

Giandomenico Majone¹

Tratando con la complejidad de los multiniveles de gobierno: cuatro lecciones de la experiencia de la Unión Europea²

INTRODUCCIÓN:

UNIDAD EN LA DIVERSIDAD. COMPETENCIA CON COOPERACIÓN

El proceso de integración europea es de una complejidad excepcional. El intento de integrar por medios pacíficos las economías de quince (y en un futuro cercano, veinticinco o más) estados soberanos con diferentes tradiciones legales, administrativas y políticas, diferentes idiomas, y en diferentes niveles de desarrollo económico, es probablemente única en la historia. A pesar de la particularidad, este ensayo tratará de mostrar que existen lecciones generales que deben de aprenderse por todos aquellos estados que quieran adaptar sus sistemas de gobierno a la realidad de un mundo globalizado. Lo que hace a la integración europea tan compleja no es únicamente la diversidad de diferentes naciones, sino el hecho de que la mayoría de los europeos trata de preservar lo más posible esa diversidad, la cual es vista como la contribución más grande de Europa a las

¹ Giandomenico Majone es Doctor en Estadística por la Universidad de California, Berkeley. En la actualidad se desempeña como Profesor externo de la *European University Institute*, en Florencia, Italia y Profesor visitante del *EU Center and Graduate School of Public and International Affairs*, de la Universidad de Pittsburgh. email: majone@uic.edu; giandomenico@uic.edu

² Artículo recibido el 23 de abril de 2003 y aprobado el 25 de mayo de 2003.

civilizaciones del mundo. La integración alcanzada a través de la centralización, parece tener un precio muy alto que pagar para alcanzar ventajas potenciales en un sistema de toma de decisiones más efectivo en Europa. La historia nos ayuda a entender el no deseo general de ver un superestado como el producto final de un proceso de integración.

Una manera útil de interpretar este proceso, es verlo como un intento de regresar a las condiciones prevalecientes en Europa, entre los periodos de la Paz de Westphalia (1648), y el nacimiento del nacionalismo en el siglo XIX. El historiador británico E. L. Jones ha ofrecido una original y estimulante visión de estos cruciales 150 años en la historia europea. Los siguientes comentarios introductorios se basan fundamentalmente en sus ideas (Jones, 1987, 104-126). Desde la caída de Roma ningún imperio logró establecerse dentro de Europa. Los únicos imperios reales tales como el español, el británico o el francés, eran posesiones de estados individuales que se encontraban en otras regiones. En cambio, Europa se desarrolló en un sistema único de estados en el cual los cambios en un componente del sistema afectaba a los otros. Este sistema necesitaba el mantenimiento de un balance de poder para su propia supervivencia. El balance de poder entre estados soberanos es necesariamente precario e incierto, pero los sistemas de estado tienen sus ventajas. Dado que en ellos se distribuye el poder, un sistema de decisiones amplias no puede ser impuesto por una autoridad central—como fue el caso de los imperios chino y otomano—donde, las decisiones centralizadas impidieron los cambios en la economía y sociedad.

El sistema de estados europeos se dieron cuenta no sólo de los beneficios competitivos de la toma de decisiones por gobiernos independientes, sino también de lo que algunas economías a escala esperaban de un imperio. La unidad en la diversidad le dio a Europa algo de lo mejor de dos mundos. La imagen de un continente que compartía importantes aspectos comunes en cultura, estilos de vida, y un mercado común, demostró que la descentralización política no significó una pérdida fatal para la economía respecto a la producción y distribución. A diferencia de los estados-nación proteccionistas de fin del siglo XIX, el sistema de estados no impidió el flujo de capital y mano de obra a los estados constituyentes, ofreciendo las mejores perspectivas de ganancia. Individuos y poblaciones enteras

de áreas fronterizas ocasionalmente se movían al país que estuviera mejor gobernado en el sentido de pagar menos impuestos.

Un imperio que haya monopolizado los medios de coerción y no fuera amenazado por sus vecinos (otra vez, como en el caso de los imperios chino y otomano por largos periodos de su historia), tenía muy poco incentivo para adaptar nuevos métodos de gobierno. Los estados de Europa, por otro lado, estaban rodeados de competidores presentes o potenciales. Si un gobierno era seriamente ineficiente, relativo al promedio de eficiencia del sistema, debilitaba no sólo su economía, sino también su prestigio y seguridad militar. Si un estado político o religiosamente perjudicado expulsaba grupos desfavorecidos de empresarios o trabajadores, otros estados más tolerantes generalmente apostarían por sus servicios y facilitarían el asentamiento de esos grupos dentro de sus fronteras. En este sentido, los estados europeos se aseguraron contra la supresión de novedades y elementos no ortodoxos en el sistema como un todo. Lo que distinguía a la Europa del siglo XVIII fue su extensa variedad política, que ofrecía una red de refugios para balancear las exclusiones y nacionalismos nacientes.

En suma, Europa en sus sistemas de estados tiene una agenda de políticas de competencia y cooperación, cuyo espíritu de competencia fue adaptado para difundir "mejores prácticas". Los estados europeos eran lo suficientemente similares, y con suficiente información acerca de cada uno, para aprender a resolver problemas, precisamente porque podían ver que algún otro miembro del sistema los había resuelto. La competitividad y la diversidad ayudó a generalizar mejores prácticas a través de movimientos voluntarios e involuntarios de capital y mano de obra, a través del continuo flujo de ideas, y el espíritu de imitación y emulación. Aquí encontramos similitudes muy importantes con los intentos actuales de difundir patrones de buen gobierno en la Unión Europea a través de métodos de medición, políticas de coordinación, intercambio de información, y una red de trabajo, en vez de imponer regulaciones legalmente. En un nivel más básico, Eric Jones explica lo que él llama "milagro europeo": el hecho de que la modernidad en la economía, ciencia, tecnología y el arte de gobernar fue introducida por Europa, no así por los grandes y más ricos imperios de Asia—esto, a través de las dos

características básicas del sistema de estados europeos: unidad en la diversidad, y competencia con cooperación.

PRIMERA LECCIÓN: LOS LÍMITES DE LA ARMONIZACIÓN.

Recientemente existe una demanda creciente para una mayor armonía de leyes nacionales políticas e instituciones, en sistemas a nivel internacional y en sistemas federales o casi federales. El incremento internacional en la importancia de la armonización quedó demostrado por el hecho de que en 1994 los acuerdos del GATT hayan incorporado la armonización como una norma en las relaciones económicas internacionales. De acuerdo a algunos, la armonización es un requisito necesario para un intercambio "justo". En sistemas federales, la demanda para una mayor armonización —"con reservas federales como límite"— ha sido justificada por el deseo de prevenir una "carrera hacia el fondo", donde cada estado de la federación trataría de atraer inversiones reduciendo sus normas del medio ambiente, seguridad o sociales. En muchos, probablemente la mayoría, de los casos tal armonización afirma no tener justificación empírica o teórica (Bhagwati, 1996). Por lo tanto, debemos hacernos un número de preguntas respecto a cualquier afirmación sobre la armonización. ¿Cuál es la base de la afirmación que las leyes, políticas o instituciones de dos o más jurisdicciones deban ser las mismas? ¿Por qué las leyes políticas o instituciones difieren, en primer lugar? ¿Qué costos involucran la armonización, cuáles son sus beneficios netos? ¿Existen alternativas a la armonización que puedan alcanzar los mismos objetivos que la armonización propuesta sin involucrar algunos de sus costos? (Leebron, 1996).

