



mientras tanto

108-109

NOTAS EDITORIALES

¿Que país que Israel en Gaza? • Israel y el alma • Carta a los magos de Izquierda Unida
¿Que regulación del aborto? • La misión de la universidad (según la UE)

QUE NO TE DEN GOBERNANZA POR DEMOCRACIA

José Antonio Estévez
Giovanni Messina
LA ESTRATEGIA DE LA GOBERNANZA EN EL DEBATE SOBRE LA DEMOCRACIA EN EUROPA

¿QUE CRISIS? ¿QUE REGULACION?

Antonio Anton
Nuria Almirón
CRISIS FINANCIERA ECONOMIA Y MEDIOS DE COMUNICACION

LA GUERRA DE AFGANISTAN: UNA GUERRA TAMBIEN CONTRA EL DERECHO

Eduardo Meleiro
EL ILS Y LA INQUISICION ESTADOUNIDENSE

ENTONCES... ¿COMO FUE?

Juan Galman
Cedric Housez
LA GUERRA CONTRA EL TERRORISMO: NUEVA MISION DE LA OTAN

¿IN DECRESCENDO, PARA GINGO VOCES, ENTREVISTAS SOBRE EL DECRECIMIENTO

Oriol Llena y Stefano Puddu
RESEÑA
CITA

Notes sobre que la situación social como se informa, mas bien es cierto que la situación es diferente de como se informa. Es falso que el informe de la situación sea el único informe posible de la situación, es mas bien cierto que existen por el contrario otros informes posibles de la situación. No corresponde a la realidad informar de toda la situación, mas bien corresponde a la situación no informar de ella en absoluto.

Philippe Hanberg, *Crisis*, 1968

Leoría & editorial

otoño-invierno 2008

108-109

108
109

mientras tanto mientras tanto mientras tanto mientras tanto mientras tanto mientras tanto

La estrategia de la gobernanza en el debate sobre la democracia en Europa

GIOVANNI MESSINA

El objetivo de este trabajo es identificar los elementos esenciales para la comprensión del significado y la función que tiene la idea de gobernanza en el debate sobre la democracia en las instituciones europeas. Efectivamente, en la reflexión sobre las formas y procesos de la integración europea, este concepto ha adquirido cada vez mayor importancia, aunque tiene más que una función analítica descriptiva, un papel normativo e ideal. En esto el debate sobre las instituciones políticas comunitarias sigue una tendencia que está presente en el escenario político contemporáneo, donde el concepto de gobernanza ha adquirido una enorme importancia en los últimos quince años. La experiencia de la unificación política europea es uno de los principales marcos de este fenómeno. Por tanto una reconstrucción de la discusión sobre la gobernanza en Europa hace posible captar los elementos más importantes del debate teórico y de los procesos políticos relativos a la superación del «déficit» democrático de la Unión. Permite también captar el núcleo teórico y político de la idea de gobernanza y por tanto, de las políticas de gobernanza.

La acepción con que se utiliza el término gobernanza amplia e innova el espectro semántico originario. Está estrechamente vinculada al tema de la redefinición de la soberanía política que, entendida como pérdida de la centralidad del estado y como difusión del poder de decisión, caracteriza la fenomenología política institucional contemporánea. El proceso de constitución de Europa como sujeto político unitario es sin duda una experiencia en la que los fenómenos de la reestructuración de la soberanía política, de la redefinición de los procesos de la formación jurídica y de la homogeneización económica que caracterizan las tendencias globalizadoras parecen encontrar un desarrollo ejemplar; por esto es ampliamente estudiado, como proceso

original y paradigmático. La hipótesis que se puede adelantar a partir del examen que seguirá es que a partir del análisis del discurso sobre la gobernanza se puede determinar qué grado de centralidad tiene el proceso de la integración política y jurídica europea en el fenómeno más general que llamamos globalización. Efectivamente, nos encontramos ante una experiencia que podría ser considerada como paradigmática de lo que se ha señalado como el fenómeno político más relevante de los últimos decenios: la dispersión de la soberanía política. Esto se captará en su rasgo más relevante, el surgimiento de una actitud autorreguladora de la sociedad civil, del paradigma de la gobernanza, que describiría estas nuevas modulaciones de las relaciones entre instituciones y actores sociales marcadas por el protagonismo absoluto de las dinámicas económicas y de la capacidad autoorganizativa de la esfera privada.

