

# Gobernanza de múltiples niveles: el caso de la Unión Europea<sup>1</sup>

*Claudia M. Rodríguez Rodríguez<sup>2</sup>*  
*Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD*

Recibido: 26/07/2019 – Aprobado: 23/11/2019

DOI: <https://doi.org/10.22490/26655489.3296>

## Resumen

La Unión Europea es un proceso notablemente complejo por sus diferentes características, tanto políticas, jurídicas y económicas; es por ello lo interesante del papel que juega en este aspecto la gobernanza, ya no caracterizada como una gobernanza jerárquica, en una sola instancia, sino una gobernanza multinivel o de múltiples niveles; esto es un ámbito supranacional, un ámbito nacional y uno subnacional. En esta gobernanza se entremezclan diferentes actores, caracterizados por una interdependencia mutua y cooperación, ya que los actores persiguen objetivos comunes que no pueden conseguir por ellos mismos, sino mediante la relación de diferentes actores. De igual manera se evidencia que para implementar las políticas es necesario una conjunción de todos los actores, siendo uno de los más importantes para la implementación el nivel subnacional o regional denominado tercer nivel. Para el desarrollo de este artículo se realizó una revisión de fuentes secundarias de textos de relevancia que abordan el tema de la gobernanza multinivel para lograr entender el papel cada vez más importante de las regiones en el escenario de la Unión Europea. Se concluye que cada vez es más importante la participación de los entes locales en la estructuración de políticas públicas que respondan a la sinergia de los diferentes territorios y que estos encuentren voz e incidencia en el proceso de toma de decisiones dentro de la Unión; solo así se podrá seguir fortaleciendo el proceso político de integración de la Unión Europea.

---

1 Artículo de reflexión

2 Doctora en Gobierno, Administración y Políticas Públicas de la Universidad Complutense de Madrid, Politóloga Universidad Nacional de Colombia. Maestría en Administración y Gerencia Pública Instituto Nacional de Administración Pública España. Magíster en Estudios de la Unión Europea, Universidad de Salamanca, España. Magíster en Política y Ética Pública para la Cooperación, Universidad Complutense de Madrid. Miembro del grupo de investigación PODET, Universidad Nacional Abierta y a Distancia. Miembro del Grupo de Investigación RIAG, Universidad Nacional de Colombia. Docente Universidad Nacional Abierta y a Distancia. Correo electrónico: [claudia.rodriguez@unad.edu.co](mailto:claudia.rodriguez@unad.edu.co)

**Palabras clave:** gobernanza, desarrollo territorial, descentralización, Unión Europea, integración, paradiplomacia, relaciones internacionales.

## Introducción

Se ha evidenciado que la Unión Europea, es un proceso notablemente complejo por sus diferentes características, tanto políticas, jurídicas, sociales y económicas, es por ello lo interesante del papel que juega en este aspecto la gobernanza, ya no caracterizada como una gobernanza jerárquica, en una sola instancia, sino una gobernanza multinivel o de múltiples niveles: esto es un ámbito supranacional, un ámbito nacional y uno subnacional donde se entretajan diferentes actores para la toma de decisiones. El objetivo de este artículo es acercarse a la reflexión y estudio de la gobernanza multinivel materializado en el caso de estudio de la Unión Europea como instancia o sujeto político que nos sirve para estudiar la forma en la que opera la gobernanza de múltiples niveles.

En ese marco encontramos que el sistema político de la Unión Europea responde de manera casi perfecta a las predicciones de este nuevo paradigma teórico, debido a las características particulares del proceso de construcción europeo en el cual se ha configurado un sistema institucional diversificado, en cuyo proceso político interactúan una multitud de actores en diferentes niveles –las instituciones europeas, los Estados miembros, las regiones y entes locales, las organizaciones de representación de intereses (sindicatos, patronal), los grupos de presión, etc.– y también en diferentes etapas y a través de una multiplicidad de vías, dando lugar a lo que se ha definido como un sistema de gobernanza multinivel. (Fernández & Mota, 2009).

De esta manera el presente trabajo propone abordar el concepto de gobernanza inicialmente para luego entrar a analizar el concepto de gobernanza multinivel que surge del estudio propio del proceso de la Unión Europea y acercarnos a conceptos propios de esta como lo son la europeización o la paradiplomacia; finalmente acercarnos a la agenda territorial que reivindica el papel del territorio como parte fundamental para materializar la gobernanza multinivel de la Unión Europea y seguir profundizando en este proceso de integración.

