

Puede la Gobernanza Legitimar la Unión Europea?

Philippe C. Schmitter*

El concepto de “legitimidad” es uno de los más utilizados y ambiguos de la ciencia política. En este sentido, por su gran utilidad, dificultad de definición e imposibilidad de medición, se equipara a la noción de “poder”. Cínicamente, puede afirmarse que es precisamente su ambigüedad la que hace que el concepto de legitimidad sea tan útil para los politólogos. Teóricamente cualquier resultado podría “explicarse” (*ex post*) en términos de legitimidad -especialmente su ausencia- puesto que difícilmente nadie podría defender lo contrario.

La legitimidad aparece a menudo en el panorama analítico cuando es deficiente o inexistente. Solamente cuando un régimen o acuerdo es abiertamente contradicho por sus ciudadanos / sujetos / víctimas / beneficiarios los politólogos tienden a invocar la ausencia de legitimidad como la causa de la crisis. En una situación de normalidad, la cuestión de la legitimidad pasa a un segundo plano y las personas dan por sentado que las acciones de las autoridades son “adecuadas”, “normales”, o están “justificadas”. Esto recuerda una famosa observación del juez del Tribunal Supremo de Estados Unidos, Lewis Powell, concerniente a la pornografía: “No sé qué es, pero la reconozco cuando la veo”. De la legitimidad podría decirse: “No puedo definirla (o medirla), pero sé cuando se carece de ella”.

Ahora bien, si lo que acaba de decirse es cierto para entidades políticas¹ -como los estados nacionales- con fronteras fijas, identidades únicas, constituciones formales, costumbres establecidas y soberanía en su interior y frente al exterior, resulta difícil imaginar qué tipo de legitimidad cabe esperar de una entidad política que carece de todas esas características! Así, la Unión Europea es, ante todo, “una entidad política en formación”. Nadie cree que sus fronteras y normas permanecerán invariables en un futuro. Todos “saben” que la Unión Europea (UE) continuará ampliándose para incluir un, todavía indeterminado, número de nuevos países, que probablemente se profundizará el ámbito de sus políticas y se modificarán los modos y límites de los procedimientos de toma de decisiones. Por si ello no

* Profesor investigador, Instituto Universitario Europeo, Abril 2007. Traducción al español de Ernesto Bonafe Martínez, con la colaboración de Clara Marsan Raventós. Ambos doctorantes en el Instituto Universitario Europeo.

fuera suficiente, se da el hecho de que la UE es un experimento de creación a gran escala de una entidad política pacífica y voluntaria sin precedentes. Para sus ciudadanos / sujetos / víctimas / beneficiarios es por tanto difícil comparar este *objet politique non-identifié* con cualquier otra experiencia anterior. Existe sin duda la tentación de recurrir a los parámetros utilizados para evaluar las respectivas autoridades nacionales, sin embargo las expectativas normativas podrían ser otras en relación con las acciones e intereses de la UE.

I. Una definición y cinco implicaciones

En primer lugar, intentemos dar una definición de legitimidad suficientemente genérica para que sea aplicable a la mayor variedad de entidades políticas posible.

La legitimidad es la expectativa común de los participantes en un acuerdo de autoridad,² de modo que los actos de los dirigentes son aceptados voluntariamente por los administrados, ya que éstos consideran que los actos de aquéllos son conformes a las normas preestablecidas y aceptadas.

De esta definición, extraigo las siguientes consecuencias:

(1) La base sobre la cual estas normas vienen preestablecidas puede variar de un acuerdo a otro – no sólo en función del país / cultura, sino también de las funciones y de la ubicación. Mientras se acepte en el contexto contemporáneo que la “democracia” ofrece la base exclusiva para el ejercicio de autoridad, se estará negando la posibilidad (y el hecho evidente) de que otra entidad política diferente a la democrática esté legitimada (y a menudo lo está) válidamente según otras normas.³ Tampoco puede ocultarse la circunstancia que históricamente la “democracia” se ha definido normativa e institucionalmente de forma tan diferente que relaciones de autoridad son consideradas legítimas en una democracia e ilegítimas en otra. La “coincidencia” que todos los miembros de la UE se autoproclamen democracias y se reconozcan como tales no proporciona *ipso facto* las normas para su legitimación – de hecho, ello viene dificultado por la existencia de diferencias muy arraigadas en las instituciones democracias de sus miembros.

¹ En el texto original el autor ha utilizado la expresión “polities”.

² En el texto original el autor ha utilizado la expresión “arrangement of authority”.

³ Aunque sería más preciso afirmar que estos “otros” acuerdos basados en el conocimiento, la legalidad, la reputación personal o la eficacia están presentes en el marco más amplio de las instituciones democráticas nacionales que, al menos potencialmente, tiene la facultad de enmendar o anular cualquier decisión adoptada por

(2) La unidad dentro de la cual las relaciones de sub y superordenación⁴ son voluntariamente llevadas a cabo, puede variar tanto en el tiempo como en el espacio. Mientras la literatura de la ciencia política acepta general y pasivamente la soberanía nacional de los estados como la forma “natural” y “exclusiva” de legitimidad, no hay razones para rechazar que otras “entidades políticas” (sub o supranacionales) -siempre y cuando gocen de suficiente autonomía en la adopción y aplicación de decisiones- tengan su propia base normativa de autoridad. En el caso de la UE, el problema está compuesto por la doble necesidad de legitimar no solamente lo que la unidad debería ser, es decir, definir qué es “Europa”, sino también, el régimen que debería gobernarla, es decir, definiendo sus instituciones.

(3) Las normas deben ser “comunes” para los actores, para los administradores y los administrados. Ello implica, en primer lugar, la identificación de los actores y sus respectivas funciones. También implica que el ejercicio de la autoridad sea “sistémico”, es decir, que tengan lugar en una colectividad suficientemente interdependiente y coordinada de modo que los conflictos sobre la validez de las normas puedan ser (y a menudo son) resueltos por la intervención de terceros. Instituciones tales como los tribunales están especializadas en lo que son comportamientos “referentes”, pero muchos conflictos sobre normas implican interacciones menos formales de la sociedad civil y la intervención de terceros (reales o potenciales) es suficiente para proporcionar una solución comúnmente aceptada. Los ciudadanos / sujetos / víctimas / beneficiarios de la UE no están todavía definidos – ni tampoco pertenecen todos a ésta, por lo que tampoco están facultados para participar en su gobierno. Además, siguen sujetos a entidades políticas relativamente independientes de varias formas y poder, cuya función dentro de las instituciones de la UE no está todavía completamente establecida. Tampoco se ha logrado el nivel de interdependencia social que permita confiar en medios -“sociales”, “pre-políticos” o “extra-jurídicos”- informales para resolver conflictos legítimamente.