La cuestión democrática en la construcción de Europa

El proceso de unificación europea ocupa el centro de la reflexión de los estudiosos e intelectuales europeos, y no sólo de ellos. Se trata ciertamente de uno de los acontecimientos más complejos y fascinantes de la historia de las instituciones políticas y de un evento cultural muy sugerente. Es sobre todo un desafío formidable y un inigualable objeto de estudio para la ciencia jurídica y para la política europea. En palabras del director de una colección dedicada a los estudios europeos: «...la UE como un sistema político *in statu nascendi* no constituye sólo un *boom* en la docencia e investigación en ciencia política, relaciones internacionales y administración pública, sino también uno de los mayores desafíos para la profesión».¹ La estructuración de Europa como un espacio político, jurídico, social y existencial es una empresa que ha adquirido fuerza y, en un cierto sentido, ha recuperado significado, a partir de los sucesos a los que esquemáticamente nos referimos con «la caída del muro». Los escenarios confusos e imprevisibles abiertos por los rápidos cambios de las configuraciones geopolíticas con los que ha terminado aquel equilibrio llamado «guerra fría», han revestido al proceso de unificación europea de una nueva importancia; así se explica por qué pocos intelectuales se sustraen a la fascinación de enfrentarse a este desafío. Llevar a término la creación de una entidad política europea, con estructuras jurídicas comunes e instituciones políticas supranacionales, parece hoy en día el objetivo de las clases dirigentes de las sociedades europeas para hacer frente a las dinámicas económicas planetarias y globalizadoras. Desde este punto de vis-

1. Lo dice Hans Keman, en el prefacio a B. Kohler-Koch y R. Eising (editado by), *The Transformation of Governance in the European Union*, London, Routledge, 1999, p. XI.

ta, respecto al acontecimiento histórico del fin de la contraposición mundial de los dos bloques estadounidense y soviético, el proceso de integración europea ha asumido un significado estratégico e identitario nuevo, que pone en primer plano la cuestión de las relaciones entre Europa y los Estados Unidos, entre las naciones europeas y la potencia hegemónica en el orden mundial de la posguerra del siglo veinte. Y esta es la apuesta que explica el esfuerzo que muchos intelectuales sienten que tienen que hacer al medirse con la cuestión de Europa. De Cacciari a Habermas, de Bauman a Balibar, la cultura del viejo continente se ha enfrentado a un desafío que, teniendo la fascinación de la confrontación con la herencia del pasado y de la tradición, plantea la necesidad de una respuesta al trasfondo de las estructuras sociales que han provocado las dinámicas económicas globalizadoras. En buena parte este desafío coincide con la determinación del papel que quieren jugar las sociedades europeas en la guía de los procesos económicos y sociales planetarios: se trata de una cuestión de hegemonía y de poder. Es una cuestión que para muchos autores coincide esencialmente con la definición (con la redefinición) de la relación con la otra cara de occidente: la del otro lado del Atlántico.² Incluso un intelectual que ha diagnosticado desde hace tiempo el resquebrajamiento del estado nación y de las viejas dinámicas de ensamblaje político como Jean Marie Guéhenno³ y que, en ciertos aspectos, parece encarnar el desencanto posmoderno, considerando que ya no se pueden proponer ni el modelo liberal americano de comunidad por elección individual ni el europeo de pertenencia comunitaria por herencia (una manera de replantear las dos concepciones, antigua y moderna, de la libertad), acaba por proponer la vía europea como posibilidad a la que recurrir para experimentar nuevas modalidades de comunión (pertenencia) política. También para los estudiosos no continentales la aventura europea constituye una esperanza. Por ello, se puede sostener que el desafío de la integración tiene una importancia para la historia que va más allá de los horizontes de los pueblos de la vieja Europa y que concierne a la humanidad futura.

La construcción de la unidad política europea, sin embargo, es un objeto ante todo de ingeniería constitucional. Una empresa tan ambiciosa es ciertamente una ocasión en la que, respecto a tantos otros acontecimientos políticos, parece pertinente y necesario que se mida la ciencia jurídica y se implique plenamente la cultura especializada. Si Europa es ante todo una cuestión de voluntad, de querer el nuevo sujeto político Europa, resulta esencial la definición de las técnicas jurídicas con las que llevar a la práctica tal voluntad.