## 1. La gobernanza

Para la Comisión Europea (CE, 2003); la gobernanza es el conjunto de normas, procesos y comportamientos que afectan o influyen la calidad del ejercicio de los poderes a escala europea. Pero también representa una nueva cultura de gobierno y de la administración que presupone consenso alrededor de determinados conceptos, principios, normas y procedimientos, sin necesidad de recurrir a instrumentos legislativos. (CE, 2001)

La gobernanza constituye una de las claves principales del éxito del proceso de integración europea. Según la Declaración de Berlín del 25 de marzo de 2007 realizada por los Jefes de Estado o de Gobierno "Europa será fuerte, sus instituciones legítimas, sus políticas eficaces, sus ciudadanos se sentirán implicados e involucrados, si el modo de gobernanza de esta garantiza la cooperación entre los distintos niveles de poderes a fin de aplicar la agenda comunitaria y de responder a los retos globales". (Declaración de Berlín, 2007)

De otro lado la gobernanza se identifica con los cauces y los mecanismos a través de los cuales las diferentes preferencias se convierten en elecciones políticas efectivas y la conversión de la pluralidad de los intereses sociales en una acción unitaria, alcanzando las expectativas de los actores sociales (Kohler, 1999); por tanto, se configura como el conjunto de normas, principios y valores que pautan la interacción entre actores que intervienen en el desarrollo de una determinada política pública. En la actualidad esta interacción se produce en entornos más o menos estables que se conocen como redes de políticas públicas en las diferentes instancias de gobierno.

Del mismo modo la gobernanza significa una nueva forma de gobernar más cooperativa en que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas (Maynitz, 1998). Es por esto que se ha traducido en un reclamo político durante la década de los 90, en donde este concepto se ha recogido como una nueva manera de pensar sobre las capacidades estatales y las relaciones entre el Estado y la sociedad.

La "gobernanza moderna" (Kooiman, 1993) o "nueva Gobernanza" (Rhodes, 1997) se encuentra vinculada a la "gobernanza transaccional" y, especialmente, a la "persuasiva" a través de las denominadas redes políticas. Bajo este enfoque, la gobernanza es percibida de manera dinámica, buscando entender cómo los actores, públicos y privados, controlan las actividades económicas y producen resultados deseados (Pierre y Peters, 2000, p. 23). Este fenómeno, que no es nuevo en el contexto político de ciertos países, sí presenta actualmente novedades significativas en su versión extrema al contemplar la posibilidad de que redes fuertemente coordinadas y cohesionadas puedan actuar al margen del Estado. Sin llegar a este extremo, lo que sí es cierto es que la gobernanza contemporánea ya no es fruto del control y autoridad del gobierno sobre la sociedad sino más bien producto de la dependencia e interacción constante entre grupos que negocian, intercambian ideas, se asesoran mutuamente, coordinan sus intereses y recursos, y llegan a acuerdos en el interior de redes más o menos estables que facilitan la implementación de las políticas. (Mahou, 2008, p. 67)

Kooiman (1999) argumenta que la gobernanza en el momento actual, es un fenómeno interorganizacional y que se entiende mejor bajo la perspectiva de la cogestión, codirección y coguía. En la Unión Europea específicamente se habla de gobernanza multinivel, y la conjunción de diferentes niveles en los cuales se ha llevado a una transposición de tareas y objetivos de los diferentes niveles, quitándoles a algunos el poder que detentaban anteriormente y los ha llevado a generar nuevas tareas articuladas entre los distintos niveles de Gobierno.

### *Gobernanza estatocéntrica / Intergubernamentalismo*

Encontramos que, en el ámbito de estudio de las relaciones internacionales, aún hay demasiadas controversias entre las aproximaciones "neo institucionalistas" y "realistas" o "supranacionales" e "intergubernamentales". Desde la perspectiva intergubernamental de la teoría de las relaciones internacionales, se presume que los Estados nación son teóricamente los únicos actores relevantes; de esta manera la Unión Europea aparece como un ejemplar del género organización internacional. Estas organizaciones son creadas para servir a los objetivos de sus Estados miembros y, al hacerlo, sus acciones están legitimadas

por el acuerdo de los Gobiernos miembros. En otras palabras, el sistema de gobierno multinivel de la Unión Europea se conceptualiza en un modelo de relaciones intergubernamentales de nivel único en donde el Estado sigue siendo el actor central. El estado-centrismo le da al Estado el papel del único actor digno de consideración en un medio, como el sistema internacional, de carácter político (es decir, basado en el poder) y, por otra parte, que en la época moderna el Estado es la forma histórica de organización del ejercicio del poder en las relaciones internacionales (Barbé, 2007).

### Supranacionalismo

La perspectiva supranacional de las teorías de la política comparada tampoco puede representar fácilmente a un sistema de gobierno europeo en el que los Estados miembros siguen estando dotados de una amplia variedad de competencias, en el que las limitadas competencias de los actores supranacionales surgen de los acuerdos entre los Estados miembros; en el que la legislación comunitaria depende principalmente del acuerdo entre los Gobiernos miembros; e igualmente la legislación comunitaria depende principalmente del acuerdo entre los Gobiernos miembros, y en el que los Estados miembros se encargan de la ejecución de las regulaciones comunitarias. Analizar las instituciones de la Unión Europea como si fueran, o debieran ser, una forma de Gobierno parecida a los modelos de Estados nación democráticos.