(4) Los actores implicados pueden ser individuos o colectivos de varios tipos. La literatura parte del acertado presupuesto liberal que los únicos jueces de la legitimidad son los

medios no democráticos. Esta circunstancia queda a veces ignorada por los entusiastas de la autonomía del banco central, las agencias reguladoras independientes, los consejos de supervisión, el control judicial, *etc.*

⁴ En el texto original el autor ha utilizado la expresión “sub- and super-ordination”.

individuos. Esto permite contar con nociones de socialización, “sentimiento moral”, así como en una ética personal de responsabilidad como fuente de normas y del mecanismo teóricamente inconsciente para su aplicación. A su vez ello conduce a la conclusión que solamente en aquellas entidades políticas que previamente han establecido un alto nivel de homogeneidad cultural –por ejemplo, los estados-nación- es posible una legitimación política. Sin embargo, cuando se introduce la idea, poco ortodoxa, que muchos de los intercambios en la vida política moderna tienen lugar entre organizaciones, y que éstas comparten normas prudenciales, de propiedad legal y “mejor práctica”, que trascienden preferencias individuales e incluso fronteras nacionales, resulta posible imaginar cómo una entidad política “no-nacional” y “no-estatal” como la UE podría generar decisiones válidas y obligatorias. Esto no significa que formular tales normas sea fácil. Considerando las advertencias citadas, más el hecho que en una entidad política como la UE, “multi-nivel” y “poli-céntrica”, podría resultar muy difícil trazar el origen y la responsabilidad para la legitimación de dichas normas.

(5) La base para una conformidad voluntaria es supuestamente normativa: ni instrumental, ni causal ni estratégica. En una entidad política legítima, sus actores acuerdan cumplir las decisiones aun sin haberlas apoyado y aun habiendo sido aprobadas por dirigentes a los que no han votado. También aceptan cumplirlas aunque no sea en su (inmediato y propio) interés – y se espera que continúen aun cuando la efectividad de la entidad política sufra un manifiesto declive. Resulta obvio que no será siempre fácil determinar si los dirigentes pueden controlar los medios de comunicación y distorsionar el flujo de información de modo que parezca que cumplen con normas establecidas; los administrados pueden limitarse a aparentar que obedecen las normas para obtener una reputación “canjeable” por intereses materiales u otros. Contrariamente, la oposición a órdenes específicas -cualquiera que sea la retórica que la acompañe- puede no significar que se cuestione la legitimidad de la autoridad que las promulgue, sino con un ejercicio individual por parte de los administrados. No es necesario afirmar que en el caso de la UE, el carácter vinculante de las normas es aun más difícil de evaluar. La naturaleza intergubernamental del Consejo de Ministros y del Consejo Europeo autoriza en principio la persecución de intereses nacionales de forma exclusiva – o, al menos, anuncia a los ciudadanos que de eso se trata. La confidencialidad de los numerosos comités prácticamente imposibilita saber cuándo la interacción da como resultado una norma común o más bien un acuerdo estratégico o una concesión de hegemonía. Hay que añadir que, cuando los dirigentes nacionales, incapaces de “garantizar bienes” por

ellos mismos, tienen que tomar decisiones impopulares, tienden a culpabilizar a un proceso de integración europeo oscuro, distante y carente de legitimación.

II. Una conclusión (provisional) y dos consecuencias (muy importantes)

Partiendo del anterior análisis conceptual, extraigo la siguiente conclusión: para dar un sentido a la legitimidad presente y futura de la Unión Europea, es necesario alcanzar un consenso sobre los criterios adecuados -las normas operativas- que los actores deberían aplicar al establecer las expectativas comunes relativas al ejercicio de la autoridad.

Además, en el momento actual -al menos hasta que la UE haya adquirido suficientes propiedades de carácter estatal y nacional- no se debería presumir un isomorfismo entre las normas operativas en los respectivos estados miembros nacionales y las que deberían prevalecer a nivel supranacional. Naturalmente, numerosos académicos parten de dicha asunción. Esto les lleva inevitablemente a la conclusión de que la UE adolece de un “déficit democrático” y que la única forma de colmarlo es insertando “instituciones democráticas convencionales” en el proceso de toma de decisiones, como por ejemplo, reivindicando la soberanía parlamentaria, instituyendo elecciones directas para el Presidente de la Comisión y/o, sobre todo, adoptando y ratificando una constitución “federal”. Me gustaría rechazar esta asunción natural, aunque soy consciente del riesgo que cuanto más distintos sean los criterios utilizados para diseñar y evaluar las instituciones de la UE, más difícil será (al menos, en principio) convencer a los ciudadanos del carácter “realmente” democrático de la Unión. No obstante, esto no es más que una paradoja política que tendrá que ser examinada – y, como muchas paradojas, sólo aprendiendo de la experiencia podrá ser resuelta.

En este punto, asumo dos cosas:

(1) Que los criterios apropiados para la legitimación de la UE serán “democráticos”, pero sólo en un sentido fundamental o fundacional – y no necesariamente en relación con instituciones o procedimientos específicos;

(2) Que los individuos y los colectivos miembros de la UE, ahora y en un futuro previsible, compartirán un “razonable pluralismo” de los intereses y pasiones que desearán conseguir a través de la integración de Europa.

Algunas breves explicaciones sobre ambos puntos:

(1) El significado y, por tanto, las instituciones y valores de la democracia han cambiado radicalmente con el tiempo. Robert Dahl habló de varias “revoluciones” en su experiencia pasada (a menudo sin el conocimiento de sus seguidores) y defendía que la “democracia puede ser independientemente inventada y reinventada siempre y cuando existan las condiciones apropiadas”.⁵ La Unión Europea es inevitablemente parte de estos cambios. Debe reflejar no sólo las transformaciones en la naturaleza de sus actores (por ejemplo, de ciudadanos individuales a colectivos) y en el papel del estado (por ejemplo, de la redistribución a la regulación) actualmente en curso en las “democracias domésticas” de sus estados miembros, sino que además tiene que adaptarse a su propia especificidad de *entidad política no-nacional, no-estatal, multi-nivel y poli-céntrica*, que engloba una variedad de culturas, lenguas, memorias y costumbres sin precedentes (para Europa) y que se espera gobierne a una escala sin precedentes de manera efectiva – todo ello, con unos recursos humanos y materiales muy limitados por el momento.