2. Insiste mucho sobre este tema Agostino Carrino, en *Oltrè l'Occidente*, Bari, Dedalo, 2005.

3. V. J. M. Guéhenno, *L'avenir de la liberté. La démocratie dans la mondialisation*, Paris, Flammarion, 1999, p. 19.

Ante todo porque determinarán la manera en que esta voluntad se realice, porque obviamente las diferentes maneras corresponden a distintas voluntades a la hora de pensar Europa. Por ello el debate teórico y académico sobre las cuestiones institucionales asume una connotación mucho más sustancial que otros desafíos institucionales en los que la teoría política desarrolla un papel más retórico que crucial. Naturalmente ese riesgo está también presente en el debate europeo. Pero en éste la urgencia de las decisiones y la diversidad de los caminos que se pueden recorrer convierten el enfrentamiento teórico cuando menos en una cuestión no fútil, no «académica».

El problema central ha sido siempre el de la naturaleza de las instituciones europeas, en continua evolución, surgiendo de acuerdos intergubernamentales pero asumiendo una dimensión supranacional, es decir superior a los estados de cuya voluntad derivan. La gran división en el debate sobre Europa entre políticos así como entre académicos se da en el abismo que separa la intangibilidad de las soberanías estatales y su fusión y, por tanto, su superación en una entidad soberana respecto a los estados. Esta división es la que existe entre los partidarios de la concepción confederal de las instituciones europeas y los partidarios de la naturaleza federal. Como recuerda Paul Magette,⁴ entre estos dos grupos han sido minoritarios los estudiosos que han insistido en el hecho de que la construcción de las instituciones comunitarias ha dado vida a figuras jurídico-políticas híbridas y no clasificables en las dos configuraciones tradicionales. Esta división se ha superpuesto a menudo a las hipótesis sobre la naturaleza democrática de las instituciones europeas, a menudo partiendo de la convicción de que sólo se puede llevar a cabo la democracia dentro del marco del estado-nación. La democracia de la Unión Europea es decir el carácter democrático de los mecanismos políticos e institucionales comunitarios es el tema que más se debate entre los teóricos y sobre todo entre los políticos. En verdad el tema de la democracia en los órganos comunitarios absorbe todos los aspectos del debate sobre las instituciones de la unión. Las cuestiones de la legitimidad de las decisiones europeas, de la eficacia de las políticas comunitarias, de la continuidad del proceso de unificación jurídica y social acaban de uno u otro modo por transformarse en el tema de la distancia entre ciudadanos y organismos comunitarios, de la «alienación» de los pueblos europeos respecto del proceso político europeo. La democracia en la política comunitaria es un problema incluso respecto a los vínculos institucionales intergubernamentales, es decir, respecto a las estructuras políticas comunes en las que consiste la arquitectura europea.

4. P. Magette, *L'Europe, l'État et la démocratie. Le souverain apprivoisé*, Bruxelles, Éditions Complexe, 2000.

Un concepto para una nueva política

La reflexión sobre las limitaciones en términos de legitimidad democrática del sistema institucional europeo ha enfrentado principalmente a dos posiciones. Los defensores de la reforma democrática se han centrado en la necesidad de cambiar los organismos europeos de acuerdo con el modelo europeo de las democracias parlamentarias estatales. En pocas palabras, el argumento de quienes han apoyado la necesidad de modificar las instituciones comunitarias, es que deben repetir el modelo de democracia parlamentaria con un gobierno que sea expresión de una asamblea mayoritaria representante del pueblo soberano. Esta es, para citar una de las voces más autorizadas, la propuesta de Habermas, que ejemplifica la aspiración a crear una república en el territorio continental, con un espíritu común civil, algo considerado utópico por los que consideran imposible superar las soberanías nacionales. Muchos estudiosos de la integración europea afirman que es lógico ver el espacio continental sólo como un lugar de encuentro entre los gobiernos, que aunque pongan parte de su poder en común, no puedan ser desbancados a fin de crear un ejecutivo único, que sea reflejo de la mayoría de la sociedad europea.

El enfrentamiento ha tenido lugar hasta hace poco principalmente entre estos dos enfoques, que se pueden reconducir a las dos figuras teórico-constitucionales de la federación y la confederación, las cuales tienen sus raíces en la cuestión política por excelencia de la naturaleza de la estructura comunitaria: ¿soberanía de los estados o superación de la soberanía estatal?