En general estas tendencias, tienen en cuenta la naturaleza multinivel de las instituciones y de los procesos de Gobiernos europeos, pero también enfatizan su singularidad y, por ello, tienen el efecto de crear un ámbito separado y teóricamente distinto de estudios sobre la comunidad europea.

Las estructuras y procesos intergubernamentales en la Unión Europea generalmente no se adaptan a los modelos legales de la federación, la confederación, o la organización internacional. Por ello se ha optado por una mezcla de conceptos y se ha equiparado todo ello en la gobernanza multinivel.

Por esta razón es mejor hablar de un OPNI (Objeto Político no Identificado). Este concepto fue interpuesto por Jacques Delors<sup>3</sup> en la década de los 80; contemplando la diferente entremezcla de conceptos, y que la Unión Europea no se configuró en ninguna de las posiciones teóricas para analizar su fuente de acción. Por ello mismo la UE puede ser percibida como un sistema de negociación cuya legitimidad depende, en última instancia, de la capacidad de generar estrategias efectivas de resolución de los problemas comunes; de allí que se encuentren una multiplicidad de actores específicos en cada sector de intervención; relaciones de interdependencia; objetivos compartidos; divisiones borrosas entre los intereses públicos y los privados; y nuevas y diversas formas de acción, intervención y control. (Morata, 2004)

### La gobernanza multinivel

Este concepto surge en el contexto de las transformaciones del Estado. Estas alteraciones se atribuyen en primer lugar a la globalización, en segundo lugar a la integración europea, como tercer aspecto a los procesos de descentralización y devolución del poder político y la desconcentración del poder a nivel territorial y la importancia de este nivel cada más importante para construir políticas representativas y garantes de derechos de la ciudadanía.

Se ha evidenciado que la Unión Europea es un proceso notablemente complejo por sus diferentes características, tanto políticas, jurídicas y económicas; es por ello lo interesante del papel que juega en este aspecto la gobernanza, ya no caracterizada como una gobernanza jerárquica, en una sola instancia, sino una gobernanza multinivel o de múltiples niveles, esto es un ámbito supranacional, un ámbito nacional y uno subnacional. En esta gobernanza se entremezclan diferentes actores<sup>4</sup>, caracterizados por una interdependencia mutua, interdependencia y cooperación, ya que los actores persiguen objetivos comunes que no pueden conseguir por ellos mismos, sino, mediante la relación de diferentes actores. De igual manera, para implementar las políticas es

---

3 Jacques Delors, presidente de la [Comisión Europea \(CE\)](#) en 1985

4 Una red es un conjunto relativamente estable de relaciones de naturaleza no jerárquica e interdependiente que vinculan a una diversidad de actores, que comparten un interés común sobre una política y que intercambian recursos para conseguir este interés, compartiendo a sabiendas de que la cooperación es la mejor forma de conseguir los objetivos perseguidos.

necesaria una conjunción de todos los actores siendo sin duda lo más importante para la implementación, el nivel subnacional o regional (tercer nivel). El término "interdependencia" también implica que todos los actores intervinientes tienen algo que ganar. El grado de dependencia variará entre unos actores y otros en función, por ejemplo, de los diferentes objetivos que tengan en un determinado momento, y así mismo, de los recursos de que gocen para mediar sus posiciones.

La gobernanza multinivel es un sistema policéntrico en el que las unidades subestatales o subnacionales, se han incorporado al proceso político como portadoras, o como representantes de intereses y de identidades diferentes. La gobernanza multinivel afecta a la división territorial pero no afecta por igual; depende de la estructura territorial del Estado, por tanto el impacto depende de si son Estados unitarios, mixtos o federados. Lo que ocurre en el tercer nivel es que se trata de articular la integración de las regiones o las estructuras subestatales y la toma de decisiones en la elaboración de políticas públicas europeas.

En ese marco, las regiones han adquirido un papel cada vez más relevante en el proceso político europeo. Tanto la movilización de las regiones en pro de un papel más destacado en Europa como la intervención de la Unión Europea en muchos de los ámbitos en que dichas regiones tienen competencias, han puesto de manifiesto la necesidad de su incorporación al proceso político europeo. Algunos autores señalan que esta participación regional responde, en cierta medida, a una apuesta de la Comisión por abrir la arena política a nuevos actores, con el objetivo de debilitar la posición preeminente de los Estados miembros en el juego político. (Hoogues y Marks 2001, Tömmel, 2004).