(2) A pesar de la heterogeneidad de sus componentes nacionales e infranacionales y, de ahí, la evidente probabilidad de que los principales actores no se pongan de acuerdo sobre las reglas del juego ni sobre objetivos materiales, sus miembros son “razonablemente plurales”, es decir, el alcance de sus diferencias es limitado y están predispuestos a negociar y deliberar hasta encontrar un acuerdo. Para utilizar otra expresión de John Rawls, los participantes en la UE gozan de un “consenso coincidente”.⁶ Por otra parte, entienden y aceptan que el resultado del proceso de integración sea plural, es decir, protegerá la diversidad de experiencias en lugar de asimilarlas todas en una única cultura o identidad “Europea”.

Sobre la base de mi conclusión (provisional), estoy convencido, en primer lugar, que intentar democratizar la Unión Europea *tutto e subito* – completa e inmediatamente no es posible ni deseable.⁷ No solo los políticos no sabrían cómo proceder en ese sentido, sino que

⁵ *On Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1998, p. 9.

⁶ En el texto original el autor ha utilizado la expresión “overlapping consensus”.

J. RAWLS, *Political Liberalism*, New York, Columbia University Press, 1993, pp. 133-172.

⁷ Con el término “provisional” me refiero a que, a largo plazo, la UE podría adquirir las propiedades de un estado o incluso de una nación – en cuyo caso, el establecimiento de instituciones de representación y procedimientos de toma de decisiones convencionales, así como nociones estándares de ciudadanía podrían ser mucho más deseadas. Sin embargo, en un futuro previsible, por ejemplo de 20-25 años, el problema consistirá en

es obvio que los europeos tampoco lo desean. Nada sería más peligroso para el futuro de una Euro-democracia que imponerla a su ciudadanía sin estar preparada para ejercerla, y que continúa pensando que sus intereses y derechos están mejor defendidos por una democracia *nacional*, en lugar de *supranacional*.

Por otro lado, en la etapa actual de desarrollo político, la UE no necesita ni está preparada para su constitucionalización en tanto que entidad política. Los plazos son simplemente incorrectos. En ausencia de revolución, golpe de estado, liberación de una ocupación extranjera, derrota o victoria en una guerra internacional, conflicto armado entre contendientes domésticos, movilización prolongada de las poblaciones urbanas contra el *ancien régime* y/o una crisis económica, teóricamente ninguno de sus estados miembros ha podido encontrar el “espacio político oportuno” para una revisión en profundidad de sus instituciones de gobierno.⁸ El hecho que todos sus estados (con una excepción) tengan constituciones escritas y que sea una presunción *sine qua non* de una democracia duradera muestra que en algún momento esta cuestión tendrá que ser tratada – si alguna vez la UE tiene que democratizarse definitivamente. Pero no ahora!

Sin embargo, como he abordado recientemente en un libro, podría ser el momento de empezar cuanto antes a experimentar mejoras en la calidad de la embrionaria Euro-democracia, partiendo de lo que denomino “reformas modestas” relativas a la ciudadanía, la representación y la toma de decisiones en el ámbito de las instituciones de la Unión Europea.⁹ Incluso en la ausencia de visión global, es decir, constitucional, del producto supranacional final, podrían darse pasos específicos y progresivos pasos complementarios (y no sustitutivos) de los mecanismos de responsabilidad que actualmente existen en los estados miembros. Me parece obvio que, puesto que las normas y prácticas de una eventual Euro-democracia tendrán que ser bastante diferentes de las actualmente existentes a nivel nacional, resulta imperativo que los europeos actúen cautelosamente cuando procedan con acuerdos políticos cuya configuración carecerá de precedentes y cuyas consecuencias podrían ser inesperadas- quizás incluso desafortunadas.

proteger y reforzar la legitimidad de instituciones políticas que carecen de esas propiedades – y esto significa confiar en acuerdos y normas originales que las justifiquen.

⁸ Pienso únicamente en un caso, el de Suiza del año 1870. Sería interesante examinar esta excepción, aunque el hecho que este país tuviese un “sistema de un partido dominante” (*Freisinnige/Radical*) en aquella época, debe haber sido un factor importante - el cual no puede repetirse a nivel de la UE.

No entraré en los detalles de las veinte y pico “reformas modestas (y algunas no tan modestas)” que he propuesto en un libro por la simple razón que, aun en el caso improbable de que todas fueran aplicadas, no estoy convencido de que su impacto global permitiría legitimar la UE. Introduciendo alguna u otra *au fur et à mesure* podría mejorar aspectos puntuales para invocar una conformidad voluntaria al régimen, pero dado el carácter “sistémico” mencionado anteriormente, nadie debería esperar milagros. Por ejemplo, cualquiera de las reformas propuestas requerirían cierto tiempo para producir su efecto deseado – especialmente, porque algunas fueron pensadas tomando en consideración el ritmo y la ampliación de la Ampliación del Este. Todas las medidas, a pesar de su modestia, implican riesgos imprevisibles y podrían generar consecuencias no deseadas – de hecho, el ejercicio estaba previsto para que estas externalidades políticas presionen gradual y discretamente hacia la democratización.

Mi segunda consecuencia (“muy importante”) es que mejoras secundarias para la legitimidad de la Unión Europea podrían derivarse de la “difusa” pero innovadora práctica de gobernanza, en lugar de las mucho más clásicas instituciones de gobierno.

III. Otra definición y (más de) siete consecuencias

El concepto de “gobernanza” ha proliferado con sorprendente rapidez en las tres últimas décadas, siendo aplicado por académicos y profesionales en contextos tan diferentes, que su significado debe connotar algo importante. He llegado a la convicción que detrás de esta gran capacidad polisémica se esconde un método distinto o, mejor dicho, un mecanismo de resolución de conflictos y problemas que refleja profundos cambios en el ejercicio de autoridad que ha ido emergiendo en casi todas las sociedades y economías contemporáneas – y, no solamente en las menos desarrolladas que intentan ponerse a la altura de las más desarrolladas-. No ayuda a entender las diferencias de este método el hecho que el concepto de “gobernanza” vaya siempre seguido de calificativos como “corporativa”, “participativa”, “democrática”, “stakeholder”,¹⁰ y, por supuesto, precedido de “buena”. No obstante, intentaré centrar su significado esencial:

⁹ *How to Democratize the European Union ... and Why Bother?*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield, 2000.

¹⁰ En el texto original el autor ha utilizado la expresión “stakeholders”.

Gobernanza es un método/mecanismo para tratar una amplia variedad de problemas/conflictos en los que los actores normalmente llegan, negociando y debatiendo, a una decisión satisfactoria y obligatoria, y cooperan para su ejecución.