Pero desde hace algunos años se ha difundido otro enfoque acerca del debate sobre la democracia en la Unión: el que se basa en el concepto de gobernanza. Es sobre todo bajo el impulso de la Comisión Europea como la reflexión acerca de las instituciones democráticas comenzó a girar en torno al concepto de gobernanza. Este concepto juega un papel clave en el proyecto que figura en el Libro Blanco de la Comisión (*La gobernanza europea*, de junio de 2001) y en muchos otros documentos elaborados por ella (preparatorios y sucesivos) con los que la Comisión tenía la intención de hacerse cargo de la «cuestión democrática». El documento sobre la gobernanza europea, es uno de los actos más importantes, junto con la aprobación de la Carta de Niza, la Agenda de Lisboa (Consejo Europeo de 2000), que pone en marcha una estrategia para el desarrollo y un nuevo método de coordinación) y la formación Convención de Laeken, con los que la UE ha decidido dar un impulso a la democracia en sus instituciones. El Libro Blanco tiene por objeto incorporar las demandas de participación y transparencia y la metabolización de una propuesta que es un diseño, un plan, un proyecto para cambiar los actuales mecanismos de toma de decisiones, hacia una gobernanza democrática.

El uso del término «gobernanza» en lugar de gobierno tiene una importancia primordial, porque ese concepto indica una forma determinada de entender el proceso histórico europeo y en un cierto modo expresa su sentido. El concepto de gobernanza sintetiza la experiencia comunitaria que ya no considera al estado como el único sujeto de la política. La gobernanza es una palabra que significa un fenómeno político más amplio que el gobierno (como centro de toma y ejecución de decisiones) y que incluye los procesos de mediación y relación con todos los implicados en las soluciones políticas, las decisiones y medidas (los *stakeholders* dicho con una palabra tomada de la jerga de los economistas). En este sentido, por lo tanto, la gobernanza es una categoría que tiene un espesor descriptivo y es en este sentido como se ha utilizado en el análisis de las instituciones europeas. La expresión «Gobernanza democrática» contenida en los documentos de la Comisión alude, por lo tanto, a los numerosos planos de la política y a la complejidad de la toma de decisiones y los procesos de regulación que caracterizan a la política de integración. Es de destacar que el foco de discurso oficial sea un concepto que juega hoy un papel sin precedentes en la reflexión política: «Para analizar la naturaleza de los procesos políticos en la Comunidad Europea, hemos recurrido al concepto de gobernanza tal como se ha desarrollado tanto en las relaciones internacionales como en la política comparada. En las dos sub-disciplinas la gobernanza y no el gobierno es el centro de las investigaciones, porque muchas decisiones se adoptan sin o fuera del gobierno.⁵»

El concepto de gobernanza no es nuevo, sino que es nuevo su uso como una categoría política general. Su amplia difusión actual en el contexto de las ciencias políticas y la sociología sólo puede explicarse en relación con los cambios que los mecanismos de regulación social y política han sufrido en los últimos quince años. De hecho, el texto con el que, muy a menudo, se identifica la ampliación del espectro semántico de la gobernanza es el volumen, editado por el científico político James N. Rosenau y el alemán Ernst Otto Czempiel, *Gobernanza sin Gobierno*,⁶ en el que (en 1992) el análisis de la dinámica política internacional tematizaba la globalización como puesta en cuestión de la centralidad del Estado en los mecanismos de decisión política. La nueva centralidad del concepto depende de la casi unánime convicción de que los mecanismos de las instituciones políticas se han trastocado por los procesos de globalización de la economía (mejor dicho: de intensifi-

cación de la interdependencia económica) y de interconexión social y cultural. Hasta la década de los ochenta del siglo pasado, el significado de la gobernanza se refería a los procesos administrativos y locales y a la toma de decisiones políticas ejecutivas y administrativas de las políticas gubernamentales (de gobierno) o al ámbito de las empresas, es decir, la teoría de la organización de las corporaciones económicas, que tomaba en consideración los intereses de los afectados. Se utilizó con un mayor alcance (lo que conduciría progresivamente a su utilización en el discurso general sobre los procesos de formulación de políticas) en algunos documentos del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para responder a la crisis de sus operaciones financieras, crisis fruto de los levantamientos populares causados por los efectos de las intervenciones de los dos organismos independientes de las Naciones Unidas.⁷ Al señalar el «buen gobierno» como punto de referencia para evaluar la forma de gobierno a la cual subordinar la concesión de préstamos, el Banco Mundial, a fin de descargar en las «ineficiencias» políticas y administrativas de los dirigentes nacionales sus propios fracasos, se remitió a las ideas de la transparencia administrativa y de colaboración público-privada que marcaron la reforma de la administración pública, en particular estadounidense y británica, por los gobiernos de Ronald Reagan y Margaret Thatcher, inspiradas en la descentralización de poderes y en una renovación del gobierno local que se basaba en asociación con el sector privado. Aquí sólo mencionamos que la reestructuración de la administración estatal ha sido explicada por muchos analistas como un proceso destinado a reducir el tamaño, cuando no a desmantelar, los servicios públicos gestionados por las administraciones estatales, de acuerdo con una filosofía social que devuelva a la sociedad civil el papel (decimonónico) para hacerse cargo de algunas prestaciones sociales (como, en otro tiempo, las obras de caridad, aquí se piensa en las organizaciones voluntarias y la asistencia privada).