De igual manera encontramos que en la Unión Europea conviven distintos modos de gobernanza en función de las políticas. Se detectan, en efecto, diferencias institucionales y de procedimiento entre el método comunitario, aplicado a las políticas tradicionales, como es el caso de la Política Agraria Común, "la coordinación abierta", aplicada a las políticas económicas. El enfoque de la gobernanza multinivel (GML), inicialmente basado en el análisis de la política de cohesión, pone sobre todo el acento en la dispersión de la autoridad, entre los distintos niveles de gobernanza y entre los actores implicados. En general, la GML subraya sobre todo el hecho de que ningún actor individual está en condiciones de ofrecer respuestas únicas y universales a los problemas que atraviesan las distintas escalas de gobierno. (Morata, 2004)

De ahí que las redes sean las que mejor expliquen el entramado de relaciones que se vislumbran en la Unión Europea; éstas se crean, para la consecución de objetivos comunes, facilitan el aprendizaje mutuo de los participantes y presentan la ventaja de la adaptación a los nuevos problemas. Por tanto, la gobernanza multinivel no implica solo la idea de descentralización, sino también el desarrollo de las relaciones verticales y horizontales necesarias para fortalecer el sistema de gobernanza. Es por ello que la GML se enfoca en la desaparición de las fronteras estatales derivada de la integración europea, cuyos principal efecto es el desplazamiento del centro de gravedad de la política, a la vez hacia el nivel supranacional y hacia el territorio. Las más de 200 oficinas de representación regional instaladas en Bruselas evidencia la relevancia creciente de los temas europeos para el territorio (todas estas oficinas representan el lobby en Bruselas, siendo esta una actividad constructiva, civilizada, aceptada y pluridisciplinar) (Pellerin, 1995). Gracias a ello se ha establecido el lobby, configurado como una actividad civilizada, profesional y constructiva que permite la participación de empresas y ciudadanos en el proceso de toma de decisión de los poderes públicos (Morata, 2004). De otro lado los actores locales y regionales presentan doble ventaja de acercar las decisiones a los ciudadanos y de expresar la pluralidad de identidades presentes en el espacio europeo. Las decisiones ya no dependen de las autoridades centrales, los actores territoriales disponen de más posibilidades para actuar por debajo y por encima del Estado, el efecto combinado de la integración Europea y la descentralización política tiende a modificar el papel y las funciones de las entidades territoriales, favoreciendo de esta manera la flexibilidad, la experimentación y la cooperación, mucho más fáciles de llevar a cabo a escala regional o local que a escala central.

### *Principios de la gobernanza multinivel*

Desde el punto de vista normativo el concepto de gobernanza debe integrar principios que le permitan garantizar la mayor democracia posible y la consecución de sus propios objetivos. Estos principios son aquellos que impliquen un buen funcionamiento

de la gobernanza y que, por tanto, le permitan conseguir sus objetivos. Si la gobernanza supone la toma de decisiones en contextos complejos y cambiantes con una pluralidad de actores que representan intereses diferentes, los principios de buena gobernanza han de poder garantizar que (Cerillo, 2005):

- a. Estén todos los actores que han de estar, cada uno de ellos asumiendo su papel.
- b. Los actores tengan las condiciones necesarias y suficientes para poder tomar las decisiones que les correspondan y que por ende se puedan tomar las decisiones.

En este sentido y basándose en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea, los principios que han de garantizar la consecución de los objetivos que se han comentado serían:

**a. Apertura:** las instituciones deberían trabajar de una forma más abierta. Junto con los Estados miembros, deberían desarrollar una comunicación más activa sobre la labor de la UE y sobre las decisiones que esta adopta.

**b. Participación:** la calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la Unión implican una amplia participación de los ciudadanos de todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación y evaluación de las políticas.

**c. Responsabilidad:** es preciso clarificar el papel de cada uno de los procesos legislativo y ejecutivo. Cada una de las instituciones de la UE debe explicar su acción en Europa y asumir la responsabilidad que le incumba. Pero también se precisa una mayor claridad y responsabilidad de los Estados miembros y de todos los agentes que participan en el desarrollo y aplicación de las políticas de la UE.

**d. Eficacia:** las medidas deben ser eficaces y oportunas, y producir los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada.

**e. Coherencia:** las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles. La necesidad de coherencia de la Unión es cada vez mayor: sus tareas son cada vez más complejas y la ampliación aumentará la diversidad. Desafíos tales como

el del cambio climático o la evolución demográfica rebasan las fronteras de las políticas sectoriales que han cimentado la construcción de la Unión.

**f. Proporcionalidad:** desde la concepción de las políticas, hasta su aplicación efectiva, la elección del nivel en el que ha de actuarse (desde el nivel comunitario hasta el nivel local) y la selección de los instrumentos utilizados, deben estar en proporción con los objetivos perseguidos. Quiere decirse que antes de lanzar una iniciativa es esencial comprobar sistemáticamente: a) si la actuación pública es realmente necesaria, b) si el nivel europeo es el más apropiado para dicha actuación y c) si las medidas previstas son proporcionales a los objetivos previstos.