Detrás de esta compleja y densa definición se esconden una serie de consecuencias.

(1) La gobernanza descansa en formas horizontales de interacción entre actores con objetivos en conflicto, pero que son suficientemente independientes para que uno pueda imponer su solución al otro, y suficientemente interdependientes para evitar verse perjudicados por la ausencia de solución.¹¹

(2) En sociedades desarrolladas contemporáneas los actores implicados en los mecanismos de gobernanza suelen ser organizaciones sin ánimo de lucro, semipúblicas y, al menos semivoluntarias, con sus respectivos jefes y miembros; el arraigo de estas organizaciones en la sociedad civil que es fundamental para el éxito de la gobernanza.

(3) Estas organizaciones no tienen que ser iguales en dimensión, recursos o competencias, pero tienen que ser susceptibles de perjudicarse o beneficiarse mutuamente.

(4) Las organizaciones participativas no interaccionan para resolver un único problema común, sino para tratar de forma continua y predecible una amplia relación de asuntos.

(5) Ello implica la posibilidad de aprender las preferencias respectivas, intercambiar servicios, experimentar sucesivos acuerdos, ampliar el elenco de preocupaciones comunes y desarrollar un compromiso de cara al propio proceso de gobernanza. Las palabras clave suelen ser confianza y mutuo acuerdo – específicamente, entre organizaciones que representan efectivamente divisiones sociales, culturales, económicas o ideológicas permanentes en el seno de sus sociedades.

¹¹ En la literatura sobre “gobernanza” nacional o subnacional es frecuente encontrar el concepto de red para referirse a estos mecanismos estables de interacción horizontal entre actores mutuamente respetados. Mientras se retenga la idea que, con los nuevos medios de comunicación es posible que los participantes en la red no se conozcan entre ellos – y ciertamente nunca se hayan visto personalmente- parece apropiado aplicar el concepto de red a acuerdos transnacionales y globales.

(6) Aunque no conste expresamente, la regla para llegar a decisiones sobre acuerdos de gobernanza “mutuamente satisfactorias y vinculantes” es el consenso – por supuesto, con exclusión de votos entre iguales (o participantes cualificados) y de imposiciones por parte del más fuerte o afectado. En principio, la negociación y la deliberación deberían ser suficientes para llegar a un resultado que sea, aunque no unánime, aceptado por todos. El carácter obligatorio de la decisión descansa en la preferencia de evitar la ausencia de toda decisión o de acciones descoordinadas de gobiernos miembros.

Asimismo, se asume implícitamente que la participación en tales acuerdos es voluntaria. Los actores pueden decidir si toman parte o no en los mismos, teniendo en cuenta su voluntad de perseguir los beneficios estimados o rechazar los costes adicionales. Es obvio que, una noción dinámica de acuerdos de gobernanza insistiría en su vocación a ser “path dependent”, es decir, conlleva ventajas exclusivas y devenga un aumento de costes.

Cabe subrayar que, en su configuración ideal, la gobernanza no se limita a obtener acuerdos consensuados, a través de la consultación, deliberación, y negociación, sino que también implica políticas de ejecución. De hecho, cuanto más se prolongue y amplíe su práctica, las organizaciones participantes desarrollarán un interés creciente en el proceso de ejecución, puesto que favorece su legitimidad (y su recompensa material) al administrar políticas compensatorias.

La gobernanza no es un objetivo en sí mismo, sino un medio para lograr una variedad de objetivos fijados independientemente por los actores implicados y afectados. Puede producir tanto “malos” como “buenos” resultados. No obstante, puede ser un método más apropiado que los tradicionales relativos a la coerción pública o la competencia privada.

Por lo demás, nunca se aplica de forma aislada, sino conjuntamente a mecanismos estatales o de mercado. La “gobernanza” no es lo mismo que “gobierno”, es decir, el recurso a la autoridad pública por algunos subgrupos de actores elegidos o (auto)seleccionados, avalados por el poder coercitivo del estado y (a veces) por el apoyo legítimo de la ciudadanía para cumplir con los objetivos colectivos. No se trata de otro eufemismo del “mercado”, es decir, para proceder a la distribución de bienes públicos escasos por productores o distribuidores capitalistas independientes en competencia.

Huelga decir que, llegado el caso, la legitimidad de aplicar la gobernanza a la resolución de conflictos y a la solución de problemas dependerá de diferentes principios y normas operativas utilizadas para justificar las acciones de los gobiernos o los mercados. En adelante, mi propósito en este artículo, es la elaboración de cuáles podrían ser estos principios y normas.

El hecho que los acuerdos relativos a la gobernanza hayan sido típicamente pensados para ser “las mejores soluciones - secundarias” supone un impedimento grave para su legitimación. Si los estados y los mercados funcionan correctamente –y conjuntamente- no habrá necesidad de gobernanza. Ésta sólo aparece como una opción atractiva cuando hay fallos manifiestos del estado y/o del mercado. La gobernanza no es casi nunca la forma primordial para abordar problemas y resolver conflictos. Tanto los estados como los mercados gozan de mecanismos más visibles y justificados para ocuparse de los conflictos sociales y de la distribución económica. Las preferencias por uno u otro han cambiado con el tiempo y según las materias, siguiendo lo que Albert Hirschman ha identificado como un ciclo de “circunstancias cambiantes”¹² entre las acciones públicas y los intereses privados.¹³ Sin embargo, los actores están familiarizados con ambos y de manera “natural” se decantaran por uno de ellos cuando la situación lo imponga. Los acuerdos de gobernanza suelen ser menos evidentes y de naturaleza más específica. Componer un acuerdo de gobernanza satisfactoriamente implica una buena dosis de “conocimiento local” sobre los sujetos afectados y, a menudo, la presencia de un ente exterior que asume los costes iniciales y garantice su viabilidad -incluso por medios coercitivos- a fin de contrarrestar la tendencia racional de no contribuir. Como veremos, ello siempre implica algún trato favorable por parte de las autoridades públicas así como (semi-)contribuciones voluntarias de individuos o compañías privadas. Lo que resulta novedoso actualmente es el apoyo, cada vez mayor, de los acuerdos de gobierno concluidos por actores privados (y no sólo públicos) y por fuentes transnacionales y supranacionales (y no sólo nacionales y subnacionales). La Unión Europea ha sido uno de los productores más activos e innovadores de tales acuerdos

¹² En el texto original el autor utiliza la expresión “shifting involvements”.

¹³ **A.O. HIRSCHMAN**, *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*, Princeton Princeton University Press, 1982.