El salto de calidad vino dado por la adopción del concepto de gobernanza por el trabajo de la Comisión encargada por las Naciones Unidas para preparar un documento para la construcción de un gobierno mundial inspirado en el principio democrático. La Comisión de Gobernabilidad Global, en el informe *Our Global Neighborhood*, esboza un modelo para la estructuración de las relaciones internacionales que, reflejando los cambios que maduraron durante la década anterior, no se basa exclusivamente en los actores estatales, sino que prevé la participación decisiva en la definición de los órganos supra-

5. R. Eising y B. Kohler-Koch, *Introduction. Network governance in the European Union*, en B. Kohler-Koch y R. Eising, cit. pág. 3.

6. Se trata de J. N. Rosenau y E. O. Czempiel (edited by), *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

7. D. Held, *Global Compact: The social democratic alternative to the Washington Consensus*, Cambridge, Cambridge Polity Press; N. Woods, *Global Governance and the Role of Institutions*, en D. Held y A. McGrew (edited by), *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, Cambridge, Polity Press, 2002.

cionales de los actores colectivos de la sociedad civil (organizaciones y asociaciones humanitarias y políticas, sindicatos y representantes de intereses), todos vistos por igual como elementos de la dialéctica institucional de la que derivar un orden mundial pacífico y en condiciones de cumplir los grandes retos sin resolver de la humanidad. En esta teorización, es el término de «gobernanza», el que se elige para indicar un gobierno democrático y transparente a las exigencias de la «sociedad civil mundial». Es utilizado aquí el fruto de la incubación que de este concepto se realiza a partir del uso antes descrito a finales de la década de los ochenta y conceptualizado por trabajo teóricos como los de Rosenau y Czempel. La difusión en la segunda mitad de la década de los noventa tendrá lugar a partir de la reflexión sobre la política internacional y esa es la razón de que el significado de «gobernanza» se refiera, de acuerdo con uno de sus primeros estudiosos (quien parte de la reestructuración de la administración del Reino Unido), a una nueva forma de gobernar, a la libre auto-organización, a las redes interorganizaciones caracterizadas por la interdependencia, al intercambio de recursos, a las reglas del juego, y a una significativa autonomía respecto del Estado». ⁸ Esta «nueva manera de gobernar» parece reflejar los cambios en la decisión política (tanto fuera como dentro de las fronteras nacionales) causados por los flujos económicos y sociales mundiales (subsumentidos bajo el rótulo de «globalización») y parece hacer referencia a una realidad como la que experimenta Europa para la que la «nueva» categoría parece mostrar un gran poder explicativo.

En general, la literatura no se pone de acuerdo acerca de la supuesta claridad analítico-reconstructiva del concepto de gobernanza, y cabe señalar que incluso los autores que han reconstruido el sentido descriptivo, para justificar su éxito, expresan una fuerte desconfianza acerca del poder explicativo del concepto. ⁹ Esto vale también para la gobernanza «multinivel», un concepto considerado muy útil para comprender las dinámicas comunitarias. Lo que sí parece que se puede decir es que en la ciencia política de los últimos años existe una fuerte propensión a encuadrar los cambios ocurridos en las relaciones políticas y en las configuraciones del orden normativo, como prácticas innovadoras respecto a la cuestión de la participación y el intercambio entre los encargados de adoptar las decisiones y los gobernados. Se pone así en marcha, más o menos conscientemente, una operación teórica que, más allá de los acontecimientos concretos, diseña (prefigura) una relación ideal entre la sociedad civil y los centros institucionales que

daría lugar a nuevas formas de participación efectiva en el gobierno de los asuntos públicos.