**g. Flexibilidad:** permite la adaptación a las circunstancias concretas a que se ha de hacer frente en cada momento.

**h. Subsidiaridad:** hace referencia a la elección del mejor nivel que ha de actuar.

**i. Complementariedad:** También conocido como subsidiaridad horizontal, mediante el que se define qué actores, públicos o privados actuarán.

**j. Objetividad:** impone un deber de ponderación de las circunstancias del caso, impidiendo la toma de decisiones desconectadas del supuesto concreto.

El enfoque de la gobernanza multinivel propone una perspectiva integradora para analizar la gobernanza de la Unión Europea. “El punto de partida del enfoque de la gobernanza multinivel es la existencia de competencias que se solapan entre los distintos niveles de gobierno y la interacción de los actores políticos a través de estos niveles” actores que, como ya hemos dicho, no se limitan a los entes estatales (Hooghe y Marks, 2001). La perspectiva del gobierno multinivel se desarrolla teniendo en cuenta la fluidez y la incertidumbre que caracterizan el proceso de construcción europeo y su objetivo consiste en captar la complejidad y diversidad de las formas de gobierno en el ámbito europeo (Chaqués, 2004: 141).

## La europeización

El concepto de europeización se empieza a aplicar al análisis de políticas públicas de la UE, caracterizado como un proceso gradual que transforma la política de los Estados, de tal forma que este término se ha usado para describir los efectos de la integración europea en la política y en las políticas de los Estados miembros, así como en el proceso de desarrollo de las instituciones políticas a nivel Europeo.

Fritz W. Scharpf (2005) hace una caracterización de lo que ha sido la europeización de las instituciones que detentan la toma de decisiones, y cómo se ha evidenciado todo ello en la caracterización de la gobernanza multinivel. Esto es:

**a. Ajuste mutuo:** el modo por defecto de respuestas políticas europeizadas para incrementar la interdependencia económica es "ajuste mutuo". En este punto, los Gobiernos siguen adoptando sus propias políticas nacionales, pero lo hacen como respuesta a anticipación a las opciones políticas de otros Gobiernos. Por lo tanto, estas interacciones estratégicas entre Gobiernos pueden ser analizadas como un juego no-cooperativo.

**b. Negociaciones intergubernamentales:** En este punto las políticas nacionales están coordinadas o estandarizadas por acuerdos a nivel europeo. Pero los Gobiernos nacionales mantienen todo el control del proceso decisorio; ninguno de ellos puede ser vinculado sin su propio consentimiento, y la transformación de los acuerdos en normas nacionales y su implementación se mantienen totalmente bajo su control. Aparte de ello, este modo se aplica al segundo y al tercer pilar de la "política exterior y de seguridad común" y la "cooperación política y judicial en materia penal". responsables.

**c. Dirección jerárquica:** el modo en que las competencias están completamente centralizadas a nivel europeo y ejercidas por actores supranacionales sin la participación de los Gobiernos de los Estados miembros.

**d. Decisiones conjuntas:** El modo de decisión conjunta combina aspectos de las negociaciones intergubernamentales y de la centralización supranacional. Se aplica a la mayoría de las áreas políticas del primer pilar de la Unión, que incluye tanto las competencias relativas a la creación del mercado como las de corrección del mercado de la Comunidad Europea. Si los Gobiernos miembros están unidos en su oposición a las iniciativas de la Comisión, o si los intereses

nacionales de mayor relevancia son fuertemente divergentes, se bloquearán las soluciones europeas.

De esta manera la europeización se produce de dos maneras: desde abajo, a través de la movilización institucional en búsqueda de recursos financieros, políticos y simbólicos; y desde arriba, mediante la oferta de nuevas oportunidades en forma de programas específicos y actividades encaminadas a estimular a las regiones como actores políticos y económicos de la Unión.

### *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones.*

Durante los últimos años estamos asistiendo a una creciente implicación de los gobiernos regionales en el escenario internacional, un fenómeno que muchas veces se ha descrito como paradiplomacia. Las razones se hallan tanto en los cambios en el ámbito del Estado y del sistema internacional como en las transformaciones políticas y económicas que tienen lugar dentro de las propias regiones (Keating, 2000) y que responde a la dinámica propia de la gobernanza multinivel en la Unión Europea.