IV. La combinación de gobernanza y legitimidad en la Unión Europea

Con su “Libro Blanco” sobre la gobernanza europea,¹⁴ la UE anunció literalmente su intención de basar su legitimidad futura en la aplicación satisfactoria de acuerdos de gobernanza, con el objetivo de solucionar los intereses en conflicto entre sus estados miembros y responder a las expectativas políticas normativas de las poblaciones nacionales. Con ello, también reconoce implícitamente que no podría competir en términos de legitimidad con las democracias nacionales consolidadas. Independientemente de las modificaciones que pudieran introducirse en sus normas y prácticas -incluidas en el proyecto de Tratado Constitucional- no serían suficientes para convencer a muchos de los ciudadanos de que la UE podría funcionar como un régimen liberal-representativo-parlamentario-electoral-constitucional-democrático “realmente existente”. Haría falta algo más para justificar que las decisiones de esta entidad política transnacional regional, inevitablemente compleja y remota, sean legítimas y merecedoras de obediencia. La “gobernanza” fue la elegida para responder a esta necesidad.

Debería señalarse que las pruebas de un “déficit de legitimidad” serio son todavía esporádicas y débiles: un constante declive en la participación en las elecciones al Parlamento Europeo, las encuestas masivas del Eurobarómetro según las cuales los ciudadanos declaran que “la UE ha sido algo bueno para sus países”, un aumento de quejas ante el Tribunal de Justicia de la UE. Nada de esto ha sido ni es especialmente preocupante. Contrasta con esto la impresionante aceptación por parte de los estados miembros y del público en general de la “transferencia de autoridad”¹⁵ a sus numerosos comités, de las directivas de los Consejos de Ministros y de las decisiones de su Tribunal de Justicia. Todavía es ciertamente prematuro decir que la UE es un “productor” en lugar de “consumidor” de legitimidad – dependiendo, claramente, de la autoridad prestada por los gobiernos de sus miembros. Como Beetham y Christopher Lord han señalado convincentemente, es la interacción entre los diferentes niveles del conjunto así como su identidad lo que justifica

14 Comisión Europa de las Comunidades Europeas, *La Gobernanza Europa: Un libro blanco COM(2001) 428 final*, Bruselas, 2001,

<http://europa.eu.int/eurolex/pdf/egp-connex-C-05-02.pdf>

15 En el texto original el autor ha utilizado la expresión “authoritative allocations”.

recíprocamente el proceso de integración europea.¹⁶ En una entidad política tan compleja y todavía contingente, resulta bastante difícil discernir quién presta y quién toma prestada la legitimidad – sin mencionar, para qué propósitos y en conformidad con qué principios.

Mucho de cuanto acontece en el seno de la UE no es producto de unos principios comunes y un programa explícito, sino que a menudo es el resultado de un oportunismo específico, ajustes pragmáticos, plazos apremiantes, difusión de “mejores prácticas” y soluciones *ad hoc* e incluso *ad hominem*. Mi presunción (no evaluada) parte del hecho que si la UE elaborase y defendiese tales principios y diseñara consiguientemente sus acuerdos de gobernanza, mejoraría la legitimidad a largo plazo y, quizá, la UE pasaría de ser un consumidor de legitimidad nacional a un productor de un nuevo tipo de legitimidad supranacional.

V. Introducción de algunos principios rectores genéricos

En primer lugar, debería empezarse con la noción de “acto estatutario”,¹⁷ es decir, cómo un acuerdo de gobernanza llega a establecerse a nivel de la UE (en adelante EGA)¹⁸ a fin de tratar una materia determinada. La cuestión Porqué estos actores deciden en esta materia? debería resolverse con un acto expreso de delegación de autoridad por parte de la institución preexistente, es decir, a través de un acto estatutario.

La noción de estatuto reposa en el presupuesto de que una determinada materia o un área política es “apta” para un acuerdo de gobernanza, conforme al cual sería mejor desarrollada que siguiendo los antiguos modos de competencia del mercado o de regulación gubernamental.¹⁹ Cabe demostrar y defender que unos actores pueden adoptar decisiones para resolver los conflictos que surjan y contar con los recursos necesarios para desarrollar las materias predefinidas en los estatutos. Por otra parte, cuando estas decisiones se apliquen deberán ser aceptadas como legítimas

16 D. BEETHAM and C. LORD, *Legitimacy and the European Union*, Harlow, Longman, 1998.

17 En el texto original el autor ha utilizado la expresión “chartering”.

18 Del inglés “European Governance Arrangement”.

19 Eleanor Ostrom se ha ocupado de este problema. Consultar, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

por aquellos que no han participado y se vean perjudicados o beneficiados por las mismas. Si ello no fuera suficiente, un EGA satisfactorio también debería demostrar que puede resolver conflictos y contar con recursos, de manera más adecuada que cualquier otro acuerdo a nivel nacional o subnacional. Desde esta perspectiva y de forma estricta, puede estimarse que ¡No haya muchas áreas políticas a las que aplicar “sus” respectivos EGAs!

Seis Principios del Acto Estatutario de los EGAs:

(1) EL PRINCIPIO DE LA “AUTORIDAD MANDATORIA”: ningún EGA debería establecerse sin tener un claro y circunscrito mandato que le fuera delegado por una institución de la UE competente. Cada institución de la UE debería estar habilitada para recomendar la formación y la configuración inicial de un EGA, es decir, su estatuto, composición y reglas, pero (siguiendo con las disposiciones del Tratado de Roma) sólo aquellos aprobados por la Comisión deberían ser efectivamente establecidos, así como la decisión de si están o no consiguientemente dotados de personal, fondos, “sede” y/o supervisados por la Comisión.

(2) EL PRINCIPIO DEL “CREPÚSCULO”: Ningún EGA debería ser instituido por un periodo indefinido, independientemente de sus funciones. Mientras resulta importante que los participantes de todos los EGAs deberían esperar interactuar entre ellos de modo regular e iterativo (siendo también importante que el número y la identidad de los participantes se mantenga constante en la medida de lo posible), cada EGA debería tener una fecha de fin de mandato preestablecida. Por supuesto, con el acuerdo expreso de la institución de la UE que creó el EGA, su estatuto puede ser renovado y ampliado, pero de nuevo por un período de tiempo determinado.

(3) EL PRINCIPIO DE “SEPARACIÓN FUNCIONAL”: Ningún EGA debería instituirse para cumplir una misión que no esté suficientemente diferenciada de misiones que ya están siendo cumplidas por otros EGAs, y para misiones que no puedan ser llevadas a cabo mediante su propia deliberación y decisión.