La experiencia de la Unión Europea muestra algo de luz a todas estas preguntas. Antes de discutirlo, sería útil realizar algunas aclaraciones preliminares. Para comenzar podríamos definir armonización como el hacer los requerimientos regulatorios o políticas públicas o institucionales de diferentes jurisdicciones idénticas o por lo menos más similares. Una manera de eliminar tal diferencia es asignar decisiones a una autoridad política común, pero la mayoría de las afirmaciones de la armonización sólo demandan que las naciones deben ser más

similares en algunos aspectos relevantes, aun en la ausencia de una autoridad común.

También es útil distinguir varios tipos y niveles de armonización. Primero, el desempeño de bienes, procesos productivos o instituciones puede ser armonizado. Por ejemplo, lo automóviles producidos en la Unión Europea, deben satisfacer los mismos requerimientos de seguridad. Este tipo de armonización puede extenderse a procesos de producción. Por lo tanto, reglas armonizadas pudieran imponer limitaciones comunes en emisiones o incluso dictar el uso particular de tecnologías de control en el área laboral; algunas convenciones de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) especifican requerimientos concernientes a la seguridad en el lugar de trabajo. Segundo: los objetivos políticos pudieran ser armonizados; por ejemplo, diferentes países o jurisdicciones pudieran estar de acuerdo en satisfacer las mismas normas de calidad del aire, o mantener el nivel de inflación dentro de ciertos límites, etc. Este tipo de armonización, sólo provee una guía para política pública o una norma de medición, mediante la cual acciones nacionales puedan ser juzgadas. Esto es especialmente importante en algunos de los métodos de "nuevo gobierno" que van a ser discutidos posteriormente. A diferencia de la armonización de los requerimientos de desempeño mencionados anteriormente, los estados retienen una amplia discreción para determinar como alcanzan sus objetivos de políticas comunes.

Tercero, los principios generales pueden ser armonizados. Por ejemplo, el principio adoptado por la Unión Europea, al igual que los países de la OECD, de que "el que contamina paga". Este principio no se enfoca directamente al monto de contaminación permitido (por individuos o en conjunto), sino a quién debe cargarse el costo de reducción de la contaminación (Leebron, 1996, 45). Actualmente la Unión Europea se encuentra en un esfuerzo mayor para tener "un principio de precaución" aceptado no sólo en Europa, sino también en todo el mundo, y que sirva como un principio internacional de ley del medio ambiente y regulación de riesgos (Majone, 2002a). Por último, la armonización de instituciones o procedimientos es perseguida comúnmente. De esta manera, cuando las telecomunicaciones en Europa eran todavía propiedad pública, una directiva comunitaria requería que los cuerpos reguladores de los estados miembros fueran

institucionalmente independientes del ministerio o autoridad operadora de servicio. En general, este tipo de armonización no ha sido muy utilizada bajo las leyes europeas, siendo más típicas de un acercamiento de "nuevo gobierno". La armonización institucional y de procesos ha encontrado aplicación también en el contexto del TELEGAN. Es importante distinguir el grado o nivel de armonización. Éste varía desde una armonización total o completa, que no se desvía de la norma especificada, hasta formas más flexibles y menos demandantes. Después de estas clarificaciones terminológicas y conceptuales, estamos listos para examinar en detalle la experiencia Europa en esta área.

Desde el principio de los sesenta hasta mediados de los setenta, la manera de ver la armonización en la Comunidad Europea (o Unión Europea, como se le llamaba entonces), estaba caracterizado por una preferencia a diseñar regulaciones muy detalladas que excluían regulaciones nacionales previas—esto se conocía como una "armonización total". Bajo una armonización total, una vez que las reglas de la comunidad europea fueran puestas en su lugar, la capacidad de un estado miembro para aplicar normas más estrictas—por ejemplo, para proteger mejor la salud o seguridad de sus propios ciudadanos—es excluida. Por mucho tiempo la Corte de Justicia Europea (CJE), apoyó la armonización total como los cimientos para la construcción de un mercado común (Wathenil, 1995). Desde el punto de vista de la integración del mercado, la armonización total—usualmente aplicada al intercambio de bienes más que a procesos de producción—tiene la ventaja de la simplicidad. Una vez que la comunidad ha actuado, las regulaciones nacionales no aplican: el mercado común opera bajo un juego de normas comunes. Esto corresponde a la escensión federal, lo que significa que la Comunidad Europea tiene competencia exclusiva sobre el área de políticas relevantes. Donde a la comunidad europea le compete exclusivamente, una acción nacional simplemente no es permitida: los estados miembros no pueden legislar, no pueden establecer cooperación más cercana entre ellos y no aplica el principio de que las decisiones se tomen de una manera local preferentemente—de esta manera la Unión sólo interviene en problemas que los estados miembros no pueden resolver por sí solos—. Por lo tanto, los estados miembros sólo pueden ver por sus intereses a través de instituciones europeas y procesos de creación de políticas, en vez hacerlo

de manera unilateral o multilateral. Naturalmente, esto otorga poderes significativos a las instituciones europeas, en particular a las manos de la comisión que tiene monopolio sobre iniciativas de políticas.

Sin embargo, la armonización total sufre una serie de limitaciones. En particular, y paradójicamente, lleva a una seria falta de armonización. La razón es que bajo una total armonización, el Consejo de Ministros (el legislador comunitario) tuvo que producir directivas detalladas que proveyeran especificaciones técnicas para productos solos o grupos de productos. Pudiera llevar hasta 10 años pasar una sola directiva; mientras tanto, los estados miembros estaban produciendo miles de estándares técnicos cada año. Al darse cuenta de la imposibilidad de ganar esta carrera contra el tiempo, en 1985 la comunidad adoptó un "Nuevo Acercamiento a la Armonización Técnica y Estandarización". Bajo este nuevo acercamiento, la regulación comunitaria se restringe a salud básica, seguridad y requerimientos prudentes (en el caso de la regulación financiera). La especificación real de estos requerimientos básicos es realizada mediante los estándares determinados por los cuerpos de estandarización europeos. Dado el hecho de que estos cuerpos son asociaciones privadas, sus estándares no son acatados legalmente, pero asumen un establecimiento de conformidad con los requerimientos esenciales obligados.