La paradiplomacia forma parte de la ampliación del ámbito de los asuntos internacionales, dentro del cual ya no son los Estados los únicos actores, las regiones actúan junto a las empresas, sindicatos, movimientos sociales y organizaciones transnacionales. Este dispositivo se ha visto acentuado en la Unión Europea, más aun ampliado y formalizado por el tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht), por ello las regiones han establecido oficinas de representación en Bruselas, así como enviado delegaciones; sin embargo las oportunidades de las regiones continúan siendo limitadas y los Estados continúan siendo los actores principales. De otro lado también se ha argumentado esta participación de las regiones en lo que se ha llamado el tercer nivel<sup>5</sup>, con un estatus reconocido ante las instituciones europeas, pero todavía asentadas en los Estados. Una última visión todavía más restringida que las anteriores es la de Europa con las regiones, según la cual la dimensión regional de las políticas europeas será objeto cada vez de un mayor reconocimiento, desarrollándose nuevas formas de cooperación y consulta.

<sup>5</sup> Los esfuerzos por institucionalizar un tercer nivel dentro de la Unión Europea no han sido muy exitosos. Han surgido enormes problemas prácticos en los esfuerzos para asegurar la colaboración y la cooperación interregional. Incluyendo las realidades de la competencia territorial, los diferentes sistemas constitucionales y legales y la oposición de políticos y burócratas con interés en la continuidad de las fronteras y del control centralizado.

De esta manera hemos evidenciado una reestructuración de la política territorial dentro de los Estados con la aparición de nuevos actores y de nuevos temas; de igual manera una reinención del territorio como requisito funcional y como principio político dentro del nuevo orden global. Ha surgido de esta manera una competencia interregional al interior de los Estados que viene compuesta parcialmente por los cambios funcionales que han tenido lugar en la economía global; pero también esto se debe a la invención de políticas emprendedoras utilizan este mecanismo a fin de consolidar sus propias regiones y elevar su estatus político dentro de las mismas. (Keating, 2000)

Las estrategias que adoptan las regiones en sus relaciones exteriores quedan conformadas por sus motivaciones y sus estructuras. Igualmente, la paradiplomacia se caracteriza por un alto grado de participación por parte de la sociedad civil y del sector privado. A raíz de esto, el Gobierno y en particular los encargados de los asuntos exteriores contemplan con recelo las actividades de las regiones considerándolas una brecha en el sólido muro de la diplomacia y toman todo tipo de precauciones para tenerla bajo control.

El ente subestatal ha encontrado en el lobby y en otras formas de asociación la forma de llegar a los entes supranacionales para hacer valer sus intereses e influir de esta manera en la agenda política; todo ello para que se puedan desarrollar políticas a su favor. De otro lado Keating (2000), también evidencia problemas, como que el Estado ha perdido poder de acción y ha experimentado a su interior una desigualdad de las propias regiones llevando con ello a disputas entre regiones por conseguir prelación y más recursos y llevando con ello a una diferenciación más marcada, en regiones que pretenden ser autonómicas en todo aspecto y que no comparten el proyecto del Estado central.

En ese marco encontramos cómo la gobernanza multinivel en la Unión Europea es un interesante proceso de estudio que refuerza cada vez más la importancia del papel de las regiones y lo local para el lineamiento e implementación de políticas públicas de la Unión Europea. Sin embargo, a pesar de los avances importantes que se han hecho hasta el momento, es necesario seguir reforzando escenarios de participación de las regiones y de la ciudadanía en su conjunto para que cada vez se fortalezca más el proyecto político de integración.

*La prospectiva territorial en la Unión Europea.  
La Agenda Territorial Europea 2020*

Después del auge del concepto de paradiplomacia encontramos que el territorio se ha incorporado plenamente en la agenda política europea y empieza a ser percibido cada vez con un enfoque especial, teniendo en cuenta que allí es donde se deben dirigir las estrategias a los problemas estructurales del sistema económico (problemas sistémicos) y político (problemas de representación). La aprobación de la Estrategia Territorial Europea en 1999, sus precedentes y, sobre todo, el conjunto de directrices e iniciativas que le han seguido, demuestran tanto el progreso de nuevos valores en el ámbito de la cultura del territorio, como la influencia innegable de la Unión Europea en el conjunto de iniciativas y políticas en los diferentes niveles de gobierno. (CE, 2002).

Según Farinós (2008), la Agenda Territorial nació con el objetivo de convertirse en un marco estratégico para la acción dirigido a conseguir el desarrollo territorial de Europa por medio de estructuras informales de cooperación. Apoyaba la implementación de las estrategias de Lisboa y Gotemburgo (con sus grandes metas de lograr el desarrollo económico, social y ecológicamente sostenible y de creación de empleo de calidad) a través de una política de desarrollo territorial integral basado en los artículos 2, 16 y 158 del Tratado de la Unión Europea. De este modo pretende unirse la dimensión territorial a la económica y sostenible. Sus escasos resultados obligaron a una revisión en 2005 y a una reformulación más ambiciosa conocida como Europa 2020, a la que se ha venido a ajustar la Agenda Territorial 2020.

