculos, políticos y jurídicos, levantados por los Gobiernos Centrales y los Estados.

Este escenario es descrito con acierto por el diplomático británico Shaun Riordan: “Los niveles de gobierno subnacionales, que se impacientan por desempeñar un papel puramente de facto en los asuntos exteriores, están empezando a exigir un papel representativo más formal. Los políticos situados en el viejo nivel nacional, deseosos de proteger los poderes y privilegios de que aún disponen, intentan por todos los medios resistirse a esta tendencia” (Riordan, 2005: 115). Es más, Louis Balthazar, aludiendo a la experiencia histórica habida con la acción exterior de Québec, mantiene la opinión -entendiendo que aplicable a los Gobiernos No Centrales del contexto europeo- de que “los gobiernos centrales van a tolerar la presencia internacional de algunas de sus regiones tan sólo mientras ésta no sea demasiado relevante” (Balthazar, 2001: 180). Esta tensión entre actores centrales y no centrales seguramente será en los próximos tiempos parte del escenario internacional tanto europeo como mundial.

2) *Los Estados deciden en la práctica el espacio de participación en la Unión Europea concedido a los Gobiernos No Centrales*

Centrándonos específicamente en la UE hay un elemento hoy por hoy decisivo y que marca de manera determinante el tema que he analizado: los Estados, entendiendo por ello los Gobiernos y administraciones Centrales, son los interlocutores privilegiados y el eje de la estructura comunitaria. De ellos depende, en gran medida, el espacio y margen dejado a otros actores como son las

Entidades No Centrales. Hemos visto como en todas las posibles vías de participación regional en la Unión Europea (apartado 5) intervienen, de una u otra manera, los Gobiernos Centrales, sus decisiones políticas y normativas internas estatales, decidiendo hasta qué punto y con qué condicionantes pueden llegar al espacio comunitario los Gobiernos No Centrales. El politólogo y profesor universitario Klaus-Jürgen Nagel lo expone con toda claridad: “Son los gobiernos [centrales] los que deciden sobre el acceso de las regiones a los instrumentos que Europa les ofrece. Son ellos los que, ante el Tribunal de Justicia, tienen la responsabilidad de aplicar las normativas europeas; los que pueden autorizar o no la participación en los Consejos de Ministros, donde también pueden o no permitir que un representante del nivel regional emita los votos que pertenecen al Estado miembro. Y también son ellos los que deciden quien representa a los niveles subestatales en el Comité de las Regiones” (Nagel, 2004: 278-279).

3) Los Gobiernos No Centrales apenas intervienen en las reformas de los tratados europeos

La situación descrita, como ya hemos apuntado en páginas anteriores, no tiene visos de cambiar. Se observó con el desarrollo de la Convención Europea y la elaboración del Tratado Constitucional. Durante la celebración de la Convención el Comité de las Regiones solo fue admitido con el estatus de observador, de forma que su participación, muy a su pesar, tuvo un perfil bajo.

En un trabajo de la catedrática Teresa Freixes, dedicado a la participación del CdR en la Convención, se valora que “la débil posición de los representantes del Comité, como meros observadores, sin poder ejercer plenamente funciones decisorias, constituye una de las plausibles explicaciones del escaso reconocimiento que esta entidad y, también, los entes sub-estatales, han obtenido en el del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa”. Si tomó parte el CdR en la Convención pero con un tratamiento similar a otras entidades (organizaciones sociales privadas) de la llamada “sociedad civil”, lo cual fue “inadecuado” dado que el CdR es un órgano comunitario de carácter público. Muchos especialistas, además de políticos, defienden que no hubiera sido tan complicado que el CdR hubiera estado representado con una delegación directa con el rango de miembros titulares de la Convención. Las aportaciones del CdR, a través del grupo de contacto y trabajo “Regiones y entidades locales”, los documentos de trabajo enviados por las asociaciones europeas de autoridades regionales y locales (ARE, REG LEG, CRPM, CALRE, CMRE...), y las propuestas de algunos Gobiernos y Parlamentos No Centrales, apenas tuvieron éxito en cuanto a sus aspectos más relevantes, salvo algunas leves enmiendas admitidas al proyecto constitucional. “Pero si la sociedad civil -recuerda Freixes- intentó reiteradamente reforzar el papel de las regiones en la estructura de la Unión, la Convención se decantó claramente por no modificar el *status quo* existente y, por el contrario, reforzar el papel de los

parlamentos nacionales [estatales] en la función legislativa de la Unión en el control del principio de subsidiariedad”. “Los Grupos de Trabajo creados por la Convención, como paso previo a la adopción del Anteproyecto constitucional, emitieron sendos informes, según el objeto de su misión. En ellos quedó de manifiesto la postura mayoritaria de la Convención, y unánime en el *Presidium*, de mantener sin casi modificaciones el papel de que goza actualmente el Comité de las Regiones en los Tratados y de considerar que la participación de las regiones en la Unión es una materia de competencia exclusiva de los Estados miembros”, concluye (Freixes, 2005: 235-242).