(4) EL PRINCIPIO DE “COMPLEMENTARIEDAD”: Ningún EGA debería ser dotado de estatutos (ni tener la posibilidad de cambiar sus funciones) de manera que las *compétences* de otras instituciones UE quedaran duplicadas, desplazadas o incluso amenazadas. Los acuerdos de gobernanza europea no son sustitutos del gobierno europeo, sino que deberían estar pensados para completar y, de ahí, mejorar el ejercicio de la Comisión, el Consejo y el Parlamento.

(5) EL PRINCIPIO DEL “REQUISITO DE DIVERSIDAD”: Cada EGA debería tener la libertad –dentro de los límites fijados en sus estatutos- para establecer los reglamentos internos que sus participantes consideren apropiados para cumplir el trabajo encomendado. Considerando la diversidad inherente a estas tareas funcionalmente diferenciadas, cabe esperar que los EGAs adoptarán una amplia variedad de formatos distintivos para definir sus programas de trabajo, los criterios de participación y las reglas de toma de decisión – respetando (quizá) principios similares de organización general.

(6) EL PRINCIPIO DE ‘HIGH RIM’ O ‘ANTI-SPILL-OVER’: Ningún EGA debería estar autorizado a exceder las funciones que le han sido delegadas inicialmente por la institución matriz. Si, como ocurre a menudo en el curso de las deliberaciones, un EGA concluye que no puede cumplir su mandato original sin la atribución de nuevas funciones, debería ser requerido para obtener un cambio específico de su mandato en ese sentido.²⁰

En segundo lugar, una vez que el EGA ha sido dotado de estatutos, debe procederse a su composición, es decir, los participantes tienen que ser seleccionados (y no elegidos). Si tienen que ser designados *ex ante* en los estatutos o elegidos *ex post* por alguna autoridad, estas personas (o, mejor dicho, representantes de organizaciones), deberían tener alguna razón justificada para entrar a formar parte de las negociaciones y las deliberaciones, así como de consensos (anticipados). La palabra clave en la presente discusión, cercana al concepto de gobernanza, es la de

²⁰ *N.B.* Esto no significa que “log-rolling” y “package-dealing” no constituyan una parte integrante del proceso de integración, sino que los EGAs no son los instrumentos apropiados para tal actividad. Las decisiones relativas a la consecución de acuerdos en áreas circunscritas deberían ser contempladas por otras instituciones de la UE, es decir, la Comisión, el Consejo de Ministros, el Consejo Europeo y, quizá en un futuro, el Parlamento Europeo.

partes interesadas (stakeholders). Contrariamente a los gobiernos democráticos, donde todos los ciudadanos se supone que tienen el mismo derecho de participación, en los acuerdos de gobernanza sólo deberían participar algunos grupos de estos ciudadanos, es decir, aquellos que han manifestado un mayor interés o son probablemente los más afectados. El cálculo parece consistir en que, si las partes interesadas pueden alcanzar un consenso en lo que hay que hacer y, también, aplicar, el resto de los ciudadanos respetarán el acuerdo como si ellos mismos hubiesen participado.

Cuatro Principios para Componer los Egas:

(1) EL PRINCIPIO DEL UMBRAL MÍNIMO: Ningún EGA debería de contar con un número mayor de participantes del necesario para cumplir las funciones que le han sido encomendadas. Tiene la autonomía para solicitar la información y realizar las consultas de las fuentes que desee; sin embargo, en el proceso actual de configuración de las políticas proyectadas y de decisión de las mismas, solamente deberían participar aquellas personas u organizaciones consideradas capaces de contribuir en la gobernanza de las tareas designadas.²¹

(2) EL PRINCIPIO DE LAS PARTES INTERESADAS: Ningún EGA debería contar, entre sus participantes activos, con personas u organizaciones que carezcan de un interés significativo en las materias relacionadas con las tareas asignadas. Debería considerarse que los expertos en la materia están implicados, incluso si manifiestan que no representan los intereses de ninguna de las partes interesadas.²²

²¹ Otra forma de ilustrar este aspecto consiste en subrayar que todos los participantes deben poseer algún tipo o grado de “cualidad específica”, es decir, deben demostrar que tienen los recursos materiales, intelectuales o políticos apropiados para cumplir las funciones encomendadas.

²² Es obvio que, la definición de “los intereses” y los interesados será políticamente debatida, puesto que el número de representantes y expertos que pueden invocar dichos intereses es potencialmente ilimitado – gracias a la creciente interdependencia de las esferas políticas. Como enfoque aproximativo, propongo que una parte interesada sea definida como una persona u organización cuya participación es necesaria para adoptar una decisión (potencialmente) obligatoria mediante un consenso, y/o cuya colaboración es necesario para la aplicación adecuada de la decisión. En la práctica, es improbable que ello sea determinado únicamente por un proceso iterativo en el cual aquellos inicialmente excluidos hagan patentes sus intereses y conocimientos de modo a ser consiguientemente incluidos. En principio, aquellos invitados inicialmente a participar sin ser indispensables para la adopción y aplicación de una política, deberán retirarse a iniciativa propia –aunque un problema persistente de los EGA es probablemente la ausencia de mecanismos para apartar a los participantes no indispensables.

(3) EL PRINCIPIO DEL “PRIVILEGIO EUROPEO”: Los participantes en una EGA deberían representar intereses a nivel europeo.²³ Considerando que, en la práctica, esta representación puede estar supeditada a intereses, personas y recursos nacionales y subnacionales y, teniendo en cuenta que una mayor representación en número, demarcación territorial y diversidad cultural, implica mayor dificultad para adquirir el “carácter específico” que ofrece la base para ser partes interesadas, sin embargo, la característica distintiva de un acuerdo de gobernanza europeo es contingente al privilegiar este nivel de agregación en la selección de participantes.

(4) EL PRINCIPIO DE ADVERSIDAD: Los participantes en EGA deberían ser seleccionados para representar agentes caracterizados por sus intereses diferentes y, especialmente, opuestos. Ningún EGA debería estar compuesto de representantes preponderantes con posiciones similares o que han formado una alianza para un objetivo común.²⁴ En el caso de expertos, que se supone no responden a un sector sino a ideas, deberían ser elegidos para representar cualquier teoría o paradigma que puedan existir respecto a una determinada función.

En tercer lugar, una vez los EGA tienen un estatuto y han sido compuestos, se deben *adoptar y aplicar las decisiones*. Como hemos visto anteriormente, las normas dominantes en organizaciones intergubernamentales (unanimidad) o federaciones democráticas (mayorías simples o cualificadas) no deberían aplicarse. Al contrario, una “meta-norma” deliberadamente vaga debería prevalecer, concretamente, el consenso. Pero cuál son los principios operativos que podrían enmarcar el proceso de formación del consenso?