La forma de implementar la agenda territorial 2020 requiere de prácticas de gobernanza territorial y de múltiples niveles entre las administraciones a los distintos niveles y la implicación de los actores públicos y privados, las organizaciones no gubernamentales y la ciudadanía. El debate en torno a temas como problemas de representación de las instancias locales en el Unión Europea, las crisis económicas y el impacto ambiental, son temas que encontramos en estos momentos sobre la mesa de la proyección territorial en la Unión Europea y el debate en torno a la gobernanza multinivel. (Farinós,2008)

“La ampliada estrategia Europa 2020 se ha convertido en la principal prioridad en la agenda de la Unión Europea. En términos de gobernanza, la promoción del desarrollo sostenible, tal y como persigue la estrategia, implica la coordinación entre las estrategias de desarrollo territorial (estrategias de cohesión territorial) a los diferentes niveles (desde el local al de UE). Por este motivo se ha venido demandando insistentemente una mayor territorialización (finalmente plasmadas de cara al futuro período de programación 2014-2020 de la política de cohesión en forma de ITI (Inversión Territorial Integrada) y DLCL (Desarrollo local a cargo de las comunidades locales) y el desarrollo de prácticas de gobernanza territorial con el fin de poder conseguir una mejor aplicación y resultados de la misma”. (CIEDES, 2018)

Según Faludi (2007), la gobernanza tiene una relación especial con el desarrollo territorial debido a las particulares características de la ordenación del territorio, tanto a nivel de Estados (y dentro de los Estados) como de Unión Europea, y se encuentra muy basada en el principio de subsidiariedad activa. Una eficiente gobernanza territorial es una importante precondition para reforzar la cohesión territorial.

## 2. Conclusiones

Primero, el desarrollo conceptual de la gobernanza de múltiples niveles ha venido enmarcado desde tres aspectos importantes: el primero, el cambio del concepto propio de la gobernanza para incorporar nuevos actores en las tomas de decisiones e implementación de políticas públicas; segundo, por el fenómeno de desconcentración y descentralización del accionar político; y tercero, en el caso de la Unión Europea en donde convergen diferentes instancias y niveles en la toma de decisiones dando materialización al concepto de la gobernanza multinivel.

Segundo, la gobernanza multinivel en la Unión Europea es un interesante proceso de estudio que refuerza cada vez más la importancia del papel de las regiones y lo local para el

lineamiento e implementación de políticas públicas de la Unión Europea. A pesar de los avances importantes que se han hecho, es necesario seguir reforzando escenarios de participación de las regiones y de la ciudadanía en su conjunto para que cada vez se fortalezca más el proyecto político de integración.

Tercero, la gobernanza tiene una relación especial con el desarrollo territorial debido a las particulares características de la ordenación del territorio, tanto a nivel de Estados (y dentro de los Estados) como de Unión Europea. Una eficiente gobernanza territorial es una importante precondition para reforzar la cohesión territorial y lograr políticas de desarrollo sostenible y que respondan a los retos políticos, económicos y ambientales a los que se enfrenta el actual orden global.