Con el crecimiento de la Unión y el espectro funcional de sus actividades, la competencia exclusiva (y por ende también, la armonización total) es generalmente vista como imposible o no deseable. Aun en el núcleo del área de regulación de intercambio entre estados, la Corte Europea de Justicia ha reducido recientemente la extensión, planteando hasta dónde los poderes estatales deben ser restringidos. Como se hace mención anteriormente, la armonización total se restringe hoy a objetivos regulatorios básicos, asimismo todos los otros aspectos del problema están siendo regulados a través de la armonización mínima u opcional, por medio del reconocimiento mutuo, o por estándares técnicos que no generen ataduras.

La "armonización opcional" busca garantizar el derecho al movimiento libre de bienes a través del mercado común, mientras permite, a la vez, que los estados miembros retengan sus formas de regulación tradicional. Por lo tanto, una

especialidad alimentaria que no esté producida acorde a los estándares europeos —como el queso hecho de leche no pasteurizada— pudiera aun ser producido por el mercado doméstico. Bajo una armonización mínima, los gobiernos nacionales deben asegurar el nivel de regulación establecido a nivel europeo, pero a la vez deben permitir el establecimiento de estándares más altos, siempre y cuando normas nacionales más estrictas no constituyan una medida proteccionista disfrazada. Como en la armonización opcional, una liberación mínima libera el intercambio sin suprimir la diversidad regulatoria justificable. Esto porque en áreas donde este tipo de armonización es la regla —medio ambiente, protección al consumidor, salud y seguridad—, no son el núcleo de la integración de mercado. Permitir la diversidad en normas del medio ambiente y niveles de protección al consumidor pudiera tener efectos incidentales en ciertos patrones de intercambio, pero tales normas afectan predominantemente a productores ubicados en el estado regulador. De hecho, la armonización mínima se aplica a procesos, más que a productos. En contraste, regulaciones que tratan con la seguridad u otros aspectos de bienes intercambiados son, como regla, totalmente armonizados, puesto que afectan directamente la integración del mercado.

La introducción del principio de "reconocimiento mutuo" a finales de los setenta fue otro paso importante hacia un sistema regulatorio más flexible. De acuerdo a este principio, como fue afirmado por la CEJ en el caso de *Cassis de Dijon* en 1979, un estado miembro no puede prevenir el comercio dentro de sus fronteras de un producto legítimamente producido en otro estado miembro. Este principio fue generalizado posteriormente para abarcar no sólo productos, sino también servicios, como es el caso del mutuo reconocimiento de diplomas y títulos profesionales. El reconocimiento mutuo provee un marco de trabajo de reglas generales dentro del cual diferentes acercamientos pueden competir. La competencia entre reglas puede elevar el estándar de todas ellas y eliminar aquellas que ofrecen al consumidor lo que no requiere. El resultado final debe ser una armonización de abajo hacia arriba que se logre a través de procesos similares a los de mercado, más que a través de la imposición de reguladores centrales, como sería el caso de una armonización de arriba hacia abajo.

El reconocimiento mutuo tiene implicaciones institucionales significativas. A diferencia de la armonización, el reconocimiento mutuo no involucra la delegación de una autoridad reguladora a una institución supranacional. Sin embargo, esto genera una gran demanda en la buena fe y la cooperación leal de los gobiernos nacionales. Como se ha señalado, este acercamiento a la integración de mercado presupone un nivel más alto de compromiso entre los estados miembros de la Unión Europea, más aún que la cláusula de comercio que la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica requiere entre sus estados. Esta cláusula ha sido interpretada por la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de América, como el permitir que cada estado determine sus estándares de calidad para bienes y servicios, a menos que el tema en cuestión haya sido predefinido por la legislación federal o a menos que las normas estatales regulen su intercambio entre estados. Por su parte, la CEJ requiere que los estados miembros reconozcan la validez dentro de sus propios límites de seguridad, prudencia y estándares de calidad que emanan de diferentes sistemas legales (Hufbauer, 1990); un sistema tan complejo de jurisdicciones que se sobrepone una sobre otra, es imposible. Sin embargo, funciona efectivamente si hay una buena confianza mutua y cooperación leal entre las naciones administradoras. Existe aun un intercambio entre la institucionalización y la confianza mutua. En las siguientes acciones vamos a ver otras instancias de intercambio entre instituciones y otros métodos de coordinación de políticas, tales como el intercambio de información y redes de trabajo.

En conclusión, hacia el final de los setenta, los límites de la armonización total se habían hecho claros. También la creciente oposición a lo que muchos estados miembros consideraron una centralización excesiva, convenció a la comisión de que sus poderes tenían que ser utilizados para intervenir en lo mas mínimo posible sobre la autonomía regulatoria de los gobiernos nacionales. La razón fundamental para el abandono de este acercamiento ha sido claramente identificada por Stephen Weatherill: "Una armonización total confiere a la comunidad una competencia exclusiva que es simplemente fácil de desarmar... a la comunidad le hace falta la experiencia y la madurez institucional para excluir la participación de autoridades nacionales" (Weatherill, 1995, 154).

3. SEGUNDA LECCIÓN: LOS LÍMITES DE LA CENTRALIZACIÓN INSTITUCIONAL

A manera que la integración económica a nivel mundial progresa, han surgido temas de una integración más profunda como parte de una agenda internacional. A diferencia de la agenda anterior que tenía que ver con remover tarifas a otro tipo de medidas que impedían el intercambio internacional, estos nuevos temas de la agenda incluyen conflictos sobre regímenes regulatorios domésticos, políticas internacionales externas y arreglos institucionales creíbles a nivel nacional. De acuerdo a una escuela de pensamiento influyente, el aumento en la integración económica requiere de la armonización más estricta de políticas nacionales al igual que instituciones internacionales más fuertes. En la sección precedente vimos que la necesidad de una armonización más estricta ha quedado afirmada. La experiencia de la Unión Europea nos muestra que una integración más amplia y profunda requiere de la participación de los estados miembros y por lo tanto una menor participación de la armonización centralizada. En esta sección examinaremos la segunda pregunta: ¿Requiere acaso una integración creciente una mayor centralización institucional?