²³ Esto no debería ser interpretado de manera restrictiva refiriéndose a una “dimensión de la EU”, puesto que puede haber importantes partes interesadas y expertos potenciales en estados miembros e incluso en aquellos que expresamente han decidido no adherirse a la UE.

²⁴ Para satisfacer este principio, aquellos que tengan que configurar EGAs pueden jugar un papel proactivo contribuyendo a organizar a los interesados más débiles y dispersos en un frente común contra sus adversarios. Es obvio que, este elemento de “promoción” tendente a propiciar un mayor balance en relaciones adversas puede entrar en conflicto con el consiguiente principio de igualdad de trato y condición. Asimismo, puede plantear cuestiones complejas acerca de la autonomía de las organizaciones “promocionadas” por parte de las autoridades de la UE.

Ocho Principios para la Toma de Decisiones en los Egas:

(1) EL PRINCIPIO DE LA IGUALDAD “PRESUNTA”: Todos los participantes en un EGA deberían ser considerados y tratados como iguales, incluso cuando representan intereses diferentes en términos de alcance, recursos públicos o privados y “peso político” a nivel nacional. Ningún EGA debería ser considerado de segunda o tercera categoría, incluso cuando sea necesario distinguir sin ambigüedad entre aquellos que pueden participar y aquellos que sólo son consultados.

(2) EL PRINCIPIO DE INTERACCIÓN HORIZONTAL: Partiendo del presupuesto y de la práctica de igualdad entre participantes, las deliberaciones y la toma de decisiones internas en un EGA deberían evitar, en la medida de lo posible, jerarquías internas como la delegación estable de tareas, diferencias entre expertos “neutrales” y representantes “comprometidos”, estructuras de liderazgo formalizadas, respeto de los acuerdos, *etc.* y deberían promover la flexibilidad en el cumplimiento de tareas colectivas, acuerdos de rotación del liderazgo y presentación de informes, amplias deliberaciones verbales – junto con un una atmósfera general informal y de respeto mutuo.

(3) EL PRINCIPIO DEL CONSENSO: Las decisiones de un EGA serán adoptadas por consenso en lugar de por voto o imposición.²⁵ Esto implica que ninguna decisión pueda ir en contra de la oposición expresa de ningún participante, aunque los mecanismos internos normalmente permiten a los actores abstenerse en un asunto determinado o expresar públicamente su opinión discrepante, sin tener que ejercer un derecho de veto. Huelga decir que, los elementos primordiales para alcanzar un consenso son la deliberación (es decir, intentar convencer a los adversarios del *bien-fondée* de las posiciones propias), el compromiso (es decir, aceptando una solución entre las preferencias expresadas por los actores), y el acuerdo (es decir, sopesando la intensidad de las preferencias de otros actores). Una interacción regular y constante

²⁵ *N.B.* Este principio sirve para distinguir los EGAs de otras instituciones que operan a nivel de la UE. Por ejemplo, parlamentos, tribunales, bancos centrales y agencias reguladoras independientes pueden tomar sus decisiones por voto, incluso si entablan extensas deliberaciones y buscan en primer lugar una forma de consenso. Algunas comisiones de expertos y muchos organismos ejecutivos pueden decidir a través de la imposición cuando el actor reconocido por los demás como “superior en conocimiento o interés” ejerza su autoridad “soberana”.

entre representantes estables también es importante, aunque esto debería ser temporalmente vinculante.

(4) EL PRINCIPIO DE “PUERTAS ABIERTAS”: Cualquier participante debería poder salirse de un EGA con un coste relativamente modesto y sin sufrir represalias en otros ámbitos – tampoco por otros participantes o autoridades de la UE. Además, el participante saliente tiene derecho a publicar su salida ante un amplio público (y la amenaza de hacerlo debería considerarse un aspecto normal del procedimiento), pero sin que ello implique que, con la salida, se pueda unilateralmente detener el proceso de gobernanza.

(5) EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD: Aunque debería ser contraproducente para las influencias ser formalmente evaluado o igualmente contado, es deseable que las decisiones adoptadas por un EGA tengan un sentido informal cuyos resultados obtenidos sean aproximadamente proporcionales a los activos específicos que cada participante aporta (diferentemente) al proceso de resolución de las disputas inevitables y cumplir así con las tareas delegadas.²⁶

(6) EL PRINCIPIO DE LAS ALIANZAS MUTANTES: En la vida de un EGA cabe esperar que el proceso de formación de consensos sea conducido por diferentes grupos de participantes, sin que un único participante o una minoría sea repetidamente solicitado a soportar sacrificios mayores a fin de conseguir dichos consensos. Gracias al “Item #14”, esta situación debería evitarse, aunque únicamente sea por la facilidad y coste de salida de los actores marginados.

(7) EL PRINCIPIO DE ‘CHECKS AND BALANCES:’ Ningún EGA debería tomar decisiones obligatorias respecto a personas o organizaciones que no hayan sido objeto de deliberaciones, a menos que la decisión sea expresamente aprobada por otra institución de la UE basada en prácticas diferentes de representación y/o circunscripción. Normalmente, esa institución de la UE será la que “instituya” inicialmente el EGA, pero es posible imaginar que el Parlamento Europeo, a través de

²⁶ Un modo más ortodoxo para abordar este principio sería refiriéndose a la “reciprocidad” –aunque esto parezca acordar el significado de partes o beneficios iguales en algunas iteraciones. La

su estructura interna de comités, podría verse atribuido un papel creciente como co-aprobador de las decisiones de los EGA.

(8) EL PRINCIPIO DE REVOCABILIDAD: Ningún EGA debería estar autorizado para adoptar decisiones que no puedan ser potencialmente anuladas por los “titulares de derechos”, es decir, por ciudadanos europeos actuando bien directamente a través de un eventual referéndum o indirectamente a través de sus representantes en el Parlamento Europeo.

Finalmente, hay una serie de principios que, aun no siendo ni legales ni democráticos, son “prudenciales” en relación con las decisiones adoptadas por los acuerdos de gobernanza de una entidad política tan compleja, remota, multi-nivel y poli-céntrica como la UE. Tienen que ver menos con el procedimiento que con la sustancia, y más con aquellos finalmente afectados que con los participantes a su formulación.

Meta-principios de prudencia para los EGAs:

(1) EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN: Un EGA debería considerar en el fondo de sus decisiones una amplia variedad de conocimientos y, cuando dichos conocimientos sean inciertos o incompletos, debería tener en cuenta el peor escenario posible – por tanto, debería procurar evitar riesgos en lugar de maximizar beneficios cuando los cálculos de éstos no sean concluyentes.