## Referencias

- Barbé, E. (2007) *Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 3.ª Ed.
- Comité de las Regiones "Las dimensiones regional y local en el establecimiento de nuevas formas de gobernanza en Europa" Bruselas, octubre de 2002, Pág. 43.
- CE(2003)*Informe de la Comisión sobre la Gobernanza Europea*, Bruselas. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0567:FIN:ES:PDF>
- CE (2001) *La Gobernanza Europea - un libro blanco*. COM (2001) 428 final, DOCE C-287, Recuperado de 12.10.2001. [http://www.map.es/documentacion/iniciativas/reduccion\\_cargas/mejora\\_reg\\_eu/parrafo/0/text\\_es\\_files/file0/Libro%20Blanco%20Gobernanza.pdf](http://www.map.es/documentacion/iniciativas/reduccion_cargas/mejora_reg_eu/parrafo/0/text_es_files/file0/Libro%20Blanco%20Gobernanza.pdf)
- Cerillo A. (2005) "La gobernanza hoy", En: *La Gobernanza hoy. 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública de Madrid.
- (CE, 2008), *Libro Verde sobre la Cohesión Territorial*. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:117E:0065:0072:ES:PDF>
- Chaqués, L. (2004) *Redes de políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- CIEDES (2018) *La Estrategia Europa 2020 y el desarrollo sostenible 2030: una adaptación para la ciudad de Málaga*. Recuperado de: <https://www.local2030.org/library/612/La-Estrategia-Europa-2020-y-el-desarrollo-sostenible-2030-una-adaptacion-para-la-ciudad-de-Malaga.pdf>
- COM (2002) 705 final. Recuperado de [http://europa.eu/eur-lex/es/com/rpt/2002/com2002\\_0705es01.pdf](http://europa.eu/eur-lex/es/com/rpt/2002/com2002_0705es01.pdf)
- Comité de las Regiones (2002), *Las dimensiones regional y local en el establecimiento de nuevas formas de Gobernanza en Europa*, Bruselas, octubre de 2002. Pág. 43
- Davoudi, S.; Farinós, J.; Paül, v. y Vries, a. de (2009), "Desarrollo territorial sostenible a partir de la cohesión territorial: entre el crecimiento económico, la cohesión social y la sostenibilidad medioambiental", En: Feria, J. Mª. (ed.) *Territorios, sociedades y políticas*, Sevilla, UPO-AGE, págs. 199-238. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/282804524\\_COOPERACION\\_PARA\\_LA\\_COHESION\\_TERRITORIAL\\_UNA\\_INTERPRETACION\\_MULTINIVEL\\_DESDE\\_EL\\_SO\\_EUROPEO](https://www.researchgate.net/publication/282804524_COOPERACION_PARA_LA_COHESION_TERRITORIAL_UNA_INTERPRETACION_MULTINIVEL_DESDE_EL_SO_EUROPEO)
- Faludi, A. (2007), "El Método Abierto de Coordinación en la planificación territorial a escala de Unión Europea", En: Farinós, J. y Romero, J. (Eds.), págs.79-102.
- Farinós J (2008), *Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda*. Recuperado de [file:///C:/Users/claudia.rodriguez/Downloads/Dialnet-GobernanzaTerritorialParaElDesarrolloSostenible-2686501\\_1.pdf](file:///C:/Users/claudia.rodriguez/Downloads/Dialnet-GobernanzaTerritorialParaElDesarrolloSostenible-2686501_1.pdf)
- Fernández & Mota F. (2009), "Gobernanza multinivel en Europa. Una aproximación desde el caso Andaluz", En: Colección Actualidad N.º 37, Fundación Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la presidencia.

- Fritz W. Scharpf (2005), "La Gobernanza hoy", En: Cerillo Martínez Agustí, *La Gobernanza hoy. 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública de Madrid.
- Keating Michael, (2000), "Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias", En: *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Keating Michael, Aldecoa Francisco Eds. Madrid.
- Kohler-Koch B. (1999), "The evolution and transformation of European Governance", En: *The transformation of European Governance*. London.
- Kooiman J. (1993), *Modern governance. New government-society interactions*, London: Sage.
- Mahou, X. (2008), *Marisqueo público*. Recuperado de Lago escola galega de administración pública. Santiago de Compostela: [http://egap.xunta.gal/documentos/publicacions/%5b1275644264%5dmarisqueo\\_public68.pdf%20Revisado%20en%2027%20de%20noviembre%20de%202015](http://egap.xunta.gal/documentos/publicacions/%5b1275644264%5dmarisqueo_public68.pdf%20Revisado%20en%2027%20de%20noviembre%20de%202015)
- Morata F. (2004) "Gobernanza multinivel y cooperación subestatal en la Unión Europea", En: Morata Francesc, Lachapelle Guy, Paquin Stephane (eds); *Globalización, Gobernanza e identidades*, Fundación Carles PI I Sunyer Barcelona.
- Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, "Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible de la UE". Luxemburgo. Recuperado de [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf)
- Pellerín E. (1995). El lobby en la Unión Europe, Ed. Esic Madrid, 1995, Pág. 23.
- Peters, Gay Y Pierre, Jon (2004). "Multi-level governance and democracy: A Faustian bargain?", En: Bache, Ian y Matthew Flande, *Multi-level Governance* (Oxford: Oxford University Press, 2004)
- Rhodes, R. A. W. (1997), *Understanding governance: Policy networks, governance and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- "Reunión ministerial informal de los ministros responsables de ordenación del territorio y desarrollo territorial el 19 de mayo de 2011", En: Gödöllő, Hungría, *La gobernanza, clave para la estrategia Europa 2020 y para el reforzado objetivo y política de cohesión territorial*. Recuperado de [https://gerenciaurbanismo.cuenca.es/portals/gerenciaurbanismo/documents/Agenda\\_Territorial\\_Europea%202020.pdf](https://gerenciaurbanismo.cuenca.es/portals/gerenciaurbanismo/documents/Agenda_Territorial_Europea%202020.pdf)
- Tratado de la Unión Europea (TUE) / Tratado de Maastricht*. Recuperado de <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>
- Tömmel, I. (2004), "Las transformaciones de la gobernanza: la estrategia de la comisión europea a favor de la Europa de las regiones", En: morata, francesc, ed., *Gobernanza multinivel en la UE*. Valencia: Tirant lo Blanch. Recuperado de <https://docplayer.es/67744783-Las-regiones-en-la-union-europea-procesos-y-paradigmas.html>