Una nueva teoría de la democracia

En nuestra opinión, en los breves comentarios realizados hasta aquí, se puede encontrar no sólo el cambio semántico que ha descrito con rigor Renate Mayntz, ¹⁰ sino esa tendencia bastante extendida a designar con «gobernanza» una nueva forma de la política, con una vocación inherente a la decisión colectiva y, por tanto, a la democracia. Dentro de los estudios comunitarios, ha sucedido que una categoría que señalaba un aspecto de la práctica política (la aplicación de las decisiones programáticas) se ha convertido en un concepto al que se reconduce toda la política (todas las acciones encaminadas a fines políticos), partiendo de la reducción gradual de las funciones de los organismos estatales y de sus prácticas distantes de la sociedad civil. Esta teoría reúne cada vez a más seguidores. Está estrechamente vinculada con las teorías acerca de la nueva estructura flexible (*soft*, multifacética, etc.) del derecho, y es la filosofía social que inspira el proyecto presentado por la Comisión Europea (y que muchos comparten en el ámbito de la Comunidad) en su Libro Blanco sobre la gobernanza. En ese documento, se hace un uso de la gobernanza que es, sin duda, ideal-normativo, recordando implícitamente el uso prescriptivo del «buen gobierno» adoptado estratégicamente, como se mencionó antes, por el Banco Mundial para evocar un modo virtuoso de las relaciones entre las sedes de la decisión política y los intereses sociales. Puede, por ejemplo, detectarse la «presencia» de este «discurso» sobre la «nueva» forma de establecer las prácticas de decisión política, (que se convirtió en la corriente dominante en las instituciones internacionales —la ONU la primera) en un producto más reciente de la Comisión: la Comunicación dirigida al Consejo, al Parlamento Europeo y al Consejo Económico y Social Europeo sobre Gobernanza y Desarrollo de octubre de 2003. Este documento muestra claramente cómo la gobernanza no es una parte de la actividad política de un gobierno democrático, sino que es otra cosa: «la gobernanza es un componente clave de las políticas y reformas para la reducción de la pobreza, la democratización y la seguridad mundial...». Y esto se dice después de haber afirmado que «... la gobernanza, la democratización y el desarrollo están igualmente vinculadas a los objetivos generales de la UE, tal como se definen en los Tratados, en el Libro Blanco sobre la gobernanza de la Comisión...» y que «Si bien no existe una definición acordada interna-

8. R.A.W. Rhodes, *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, 1997, p. 15.

9. V.G.B. Peters y J. Pierre, *Multi-level Governance and Democracy: a faustian Bargain?*, en I. Bache e M. Flinders (editado by), *Multi-level Governance*, Oxford, Oxford university Press, 2004.

10. R. Mayntz, *La teoría de la gobernanza: sfide e prospettive*, en «Rivista italiana di scienza politica», XXIX, n. 1, Abril 1999.

cionalmente de la gobernanza, el concepto ha adquirido importancia y en los últimos diez años todos los asociados para el desarrollo han ampliado su labor en esa esfera...» «La gobernanza se refiere a la capacidad estatal de servir a los ciudadanos. Un enfoque tan amplio permite distinguir conceptualmente la gobernanza y otros temas como los derechos humanos, la democracia o la corrupción...»¹¹ y esto porque nos enfrentamos a un enfoque más dinámico que «... implica un proceso de progresiva consolidación de instituciones responsables, eficaces y democráticas y un diálogo abierto con los actores no estatales incluyendo a los agentes económicos y sociales y a otras organizaciones de la sociedad civil».¹²

Llamar la atención sobre estas citas «oficiales» es muy útil porque pone de relieve la connotación prescriptiva de la noción que es continuamente mencionada aquí y apoya la interpretación propuesta aquí de confusión entre el plano descriptivo y el prescriptivo del paradigma puesto en vigor por la ciencia política de estos años, el cual se ha convertido en el discurso político imperante, si se observa la recepción que ha tenido entre las élites políticas y burocráticas de la Unión Europea desde el año 2000.