Lo ocurrido en la Convención no es un hecho pasajero. De cara a futuras reformas no está prevista, según el proyecto constitucional europeo y los procedimientos de revisión establecidos, la presencia directa de representantes regionales. La única excepción será Bélgica, Estado que en una Declaración emitida en la Conferencia Intergubernamental expresó que los parlamentos de sus regiones y comunidades conforman, junto al parlamento federal, su sistema parlamentario estatal. Por lo tanto, el panorama no es precisamente alentador como nos lo describe Iñigo Bullain: “De esta manera parece excluirse que en el futuro, representantes de ejecutivos o de parlamentos regionales vayan a participar en los procesos de reforma de la Constitución europea. Vista la experiencia de la reciente Convención Europea dicha perspectiva no resulta particularmente alentadora sobre el eco que las posiciones regionales puedan alcanzar en próximas reformas con lo que es previsible, si no se corrige la composición de los agentes llamados a participar en las reformas, un aumento de tensión entre la Unión y las regiones. No parece viable una Europa que enfrente a las regiones con los Estados pero tampoco parece deseable una Europa que marginalice a las regiones” (Bullain, 2005: 271-272).

4) El replanteamiento del marco existente y el necesario reconocimiento de las Entidades No Centrales y naciones sin Estado

Resulta evidente que desde una sensibilidad regionalista, y máxime desde una perspectiva de las naciones sin Estado, el grado y formas de participación de las Entidades No Centrales en la Unión Europea es absolutamente insuficiente. Tanto en lo que atañe a la intervención de cada Gobierno No Central por separado como en cuanto a la actividad colectiva conjunta. Y ello aceptando que se han ido logrando algunos avances en los últimos tiempos. Pero la lentitud con la que sobre todo los Estados (y solo algunos) e instituciones europeas han accedido a tales avances es llamativa. Además, si comparamos lo alcanzado con las reivindicaciones, sugerencias, propuestas, etc., habidas el balance es muy exiguo.

Si se acepta como válida esta conclusión acabada de mencionar convendrá concluir que las regiones, fundamentalmente las legislativas, y las naciones sin Estado deberán seguir presionando -tal vez buscando nuevos métodos- a la UE y a los Estados para que sean adoptados cambios de cierta trascendencia. Seguramente habrá que cuestionar el modelo existente y hasta buscar fórmulas creativas que replanteen el marco de relaciones entre los superpuestos niveles de gobierno y los actores que se desenvuelven en cada uno de los mismos. En esta línea va la reflexión del investigador catalán Ricard Ramón que, en un trabajo dedicado a lo que califica de “largo camino” hacia la institucionalización de la Europa multinivel, escribe: “A pesar del triunfo de los planteamientos estatocéntricos, el modelo no tiene el futuro asegurado, siempre y cuando determinados entes subnacionales de fuerte identidad y amplias competencias no tengan garantizados unos accesos estables y autónomos a las instituciones de la Unión. En una Europa repleta de pequeños Estados, aumentará la visibilidad de determinados entes subnacionales y será cada vez más difícil legitimar ante muchos ciudadanos un sistema político vertebrado exclusivamente a partir de los Estados. La futura Unión tendrá que buscar nuevas fórmulas de gobernanza, mucho más creativas que las actuales, que replanteen el marco de relaciones entre ésta y las regiones” (Ramón, 2004: 323).

De similar parecer es Michael Keating que en una acertada síntesis del presente y perspectivas de futuro señala: “La futura Europa, al igual que los propios estados, probablemente sea territorialmente asimétrica, ya que nunca será posible encajar la gran diversidad de realidades territoriales en el mismo marco rígido, ya sean estados, regiones o naciones sin estado. Existen múltiples necesidades funcionales y múltiples demandas de reconocimiento, tantas como espacios democráticos dentro y entre los estados. Una Europa pluralista deberá reconocer esta realidad”. Trabajando en tal sentido sugiere “alejarse de la idea del poder como un juego de suma cero, en el que un nivel (Europa, los estados o las regiones) debe ganar y el otro perder. Al contrario, creo que es posible desarrollar nuevas vías de reflexión y aprovechar los recursos para el beneficio de todos los niveles” (Keating, 2002: 224-225).