Entre las organizaciones supranacionales, la Unión Europea es única por su alto nivel de institucionalización. Para poder probar la hipótesis que la expansión de todas las competencias europeas—desde aduanas hasta la integración de mercado y después a la unión monetaria—necesita una centralización institucional mayor, necesitamos examinar brevemente el marco de trabajo institucional de la Unión Europea y la Comunidad Europea. Comencemos con la arquitectura: la actual Unión Europea ha sido comparada a un templo con tres columnas o pilares. El primero y más viejo pilar es la Comunidad, que trata más básicamente con la integración de mercado ("mercado común"); el segundo y tercer pilares son más pequeños y un poco más específicos—ellos tratan con políticas de seguridad, y temas de derecho y justicia respectivamente—y están conectados no muy fuertemente al pilar de la Comunidad. Dos términos descriptivos que son utilizados frecuentemente en discusiones de la Unión Europea y la Comunidad Europea, son supranacionales e intergubernamentales. El supranacionalismo designa una

manera de elaboración de políticas delegando poderes a instituciones europeas independientes como la Comisión, el Parlamento Europeo y la Corte Europea de Justicia, mientras el intergubernamentalismo se refiere a situaciones donde los estados miembros toman decisiones colectivas directamente, por ejemplo, no delegando poderes a instituciones europeas. Estas distinciones no son sólo imprecisas; también se están convirtiendo en desviadoras. Sin embargo, las podríamos utilizar como una primera aproximación a un sistema de creación de políticas más complejo, y podríamos decir que el primer pilar (la Comunidad), viene a ser supranacional; El segundo pilar (seguridad), es casi completamente intergubernamental; mientras la creación de leyes en el área de derecho y justicia es parcialmente supranacional e intergubernamental. En la sección cinco se utilizará esta área de política como un ejemplo de cooperación transnacional.

El papel de las instituciones centralizadas es particularmente significativo en el pilar de la Comunidad. Por esta razón, es importante entender cómo el Tratado de Roma (1957) designa la arquitectura institucional de la Comunidad Europea. Lo más importante que debemos tener en mente es que el principio de la organización de la Comunidad no es la separación de poderes, como en todos los estados constitucionales modernos, sino la representación balanceada de intereses nacionales y supranacionales. Cada institución comunitaria representa un interés particular que se encarga de proteger y promover. La naturaleza de los intereses prevalecientes determina la estructura de la creación de políticas; por lo tanto, cuando los encargados del Tratado tomaron en cuenta los intereses nacionales que debían permanecer en las políticas en un área de relevancia particular a la soberanía nacional, tales como la armonización fiscal, ellas requieren un voto unánime en el consejo. Por otro lado, cuando surgió el hecho de que los intereses nacionales debían ser conciliados con el interés supranacional de la comunidad, se decidió que el Consejo debía legislar por una mayoría calificada, y así mejorar el significado de la propuesta de la Comisión. (Bajo el método de la Comunidad, la comisión tiene el monopolio de iniciativa de ley.) Por último, cuando se pensaba que el interés supranacional, más que el nacional, debía prevalecer, se le dio a la Comisión poder autónomo de toma de decisión. En resumen, cada tema tiene su propio procedimiento de creación de leyes de acuerdo a la naturaleza de su interés

—nacional, supranacional o mixto— recibiendo especial protección. Este sistema complicado es conocido como el "Método de la Comunidad". Los elementos claves del Método se resumen a continuación:

- La Comisión Europea por sí sola puede hacer propuestas legislativas y de políticas. Esta institución supranacional independiente también ejecuta políticas, actúa como el guardián del Tratado, y representa a la Comunidad en negociaciones internacionales.
- El Consejo de Ministros (representan a los estados miembros) y el Parlamento Europeo (representan a los ciudadanos de la Unión) adopta actos legislativos y presupuestarios, mientras las elecciones de las políticas las realiza la Comisión y las autoridades administrativas de los estados miembros.
- La Corte Europea de Justicia garantiza el respeto a las leyes y el mantenimiento del balance entre las instituciones europeas.

Una breve descripción del Método de la Comunidad hace claro que su objetivo básico es la preservación de un delicado balance entre intereses nacionales y supranacionales. Para poder preservar este balance fue necesario sacrificar algunos principios fundamentales de la democracia constitucional. Entonces, sólo la Comisión —un cuerpo burocrático no elegido— tiene monopolio legislativo e iniciativas de leyes. Este monopolio violenta no sólo el principio de separación de poderes, sino también las normas de democracia parlamentaria. En un sistema parlamentario, el ejecutivo inicia muchas leyes, pero no tiene un derecho exclusivo: el parlamento puede legislar sin la necesidad del gobierno. En contraste, los colegisladores europeos —el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo— no pueden actuar sin una propuesta previa por parte de la Comisión. No es difícil ver la lógica de esta regla: si también el Consejo (que representa los intereses de los gobiernos nacionales) puede iniciar la legislación, pudiera retroceder el proceso de integración por razones políticas. Pero, debido al monopolio de la Comisión en cuanto a su agenda preestablecida, aun un líder nacional fuerte, como fue el caso

de Charles De Gaulle, si bien no pudo retroceder, sí logró hacer más lento el reloj de la integración europea.

En menos de 50 años el método de la Comunidad ha tenido éxito en transformar radicalmente la política económica de Europa, y también en fortalecer la economía y derechos sociales de ciudadanos europeos en todos los niveles de gobierno —supranacional, nacional y regional. Probablemente la mayor contribución en este aspecto es la prohibición de cualquier tipo de discriminación que se base en la nacionalidad y sexo. En la lucha contra la discriminación económica y social, la ley europea ha mostrado el camino hacia los sistemas legales nacionales. A pesar de estos logros importantes, la validez general del Método de la Comunidad es cuestionada mayormente hoy. Se dice, no sin justificación, que es muy rígido, legalista y sombrío. Este *lourdure* es por supuesto una consecuencia directa de la manera en que el Tratado ha sido estructurado en el proceso de creación de políticas de la comunidad, en un esfuerzo para mantener un balance aceptable entre los intereses nacionales y supranacionales. Como fue mencionado, sólo la Comisión puede iniciar una política, pero sus propuestas deben ser aprobadas por el Consejo de Ministros —por una mayoría calificada y en algunos casos por unanimidad— y por el Parlamento Europeo. Este procedimiento es muy largo y, como consecuencia, las regulaciones europeas necesitan ser actualizadas tan pronto como son aprobadas. Más aún en políticas desarrolladas a niveles nacionales o subnacionales no pueden ser difundidas fácilmente a través de la Unión Europea. En apego estricto al Método de la Comunidad implica que tales innovaciones deben ser reconocidas primeramente y aceptadas por la Comisión antes de que un nuevo ciclo de creación de políticas pueda comenzar. El darse cuenta que en muchas nuevas áreas de creación de políticas la Comisión no tiene experiencia, los recursos y la legitimidad para excluir la participación de autoridades nacionales (ver sección dos), fue un primer paso hacia métodos más flexibles y participativos que existen hoy.

Otra vez la preferencia distintiva del Método de la Comunidad de atar legislaciones y actos ejecutivos, imponiendo más o menos reglas uniformes en todos los estados miembros, es cada vez más resentida por consumidores y líderes nacionales. En resumen, lo que solía considerarse como la gran fortaleza de la

Comunidad Europea con respecto a otras organizaciones internacionales—centralización institucional y dependencia en altas normas legales—se percibe cada vez más como una fuente de debilidad. Esto explica el giro a métodos de "nuevo gobierno" que se discutirán en secciones posteriores. En la presente sección nos concentraremos en la actitud cambiante de los estados miembros, hacia las instituciones supranacionales que ellos han creado.