En particular, el organismo que se puede considerar el motor del aparato institucional de la Comunidad (la Comisión) es, desde hace varios años, un defensor de una teoría política que afirma una nueva legitimidad política y democrática partiendo de una remodelación de la relación entre la sociedad civil y las instituciones públicas. Se trata de una teoría política según la cual habrían cambiado en general (como un proceso tendencialmente mundial) los mecanismos de formación de los ordenamientos jurídicos y políticos, a raíz de la nueva capacidad de los actores económicos privados y sociales de entrar en relación con los sujetos formales de la autoridad pública. Sin embargo, las nuevas modalidades de gobernanza, que enfatizan la retórica de la participación de los actores sociales en las decisiones no suponen, en realidad, en cuanto al fondo, nada diferente de lo que hasta ahora ha sido la práctica europea.

La horizontalidad, la pluralidad y las conexiones en red, rasgos que son estructurales de la práctica de la política europea se organizan de acuerdo a la teoría de la democracia deliberativa que se ha extendido desde la década de los noventa asumiendo el paradigma de poliarquía. La versión del paradigma «deliberativo» a que se hace referencia aquí se caracteriza por subrayar la

estructura «procedimental» de las instituciones que garantizan la participación en el proceso de deliberación, abriéndola a la multiplicidad de los actores implicados y la multiplicidad de planos a los que pertenecen. Este paradigma considera que el proceso de toma de decisiones es participativo y no heterodirigido/centralizado/monopolizado (jerárquicamente), porque se lleva a cabo por medio de la participación de actores públicos y privados de diferente naturaleza y diferentes ámbitos territoriales relacionados de muy diferentes maneras. Tal variedad y heterogeneidad haría posible una riqueza deliberativa que garantizaría un carácter mayormente «democrático».

Los conceptos de «heterarquía» y ligereza del derecho (la idea del *soft Law*), ampliamente debatidos y propuestos en los últimos decenios,¹³ están vinculados a esta idea de reticular y policéntrica de las instituciones públicas y las relaciones entre éstas y la sociedad civil. Esta innovadora aparición de la esfera privada, de los agentes privados, lleva a una verdadera hibridación de las fuentes jurídicas y del derecho, que ya no se puede reconstruir según modelos verticales y jerárquicos de autoridad normativa. La estructura horizontal, reticular, del orden normativo (social) y la correspondiente concepción del derecho como un dispositivo ligero, flexible, no construido vertical y autoritariamente, sino sobre la capacidad de autorregularse de la esfera privada, articulada mediante vínculos institucionales con la esfera pública, constituye la representación paradigmática de lo que está ocurriendo en los procesos materiales.

El llamado «Método Abierto de Coordinación» se señala como el marco principal de la experiencia del *soft law* comunitario. De todas formas, como señala en una reciente contribución Bruno Caruso, se trataría de un nuevo aspecto del derecho comunitario que es por sí mismo tendencialmente *soft*. La característica es una práctica de mutua inducción, de contacto entre las experiencias de los distintos gobiernos, lo que lleva a una práctica de aprendizaje mutuo. Este proceso de apertura implica a los intereses sociales organizados, a los que las consultas gubernamentales se abren más que en el pasado. Por esta razón y (sobre todo) por la segunda, el Método Abierto de Coordinación es considerado como la experiencia política más interesante de la teoría de la «decisión poliárquica».¹⁴ En verdad, sin embargo, el Método Abierto de Coordinación no parece mostrar ninguna diferencia sustancial respecto de las

11. Todas las citas se han sacado de la *Communication from the Commission to the Council, The European Parliament and the European Economic and Social Committee, Governance and Development*, 20.10. 2003; pp. 3-4.

12. *Ibidem*, p. 17

13. En particular es a Günther Teubner a quien se debe la elaboración y difusión de estas ideas. Ver su artículo *The King's Many Bodies: The Self-Decstruction of Law's Hierarchy*, en «Law & Society Review», 1997-4 n. 31 y la recopilación italiana de trabajos más recientes: *La cultura del diritto nell'epoca della globalizzazione. L'emergere delle costituzioni civili*, Roma, Armando Editore, 2005.