En todo caso, la presión principal corresponderá hacerla a los Gobiernos No Centrales ya que, como apunta Morata, si “las regiones pretenden jugar un papel protagonista en el sistema de GML [gobernanza multinivel] europeo, deberán reforzar sus propias capacidades institucionales, cooperando entre sí y presionando al mismo tiempo de forma conjunta sobre sus respectivos Estados y sobre la Unión para incrementar su cuota de participación en la gobernanza europea” (Morata, 2004b).

Bibliografía

- ALDECOA, Francisco y KEATING, Michael (eds.) (2001), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons.
- ÁLVAREZ RUBIO, Juan José (2005), “Constitución Europea y Euskadi: balance y retos en presencia”, *Euskonews&Media*, núm. 289 (disponible en: www.euskonews.com/0289zbk/gaia28902es.html).
- ATTINÀ, Fulvio (2001), *El sistema político global. Introducción a las relaciones internacionales*, Barcelona, Paidós.
- BADIELLO, Lorenza (2004), “La representación regional en Bruselas: evolución, funciones y perspectivas”, en: MORATA, Francesc (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 327-368.
- BALTHAZAR, Louis (2001), “La experiencia de Québec: ¿Éxito o fracaso?”, en: ALDECOA, Francisco y KEATING, Michael (eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, pp. 163-181.
- BENGOETXEA, José Ramón (2005), “El Tratado Constitucional: el proceso constitucional europeo en la encrucijada”, *Euskonews&Media*, núm. 289 (disponible en: www.euskonews.com/0289zbk/gaia28901es.html).
- BULLAIN, Iñigo (2005), “Autonomía regional y Constitución Europea”, en: AA.VV., *El Estado autonómico: integración, solidaridad y diversidad*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública y Editorial Colex, volumen I, pp. 255-276.
- CASTRO RUANO, José Luis de (1994), *La emergente participación política de las regionales en el proceso de construcción europea*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública.
- CASTRO RUANO, José Luis de, y UGALDE ZUBIRI, Alexander (2004), *La acción exterior del País Vasco (1980-2003)*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública.
- _____ (2005), *Anuario sobre la acción exterior del País Vasco 2004*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública.
- _____ (2006), *Anuario sobre la acción exterior del País Vasco 2005*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública (en prensa).
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001), *La gobernanza europea. Un libro blanco*, Bruselas, 25.7.2001, Com (2001) 428 final.
- COMITÉ DE LAS REGIONES (2005), Dictamen “El estado del proceso de descentralización en la UE y el lugar de la autonomía local y regional en el proyecto de Tratado Constitucional”, Bruselas, 60º Pleno, 7 de julio de 2005.
- DEHOUSSE, Renaud (1991), *Fédéralisme et relations internationales: une réflexion comparative*, Bruselas, Bruylant.

- EVENS, Freddy (2002), "Flandes y la Presidencia Europea", en: AA.VV., *Los nuevos actores del proceso de integración europea*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, pp. 77-110.
- FREIXES, Teresa (2005), "La dimensión regional en la Unión Europea", en: AA.VV., *El Estado autonómico: integración, solidaridad y diversidad*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública y Editorial Colex, volumen I, pp. 231-254.
- GOBIERNO VASCO/EUSKO JAURLARITZA (2004), *Posición del Gobierno Vasco sobre el futuro de la Unión Europea. Eusko Jaurlaritzaren jarrera Europar Batasunaren etorkizuna dela-eta*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco/Eusko Jaurlaritzza.
- HOCKING, Brian (1994), "Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux: désuétude de l'interne et de l'externe?", *Études Internationales*, vol. XXV, núm. 3, pp. 409-420.
- _____ (2004), "Patrullar por la 'frontera': la condición de actores de los Gobiernos No Centrales", en: MORATA, Francesc (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 395-426.
- _____ (2005), "Las relaciones exteriores de Gobiernos No Centrales", Ponencia en las Jornadas "La estrategia exterior de los gobiernos sub-estatales", Bilbao, Diputación Foral de Bizkaia (mimeo).
- HOOGHE, Liesbet y MARKS, Gary (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Oxford, Rowman & Littlefield Pub.
- _____ (2004), "Gobernanza estatocéntrica y gobernanza multinivel", en: MORATA, Francesc (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 51-85.
- JAUREGUI, Gurutz (1997), *Los nacionalismos minoritarios y la Unión Europea*, Barcelona, Ariel.
- JEFFERY, Charlie (ed.), (1997), *The Regional Dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europe?*, Londres, Frank Cass.
- KEATING, Michael (1988), *State and Regional Nationalism. Territorial Politics and the European State*, Londres, Harvester-Wheatsheaf.
- _____ (1996), *Nations Against the State. The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, Londres, Macmillan Press; ed. castellana: (1996), *Naciones contra el Estado. El nacionalismo de Cataluña, Québec y Escocia*, Barcelona, Ariel.
- _____ (1998), *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham, Edward Elgar Pub.
- _____ (2002), "La Europa de las regiones. Perspectivas y oportunidades", en: AA.VV., *Los nuevos actores del proceso de integración europea*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, pp. 211-225.