(2) EL PRINCIPIO DEL “LARGO PLAZO”: Un EGA debería tener en cuenta en el fondo de sus decisiones la máxima proyección de las consecuencias de sus decisiones. Ello plantea obviamente una serie de dificultades en términos de la composición de sus participantes; por ejemplo, ¿Quién puede legítimamente representar a las generaciones futuras?; un “sitio en la mesa” debería ser ocupado por personas u organizaciones que representen una perspectiva a tan largo plazo como sea posible.

“proporcionalidad” es similar, pero permite la probabilidad que surjan desigualdades estables en los beneficios y sean aceptadas sobre la base de contribuciones o activos diferentes.

(3) EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIDAD: Ningún EGA debería ocuparse de asuntos ni adoptar decisiones en materias que puedan ser tratadas de forma más eficiente o legítima a un nivel inferior, es decir, a nivel de los estados miembros o de sus unidades subnacionales. A la inversa, ningún EGA debería ocuparse de un asunto que no pueda ser resuelto ni ejecutado a nivel europeo, sino que requiere un nivel superior, es decir, el trasatlántico o mundial.²⁷

(4) EL PRINCIPIO DE TRASPARENCIA (PARCIAL): Ningún EGA debería asumir un asunto o preparar un *projet de loi* que no haya sido anunciado previamente y puesto a disposición de las partes potencialmente interesadas que no participen directamente en las deliberaciones. Contrariamente, ninguno de los participantes en un EGA debería publicar el contenido de las deliberaciones en curso, solamente cuando un consenso sea alcanzado. Una vez se haya adoptado o no una decisión, y los participantes ya no puedan ejercer un derecho de veto, deberían ser libres para expresar su acuerdo/desacuerdo con la decisión.

(5) EL PRINCIPIO DE EXTERNALIDADES PROPORCIONALES: Ningún EGA debería tomar una decisión cuyos efectos relativos a su coste financiero, estatus social o influencia política (especialmente para aquellos que no participan en ella) sean desproporcionados, bien para las expectativas inherentes a su estatuto original o en parámetros generales de justicia social. Cuando la decisión adolezca de efectos desproporcionados, estas externalidades deberían ser investigadas y, cuando sean justificadas, compensadas por otras instituciones de la UE – en particular, por el Parlamento Europeo.

VI. Concluir con dudas

La *Gobernanza* a nivel de la UE no es la panacea. No funcionará para resolver todas las políticas y tampoco funcionará al menos que se base firmemente en principios políticos y administrativos directores. Esto significa que las opciones complejas sobre el estatuto, la composición y la toma de decisiones de tales acuerdos

²⁷ Es posible que este sea el único de los principios mencionados que ya haya sido formalmente incluido (si no definido operacionalmente) en la cuasi-constitución de la UE, es decir, en el Tratado de Amsterdam.

no pueden ser evitadas ni fácilmente abordadas. Tal y como se ha subrayado anteriormente, los acuerdos de gobernanza sólo pueden funcionar junto con normas comunitarias, la autoridad estatal y mercados competitivos.

La hipótesis conductora de este artículo ha sido que los “ingenieros políticos” y los “expertos políticos” deberían considerar los principios señalados anteriormente a fin de que los acuerdos que alcancen generen legitimidad para la UE en su conjunto. En mi opinión, estas directrices no son ni autocráticas, ni tecnocráticas, ni democráticas. Cuanto menos tratan de identificar y suministrar una justificación para un mecanismo distinto de solución de problemas comunes y de resolución de gobiernos a través de la gobernanza. Ciertamente, estos principios –según se han formulado- son vagos y generales. Requerirán una mayor discusión y elaboración antes de poder ser “traspuestos” como normas operacionales y justificaciones convincentes que guíen la institución de EGAs, determinen la composición de sus participantes y regulen la adopción y aplicación de las decisiones. Mi sospecha es que pocos de estos principios serán fácilmente traducidos en estrictos términos legales formales. Por ejemplo, cabe imaginar lo difícil que será definir *a priori* y sin ambigüedades quién será una “parte interesada” en una política determinada – y, consiguientemente, quién no estará habilitado a participar en la misma.

Aquellos que decidan asumir el reto de desarrollar la gobernanza a nivel de la UE tendrán que ser prudentes para no utilizarla como un pretexto para ampliar los poderes de la Comisión, como, desafortunadamente, ha sido el caso en el actual y ampliamente ignorado Libro Blanco sobre la Gobernanza. Según mi interpretación, cuando ésta es tomada en serio y no en tanto que oportunista, la Euro-gobernanza podría conducir a una proliferación de agencias reguladoras relativamente independientes y a grupos de trabajo específicos con una composición variada y grados de supranacionalidad - un resultado que en otro lugar he llamado “*condominio*”. Lejos de promover una “*federatio*” con la Comisión en el centro de su constitución, la gobernanza podría conducir la *finalité politique* de la UE en la

dirección opuesta y, en el proceso, crear una forma radicalmente nueva de entidad política regional.²⁸

Pero antes de que esto ocurra, pronostico que dos dilemas fundamentales deben ser resueltos. Los citaré sin mayores explicaciones:

(1) La proliferación de EGAs suele tener lugar en políticas compartimentadas (y más en la UE que en sus estados miembros) – ver los poderes extremadamente autónomos conferidos al Banco Central Europeo en su acto estatutario. Esto deja abierta la cuestión de cómo resolver los eventuales conflictos entre las decisiones de diferentes EGAs. La “gobernanza” múltiple a niveles micro- o meso- sin tener en cuenta su atribución participativa, innovadora, sostenible y legítima, ¿Puede generar resultados macro- imprevistos e indeseados!

(2) Los criterios para la inclusión de participantes y para la toma de decisiones en EGAs no son generalmente compatibles con los parámetros democráticos prevalecientes en la legitimación de entidades políticas nacionales y subnacionales – aunque se experimente con acuerdos de gobernanza a todos los niveles. Antes de que los EGAs puedan desplegar sus efectos plenamente y generar un sentido de obligación entre públicos más amplios, posiblemente resulte necesario realizar un importante esfuerzo para cambiar las nociones de la gente acerca de qué es la democracia y en qué se está convirtiendo, y cómo se ha llegado a la necesidad de completarla a nivel supranacional.

²⁸ “Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts”, in **G. MARKS, F. SCHARPF, P.C. SCHMITTER and W. STREECK**, *Governance in the European Union*, London, Sage Publications, 1996, pp. 121-150.