14. V.A. Lo Faro e A. Andronico *Implementing Solutions or Defining Problems?*, in S. Deakin e O. De Schutter (eds.), *Social Rights and Market Forces: the Implementation of Fundamental Social Rights in the European Single Market*, Oxford, Hart Publishing, 2004.

modalidades de negociación entre los gobiernos experimentadas hasta el momento en el contexto de la Unión Europea. Pero, sobre todo, no parece haber puesto en marcha un incremento efectivo de la participación.¹⁵

A pesar de que la propuesta de la Comisión en el Libro Blanco sobre la gobernanza se centre en el aumento de la participación en la definición de las políticas, tanto en su formulación como en su aplicación, también incluye referencias a la mejora de la capacidad de las instituciones para comunicar la «bondad» de sus actuaciones, para superar la desconfianza arraigada en los ciudadanos europeos. En este punto, la actitud paternalista puesta de manifiesto en todas las ocasiones en que las consultas populares no han confirmado los *desiderata* (los proyectos) de las elites europeas y que llegaron al paroxismo en el caso del último referéndum sobre la «Constitución Europea», también parecen dictar los frecuentes pasajes del Libro en los que éste se preocupa por dar visibilidad a los resultados de la política comunitaria.

Además de la participación, los otros dos dispositivos mencionados por la Comisión como centros vitales de la gobernanza europea son el consejo de los expertos y las autoridades administrativas independientes (en el idioma de la Comisión, «agencias comunitarias»). Los instrumentos de las autoridades administrativas independientes y de los órganos compuestos por expertos son una característica constante de las políticas de la gobernanza discutidas y planeadas en los últimos años. Presentados como garantes de la competencia y la eficacia de la acción de gobierno, en realidad estas dos figuras parecen recaer en la tendencia de estos últimos años, ampliamente denunciada, de una tecnificación de la política a expensas de la proclamada voluntad de ampliar la participación de la comunidad. Las teorías de la gobernanza son ampliamente criticadas, precisamente desde este punto de vista, por el hecho de que en realidad configuran reformas en la eficiencia de la formación de decisiones políticas, con el pretexto de una apertura instrumental a las instancias sociales, a través de una participación sin incidencia real en la toma de decisiones.

Las ambigüedades de un nuevo paradigma de la política y el derecho

Partiendo de los dos textos de referencia dentro de la vasta literatura que se ha desarrollado desde la década de los noventa,¹⁶ se puede decir que la afir-

mación del concepto de gobernanza como una categoría general de la teoría política y del análisis de los procesos sociales e institucionales puede ser explicada como un ajuste teórico respecto a los cambios en las estructuras políticas.

Europa se ha diseñado y construido principalmente, hasta ahora, según una idea que la configura como un espacio institucional y jurídico constituido por una compleja red de negociaciones sociales, esencialmente entre los intereses organizados, y estructurado por los órganos competentes, cuya capacidad técnica se pone al servicio del diálogo público regulado.

El paradigma de la gobernanza se afirma en la política estatal (y, por supuesto, en paralelo, en la teoría de la integración europea), después de las negociaciones de Maastricht (que dan vida al Tratado), cuando, en relación con lo que sucede en otros ámbitos teóricos, se comienza a atisbar un nuevo horizonte de decisión política y de la construcción de los regímenes normativos que, ésta es la esencia, no gira ya en torno al eje estatal, sino que consiste en una difusión gradual del poder de toma de decisiones.

Por otro lado, el concepto teórico de la gobernanza no puede ser considerado al margen de su desarrollo y experimentación por parte de la política económica de las privatizaciones y de la mercantilización de las estructuras sociales, incluidos los servicios públicos. Esta política económica ha hecho de la descentralización y la desregulación los criterios funcionales de la estructura político-administrativa. Es en la articulación político-administrativa de esta política y no en la búsqueda de la participación democrática donde debe buscarse el origen de la fortuna de este concepto.

La observación de la política comunitaria, hasta el momento actual de su historia, es realmente un ejemplo de lo que se deriva de una representación de la toma de decisiones políticas o de una construcción institucional de tipo reticular y horizontal: la imposibilidad de plantear el tema de la responsabilidad. La dispersión del poder, la fusión sistémico/política horizontal de la verticalidad hace insondables las responsabilidades y los intereses. Este es el núcleo de la cuestión. La teoría de la gobernanza tiene éxito en una sociedad, o más bien, en una sociología, que describe la realidad social como algo complejo y fragmentado. La pregunta que queda sin responder es en qué medida una lectura de este tipo, una ciencia social que describe las relaciones sociales y el poder de acuerdo con la lógica de la complejidad sistémica y de la fragmentación de la vida social y política, sea capaz de captar cuáles son los verdaderos dispositivos de poder.

15. V. Marzia Barbera (ed.), *Nuove forme di regolazione: Il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Milano, Giuffrè Editore, 2006.

16. Los citados más arriba de J. N. Rosenau e E. O. Czempiel (edited by), y R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance*.