- _____ (2005), artículo en respuesta a la cuestión “Los nacionalismos y Europa: ¿Se justifican los nacionalismos en un marco político como el español que tiende hacia la integración europea?”, *Papeles*, núm. 89, pp. 22-24.
- LOUGHLIN, John (1999), “La autonomía en Europa occidental: un estudio comparado”, en: LETAMENDIA, F. (coord.), *Nacionalidades y regiones en la Unión Europea*, Madrid, Fundamentos e Instituto Vasco de Administración Pública, pp. 109-159.
- _____ (2001), “Introduction: The Transformation of the Democratic State in Western Europe”, en: LOUGHLIN, John (ed.), *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*, Oxford, Oxford University Press, pp. 1-33.
- MARCOU, Gérard (en colaboración con GAZARYAN, Artashes, y SVOBODA, Karel) (2000), “La regionalización en Europa”, Working Paper, *Regional Policy Series*, REGI 108 A XX/rev. 1, 4-2000, Luxemburgo, Parlamento Europeo.
- MORATA, Francesc (1999), “Crisis del Estado y gobernación cooperativa territorial”, en: LETAMENDIA, F. (coord.), *Nacionalidades y regiones en la Unión Europea*, Madrid, Fundamentos e Instituto Vasco de Administración Pública, pp. 93-108.
- _____ (2004a), “Gobernanza multinivel y cooperación subestatal en la Unión Europea”, en: MORATA, Francesc, LACHAPELLE, Guy, y PAQUIN, Stéphane (eds.), *Globalización, gobernanza e identidades*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autonòmics i Locals, pp. 105-132.
- _____ (2004b), “Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea”, en: MORATA, Francesc (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 19-50.
- NAGEL, Klaus-Jürgen (2004), “La actuación de las regiones en la política europea: un análisis comparado”, en: MORATA, F. (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 245-284.
- PAQUIN, Stéphane (2004), *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruselas, Presses Interuniversitaires Européennes-Peter Lang.
- PAQUIN, Stéphane, y LACHAPELLE, Guy (2004), “¿Porqué las regiones tienen relaciones internacionales?”, en: MORATA, Francesc, LACHAPELLE, Guy, y PAQUIN, Stéphane (eds.), *Globalización, gobernanza e identidades*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autonòmics i Locals, pp. 85-103.
- PETSCHEN, Santiago (1992), *La Europa de las regiones*, Barcelona, Institut d’Estudis Autonòmics.
- RAMON, Ricard (2004), “El Comité de las Regiones: el largo camino hacia la institucionalización de la Europa multinivel”, en: MORATA, F. (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 285-325.

REG LEG (Red de Regiones con Poder Legislativo) (2005), “Declaración de Munich” (adoptada por la Sexta Conferencia de Presidentes con Poder Legislativo, 21 y 22 de Noviembre 2005).

RIORDAN, Shaun (2005), *Adiós a la diplomacia*, Madrid, Siglo XXI (traducción de: (2003), *The New Diplomacy*, Oxford, Polity Press).

UGALDE ZUBIRI, Alexander (2004), “La acción exterior histórica y presente del Gobierno Vasco y del Gobierno Navarro (1939-2004)”, en: AGIRREAZKUENAGA, Joseba (Dtor.), *Historia de Euskal Herria. Historia general de los vascos*, Tomo VI. *Dictadura, democracia y autogobierno. La nueva sociedad vasca 1937-2004*, Donostia-San Sebastián, Editorial Lur, pp. 259-273.

_____ (2006a), “La acción exterior de los Gobiernos No Centrales en la Unión Europea ampliada”, en: AA.VV., *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005*, Bilbao, UPV/EHU, pp. 277-343 (también disponible en: www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/ponencias.htm).

_____ (2006b), “La acción exterior de los Actores Gubernamentales No Centrales: un fenómeno creciente y de alcance mundial”, *Politika* (Revista de Ciencias Sociales), núm. 2, (en prensa), (disponible en: www.politika.org.es).