Desde el principio de los noventa los desarrollos de políticas e instituciones más importantes—unión monetaria y el banco central europeo; la política de seguridad y exteriores; cooperación en justicia y materias de policía y Eurojust/Europol (ver sección 5)—han sido iniciados principalmente por los gobiernos nacionales, mientras que las instituciones supranacionales (Comisión, Parlamento Europeo y Corte de Justicia) han sido deliberadamente marginados. Esto parece contradecir la hipótesis sostenida por muchos estudiantes de relaciones internacionales e intergubernamentales, dando a entender que la profundidad económica y la integración política requieren mayor centralización institucional. Esto, sin embargo, es una hipótesis estática que ve por encima el hecho de que una integración creciente por lo general produce un mayor nivel de información acerca de las preferencias, capacidades y problemas de los participantes; y, como comentamos anteriormente, un nivel más alto de información mutua reduce la necesidad de instituciones coordinadoras centrales.

La correlación entre integración e información puede ser vista claramente en el caso de la Unión Europea. En las etapas iniciales del proceso de integración el contacto directo entre los gobiernos nacionales fue tan limitado que sólo pudo ser canalizado a través de los ministerios de relaciones exteriores, independientemente de los temas a tratar. Sólo una institución centralizada como la Comisión Europea pudo tener una visión general de la situación económica, política y administrativa de los estados miembros. Hoy en día los gobiernos nacionales interactúan en un marco de trabajo de más de 30 consejos de ministros especializados: el Consejo de Agricultura, cuyos miembros son los ministros de agricultura de los estados miembros; el Consejo Económico, que incluye los ministros de economía y finanzas; los consejos especializados del medio ambiente, investigación, industria, telecomunicaciones, energía, educación, asuntos sociales,

y muchos más, cada uno compuesto por las cabezas de los ministerios nacionales en cuestión. Algunos de estos consejos se reúnen más de una vez por mes. En algunos casos las frecuentes reuniones, que son cuidadosamente preparadas por los representantes permanentes de los gobiernos nacionales en Bruselas, producen una gran cantidad de información acerca de las instituciones supranacionales, no es tan grande como lo era en las primeras etapas de la integración. En particular, una función muy importante de la Comisión Europea era la de ser un "intermediario honesto" entre las diferentes posiciones de los estados miembros en temas específicos. Hoy esta función es mucho menos importante porque los ministros pueden discutir y llegar a arreglos en relación a estos temas directamente con sus contrapartes apropiadas en el consejo.

En resumen, el nivel de información disponible es un parámetro crucial en la determinación del nivel de centralización institucional que la integración económica y política requiere. Un catedrático estadounidense, Miles Kahler, ha propuesto la hipótesis del llamado "arco de información", de acuerdo a la cual "la evolución de instituciones descentralizadas es más probable cuando los niveles de información entre gobiernos y sociedades son bajos (y un papel de construcción de confianza es otorgado a las instituciones) y otra vez cuando la información acerca de las preferencias de otros gobiernos es abundante" (Kahler, 1995, 122-23). En otras palabras, cuando los niveles de información son muy bajos, las instituciones centralizadas formales son imposibles; cuando son altos, tales instituciones son innecesarias. La hipótesis de Kahler es una generalización empírica de varios casos de estudio, incluyendo a la Unión Europea, que fueron considerados por el autor. Sin embargo, es posible proveer un modelo teórico basado en el modelo de *Coordinación por mutuo ajuste* de Michael Polanyi. Polanyi muestra que un grupo de individuos, u organizaciones actuando como individuos, puede llevar a cabo una tarea colectiva sin un coordinador central, probando que cada individuo se ajusta al resultado de las acciones de los otros miembros del grupo. Esto requiere que la información acerca del estado de cosas en cuestión esté disponible para cada miembro del grupo (Polanyi, 1951, 154-184). Una discusión teórica completa está por encima de este documento. Para nuestro propósito es suficiente llamar a nuestra atención la relación que existe entre

información, integración, y centralización institucional; y usar este conocimiento para explicar por qué la integración política y económica más profunda en la Unión Europea, está acompañada de varias estrategias de descentralización institucional y de toma de decisiones. Mientras el caso europeo es particularmente claro —precisamente por el avanzado nivel de integración que ha alcanzado—, una apreciación del papel que la información tiene en la coordinación de políticas, es importante, no sólo para el estudio de regímenes e instituciones internacionales y supranacionales, sino también para analizar las relaciones intergubernamentales de una manera más general.

4. TERCERA LECCIÓN: LA IMPORTANCIA DE "LEYES SUAVES", INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN Y REDES DE TRABAJO

El método comunitario clásico, que fue descrito en la sección anterior, se designa para producir leyes uniformes, que sean igualmente acatadas por todos los estados miembros de la unión. Pero muchos problemas simplemente no permiten soluciones uniformes. Por ejemplo, los sistemas de relaciones industriales y protección social varían tremendamente en los 15 estados miembros que existen hoy y varían aún más en una unión de 25 o más miembros. De ahí que no es razonable esperar encontrar soluciones al problema del desempleo que vaya a funcionar efectivamente en todos estos escenarios tan diversos. De hecho al desarrollar una estrategia europea de desempleo, una nueva visión se ha desarrollado —el Método Abierto de Coordinación (MAC)— que difiere radicalmente del método comunitario tradicional, el MAL y otros instrumentos de "nuevo gobierno" que típicamente se basan menos en leyes formales y duras que en estándares abiertos y guías flexibles que puedan ser revisadas, desempeño de benchmarking, vigilancia multilateral, y otras formas de "leyes suaves". Todo esto forma parte de una modalidad de creación de leyes no legislativas y son particularmente dominantes en áreas de medio ambiente y política social. A diferencia de la legislación y regulación tradicional de la Unión Europea, la nueva gobernabilidad acepta la posibilidad de una diversidad irreducible mientras aspira a coordinar las acciones de los estados miembros y a crear condiciones para el

aprendizaje mutuo que espera le produzca algún nivel de convergencia voluntaria en política. Los gobiernos nacionales están de acuerdo en un juego de objetivos políticos, pero permanecen libres para perseguir estos objetivos en maneras que sean lógicas dentro de sus contextos nacionales y a diferentes tiempos. Por lo tanto, muchos mecanismos de nuevo gobierno son designados para apoyar y coordinar políticas de los estados miembros más que para crear una uniformidad a través de la Unión (Scott and Trabek, 2002).

Durante la Cumbre de Lisboa, en marzo del 2000, los jefes de Estado y de Gobierno de los estados miembros de la Unión apoyaron formalmente el método de coordinación abierta como una manera prometedora de atacar el problema del desempleo, ya que toma en consideración la gran diversidad económica y las condiciones sociales preexistentes en los diferentes países. Como quedó establecido en la Cumbre del Lisboa, el método abierto de coordinación incluye los siguientes elementos:

- Establecer guías para la unión y especificar tiempos para alcanzar objetivos a corto, mediano y largo plazo, en los cuales los estados miembros estuvieron de acuerdo.
- Establecer, donde fuera apropiados, indicadores cualitativos y cuantitativos que sirvan como punto de referencia para poder comparar prácticas dentro de la Unión o en otras partes del mundo.
- Traducir estas guías europeas en políticas nacionales y regionales tomando objetivos específicos y adaptando medidas apropiadas. Concretamente la política de acción de los estados miembros está integrada a su Plan Nacional de Acción.
- Monitoreo periódico, evaluando y revisando estos planes nacionales, y los resultados que se logren con ellos.

Las instituciones europeas juegan un papel en el proceso del Método Abierto de Coordinación, muy diferente de su papel bajo el Método de la Comunidad. Como se menciona anteriormente, los objetivos generales son determinados por los estados miembros en el nivel político más alto —el Consejo Europeo. El trabajo

información, integración, y centralización institucional, y usar este conocimiento para explicar por qué la integración política y económica más profunda en la Unión Europea, está acompañada de varias estrategias de descentralización institucional y de toma de decisiones. Mientras el caso europeo es particularmente claro —precisamente por el avanzado nivel de integración que ha alcanzado—, una apreciación del papel que la información tiene en la coordinación de políticas, es importante, no sólo para el estudio de regímenes e instituciones internacionales y supranacionales, sino también para analizar las relaciones intergubernamentales de una manera más general.

4. TERCERA LECCIÓN: LA IMPORTANCIA DE "LEYES SUAVES", INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN Y REDES DE TRABAJO

El método comunitario clásico, que fue descrito en la sección anterior, se designa para producir leyes uniformes, que sean igualmente acatadas por todos los estados miembros de la unión. Pero muchos problemas simplemente no permiten soluciones uniformes. Por ejemplo, los sistemas de relaciones industriales y protección social varían tremendamente en los 15 estados miembros que existen hoy y varían aún más en una unión de 25 o más miembros. De ahí que no es razonable esperar encontrar soluciones al problema del desempleo que vaya a funcionar efectivamente en todos estos escenarios tan diversos. De hecho al desarrollar una estrategia europea de desempleo, una nueva visión se ha desarrollado —el Método Abierto de Coordinación (MAC)— que difiere radicalmente del método comunitario tradicional, el MAL y otros instrumentos de "nuevo gobierno" que típicamente se basan menos en leyes formales y duras que en estándares abiertos y guías flexibles que puedan ser revisadas; desempeño de benchmarking, vigilancia multilateral, y otras formas de "leyes suaves". Todo esto forma parte de una modalidad de creación de leyes no legislativas y son particularmente dominantes en áreas de medio ambiente y política social. A diferencia de la legislación y regulación tradicional de la Unión Europea, la nueva gobernabilidad acepta la posibilidad de una diversidad irreducible mientras aspira a coordinar las acciones de los estados miembros y a crear condiciones para el

aprendizaje mutuo que espera le produzca algún nivel de convergencia voluntaria en política. Los gobiernos nacionales están de acuerdo en un juego de objetivos políticos, pero permanecen libres para perseguir estos objetivos en maneras que sean lógicas dentro de sus contextos nacionales y a diferentes tiempos. Por lo tanto, muchos mecanismos de nuevo gobierno son designados para apoyar y coordinar políticas de los estados miembros más que para crear una uniformidad a través de la Unión (Scott and Trubek, 2002).

Durante la Cumbre de Lisboa, en marzo del 2000, los jefes de Estado y de Gobierno de los estados miembros de la Unión apoyaron formalmente el método de coordinación abierta como una manera prometedora de atacar el problema del desempleo, ya que toma en consideración la gran diversidad económica y las condiciones sociales prevalecientes en los diferentes países. Como quedó establecido en la Cumbre del Lisboa, el método abierto de coordinación incluye los siguientes elementos:

- Establecer guías para la unión y especificar tiempos para alcanzar objetivos a corto, mediano y largo plazo, en los cuales los estados miembros estuvieron de acuerdo.
- Establecer, donde fuera apropiados, indicadores cualitativos y cuantitativos que sirvan como punto de referencia para poder comparar prácticas dentro de la Unión o en otras partes del mundo.
- Traducir estas guías europeas en políticas nacionales y regionales tomando objetivos específicos y adaptando medidas apropiadas. Concretamente la política de acción de los estados miembros está integrada a su Plan Nacional de Acción.
- Monitoreo periódico, evaluando y revisando estos planes nacionales, y los resultados que se logren con ellos.

Las instituciones europeas juegan un papel en el proceso del Método Abierto de Coordinación, muy diferente de su papel bajo el Método de la Comunidad. Como se menciona anteriormente, los objetivos generales son determinados por los estados miembros en el nivel político más alto —el Consejo Europeo. El trabajo

de los consejos de ministros especializados (economía y finanzas, asuntos sociales, medio ambiente) es llevado a cabo por comités específicos del sector que tienen la tarea de seleccionar indicadores basados en propuestas hechas por la Comisión Europea. El progreso alcanzado en cada área es revisado anualmente durante la sesión de primavera del Consejo Europeo, que trata básicamente cuestiones económicas y sociales. A parte de presentar propuestas concernientes a los indicadores, la Comisión provee apoyo en el proceso de implementación, monitoreo y revisión. Nótese que este papel es más imitativo al de una secretaria de una organización internacional, como lo es la OECD, que la responsabilidad tradicional de la Comisión. Entonces, en el contexto del MAC la comunidad no actúa en modo supranacional, utilizando instrumentos legales, pero se limita a facilitar la cooperación entre los estados miembros para alcanzar objetivos comunes definidos.

La información juega un papel central en el MAC, al igual que otros métodos de nueva gobernabilidad; de hecho, "la ley suave" consiste en gran parte en la provisión e intercambio de información. Para apreciar completamente el papel de la información en la filosofía de la nueva gobernabilidad es conveniente distinguir entre una función "instrumental" y "constitutiva" de la información en la creación de leyes. Es cierto que una buena política depende de información creíble relevante. Aunado a esta visión instrumental de la información como algo necesario para la creación de buenas políticas, otra visión ha surgido recientemente, de acuerdo a la cual la información puede en realidad constituir la política, aun sobre una base de contingencia o provisional. La distinción entre estas dos funciones de la información nos trae una distinción entre dos estilos básicos de regulación. El primer estilo—regulación directa—se basa en órdenes provisionales, normas legales, y en otras técnicas de comando y control; el segundo estilo trata de guiar o cambiar comportamientos indirectamente, cambiando la estructura de los incentivos de los diferentes actores en la política, o supliendo a esos mismos actores con información que les ayude a escoger los cursos de acción más adecuados. Este último tipo de regulación indirecta puede ser llamado "regulación por medio de información" (Majone, 1997).

Estas son distinciones analíticas. En la práctica, diferentes acercamientos son frecuentemente combinados en la misma política, por ejemplo en el caso de exposición de información obligada. Pero nótese que los objetivos de exposición de información—mayor riesgo de conciencia, responsabilidad social por parte de los productores, y opción más racional por parte del consumidor—deberán ser alcanzados a través de más y mejor información, mientras el mandato es sólo un medio para producir tal información. En una regulación de mandato y control los papeles son inversos: la información es usada para producir una regla obligatoria, y es la regla, no la información usada en crear la regla, lo que supone el cambio de conducta.

Una importante cuestión concierne hacia que la extensión de la ley suave—ejemplo, regulación por medio de información—puede suplir o aun reemplazar las normas legales. Se ha sugerido que administración de seguridad y salud ocupacional de los Estados Unidos debería emplear menos recursos al desarrollo de estándares obligatorios y más al desarrollo de información. Tales estándares deberían ser reservados para situaciones de emergencia, particularmente problemas difíciles de manejar, en áreas que demandan un acercamiento más uniforme (Mendeloff, 1988). Otros analistas se van más lejos sugiriendo que todos los estándares obligatorios deben ser reemplazados por información de riesgo. Ellos admiten que un acercamiento regulatorio más directo debe ser considerado cuando los trabajadores encuentran difícil evaluar la información concerniente a probabilidades de riesgo muy bajas. Sin embargo, la justificación para tal intervención debe ser requerida sobre una base de caso por caso: la existencia del riesgo en el lugar de trabajo no debe ser tomada como única evidencia para una regulación directa.

Como vimos en la sección dos, la efectividad de la regulación directa ha sido cuestionada también en la Unión Europea, aun antes del énfasis actual sobre los enfoques del "nuevo gobierno". Debe ser recordado que entre los remedios introducidos para solucionar los problemas de armonización total, están las regulaciones nacionales de mutuo conocimiento. Y el reemplazamiento gradual de estándares nacionales estrictos a estándares internacionales europeos no muy estrictos. Acuerdos con tales estándares por lo general proveen la manera más fácil

de probar la conformidad con los objetivos regulatorios determinados en el ámbito europeo. Aun en este caso la flexibilidad se preserva dado que los estándares internacionales o europeos, siendo voluntarios, no excluyen la posibilidad de probar su conformidad por medio de otros medios posiblemente más eficaces. En suma, los estándares voluntarios pueden ser fácilmente adaptados al progreso técnico.

Otra indicación de la creciente preferencia hacia estrategias ricas en información y no cohesiva es la actual popularidad de reglas terciarias, otra forma de leyes suaves. Estas reglas proveen una alternativa menos formal a actos legales. Son particularmente atractivas cuando la legislación secundaria (ejemplo, legislación basada en reglas primarias o en tratados) prueba ser contenciosa o difícil de implementar. Ejemplos de tales reglas terciarias son: resoluciones, declaraciones, programas de acción, deliberaciones, memorándum y guías. Por lo tanto, en los campos de políticas tales como el medio ambiente, salud y seguridad en el trabajo, estos programas de acción proveen un marco de trabajo útil para negociaciones entre estados miembros y la Comisión Europea. El método abierto de coordinación, mencionado anteriormente, se basa en gran medida en reglas terciarias.

También el intercambio de información puede ser considerado como un tipo de regla terciaria (note-se que una regla no tiene porqué ser obligatoria; ver Majone, 1997). Intercambios de información entre los que crean leyes en diferentes países o jurisdicciones son utilizados para evaluar la externalidad de las políticas, entender los mecanismos mediante los cuales tales externalidades no son transmitidas, y planear acción remedia. Ejemplos importantes son las notificaciones de requerimientos para nuevos estándares nacionales y regulaciones bajo el GATT y la Organización Mundial de Comercio y leyes europeas. El proceso de notificación obligatorio desarrollado por la Unión Europea le da poder a la comisión y a los estados miembros para bloquear la adopción de regulaciones técnicas especiales por un máximo de 18 meses. Durante este tiempo la comisión evalúa la compatibilidad con la ley europea y las regulaciones nacionales propuestas, particularmente para ver que no presenten barreras no arancelarias al intercambio. Después de algunas dificultades iniciales el sistema se ha desarrollado en una red

de trabajo colaborativo que vincula reguladores europeos y nacionales. Su valor más grande es la contribución a la reducción del riesgo de que los reguladores nacionales dañen el proceso de integración de mercado por tomar decisiones solos, sin estar en contacto con los reguladores de otros estados miembros. Las redes de trabajo juegan un papel central en el sistema de creación de leyes de la Unión Europea; de hecho la Unión Europea ha sido descrita como una "organización en forma de red de trabajo", en la cual unidades individuales son definidas no por ellas mismas, sino por su relación con otras unidades. Los actores en una red de trabajo tienen preferencia de interacción uno con otro, más que con gente de fuera, en parte porque las interacciones intensas crean incentivos de cooperación y de mantenimiento de reputación para la confiabilidad. Como Keohane y Hofmann (1991, 14) escriben: "en la comunidad la autoridad permanece dispersa, pero los beneficios mutuos pueden ser obtenidos mediante el intercambio de información confiable —dado que, en el largo plazo, ser colaboradores tiene más incentivos que ser rivales".

Por ejemplo, las redes de trabajo y la cooperación cercana con instituciones nacionales e internacionales análogas, son fundamentales para el trabajo de las agencias reguladoras europeas. La agencia para la evaluación de productos medicinales trabaja muy de cerca con las autoridades nacionales correspondientes. En particular coordina actividades nacionales que tienen que ver con la vigilancia, posventa, inspecciones y control de laboratorios, esto para asegurar la seguridad de los productos medicinales que circulan en la Unión Europea. Esta agencia es también un participante clave en la Conferencia Internacional sobre Armonización de Requerimientos Técnicos para el Registro de Fármacos, la cual reúne a reguladores y representantes de la industria de los Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y muchos otros países. De hecho las agencias reguladoras europeas han sido designadas de tal manera que hace inevitable la cooperación y el trabajo. El tamaño y limitaciones financieras y de recursos humanos —por lo menos en comparación con las agencias americanas correspondientes— hace que las agencias europeas sean muy dependientes de la experiencia que se tiene y la infraestructura de políticas (Majone, 2002b).

La dependencia en la colaboración y las redes de trabajo, que es necesaria debido a los recursos limitados, se ha traducido en una bendición disfrazada, por lo menos para algunas de las agencias mejor administradas, como es el caso de la agencia de evaluación de productos medicinales. Esto en parte porque es una organización que se ve a sí misma como parte de una red transnacional de organizaciones, que persiguen objetivos similares y enfrentan problemas análogos, donde es más motivante defender sus políticas de compromiso y sus estándares profesionales contra influencias externas. Como se mencionó anteriormente, los ejecutivos de la agencia tienen un fuerte incentivo de mantener su reputación ante los ojos de otros miembros de la red. Un bajo profesionalismo o conducta motivada por intereses políticos pudiera comprometer su reputación internacional, y hace la cooperación más difícil de alcanzar en un futuro. En otras palabras, la función de una red de trabajo no sólo permite una eficiente división de trabajo y el intercambio de información y otros recursos, sino también facilita el desarrollo de estándares de conducta y prácticas de trabajo que crean expectativas compartidas y genera una reputación de ejercer los mecanismos sociales. En este sentido una red de trabajo pudiera ser vista como "el que carga con la reputación" (Majone, 1997).

5. UN EJEMPLO: COOPERACIÓN TRANSNACIONAL EN EL ÁREA DE LEY Y ORDEN

El área de ley y orden —Justicia y Asuntos Internos (JA), como se le dice en Europa— ofrece una excelente ilustración del desarrollo de una red de cooperación intergubernamental entre ministerios nacionales (justicia e interior) y entre las agencias nacionales relacionadas. Aunque la JA es una de las más nuevas en su área de actividad en la Unión Europea, también es una de las más dinámicas en términos de política e innovación institucional. Siendo tan nueva —la competencia de la Unión Europea en esta área fue formalizada apenas en 1992 por el Tratado de Maastricht— podemos seguir con relativa facilidad los varios pasos en la formación de esta red transnacional.

Antes de la caída del muro de Berlín, en 1989, y el subsecuente colapso de la Unión Soviética, temas acerca de los controles de fronteras, inmigración ilegal, asilo, drogas, crimen organizado, y cooperación policíaca y judicial, estaban considerados fuera de la competencia de la Unión Europea. El único desarrollo significativo en el período anterior a 1989 fue el acuerdo de Schengen, en 1985, que llevó a la abolición de fronteras internas. Gracias a este acuerdo, el viajar entre, digamos, España y Francia es tan simple como el viajar entre dos provincias del mismo país. Sin embargo, el acuerdo inicial sólo incluía cinco países —Francia, Alemania, y los tres países del Benelux— y por esta razón tuvo que ser concluido fuera del marco de trabajo de la comunidad. Aún en nuestros días, tres países —el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca— son asociados más que miembros del sistema Schengen. Por otro lado, todos los estados miembros toman parte en el sistema de información Schengen (SIS), un sistema computarizado con más de 20,000 terminales que contiene muchísima información acerca de inmigrantes no deseados, criminales y crímenes fronterizos, y artículos robados. También el acuerdo y las cientos de reglas que han sido producidas desde 1985, hoy forman parte de la Comunidad.

La abolición de fronteras internas necesita métodos compensatorios para fortalecer y tener más controles uniformes hacia los límites externos de la Unión. Sin un criterio uniforme para la concesión de asilo, los aplicantes tenderían a introducirse a la Unión Europea a través del país con la política de asilo más liberal. Una vez dentro del país ellos se podrían mover libremente a otros países. Un acercamiento común hacia las políticas de fronteras externas y las medidas compensatorias dentro del territorio nacional, fue atendido a través del desarrollo de un sistema de inspección por equipos multinacionales, en el cual los equipos de oficiales de gobiernos miembros revisaban qué tan adecuados eran los controles en las fronteras externas. Esta invasión de la soberanía doméstica fue aceptada por países con fronteras marítimas extensas y difíciles de controlar, como Italia y Grecia, como una condición de su aceptación al régimen de libres fronteras, y por países con fronteras más compactas, como Francia y Alemania, porque esto resolvía sus dudas acerca de la calidad de los controles en los países del Mediterráneo (Den, Boer and Wallace, 2000, 511).

Con la caída de los regímenes en Europa del Este, una de las consecuencias fue un gran incremento en la inmigración ilegal de lo que fue la Unión Soviética, lo que se sumó a los ya altos niveles de inmigración de Asia y África. Al mismo tiempo, el haber alcanzado un solo mercado europeo facilitó la dispersión del crimen organizado a través de la Unión Europea. Estos retos externos e internos llevaron a los estados miembros, liderados por Alemania, a incluir JAI entre las tareas de la Unión Europea. Esto fue hecho con el Tratado de Maastricht, de 1993, cuando se introdujo JAI como el tercer pilar de la Unión. Con la entrada en vigor del tratado de Ámsterdam (mayo 1999), el desarrollo de políticas en JAI fue transformado en un objetivo fundamental de la Unión Europea.

Con la extensión de la competencia de la Unión Europea, JAI tuvo implicaciones significativas a un nivel nacional. Jueces y autoridades se dieron cuenta cuan diferentes eran las definiciones de crimen, procedimientos legales, y la naturaleza de los remedios legales en cada uno de los países. Similamente, por 40 años oficiales del ministerio del interior han sido duramente afectados por el proceso de integración europea debido al surgimiento de una red intensiva transgubernamental, que es suplementada por la creación de oficiales policíacos que sirven de enlace en las capitales de cada país; esto representó la transformación de las prácticas de trabajo de los ministerios del interior y fuerzas policíacas. Varios programas de entrenamiento trataron de promover un mayor entendimiento mutuo y crear o fortalecer las redes profesionales: Osyessus, que da cobertura a los que manejan inmigración, asilo, y fronteras externas; Grotius, para practicantes de la ley; Falcone —que es el nombre de un abogado italiano asesinado por la mafia— para aquellos en la policía, aduanas y otras agencias relacionadas con el combate al crimen organizado. Una red judicial europea empezó a operar en 1998, en el mismo año se comenzaron políticas para moverse más allá de la convención de extradición de la Unión Europea —firmada sólo en 1996— en favor de los "Euro warrants" que eran ejercidos directamente a través de todo el territorio de la Unión Europea. La orden de arresto europea reemplaza a los largos procesos de extradición, y con respecto a las ofensas, sin verificación del principio de doble criminalidad. Un acuerdo político para la introducción del arresto europeo, empezando en el 2004, fue alcanzado el 11 de diciembre de 2001.

En lo que respecta a la calidad de la implementación en asuntos relacionados en JAI, está emergiendo un mecanismo innovador para el monitoreo transnacional. Está modelado sobre prácticas previas entre agencias de aduanas y en el sistema de inspección mutua desarrollado anteriormente dentro del sistema Shengen. En diciembre de 1997, los estados miembros establecieron un mecanismo para evaluar la implementación de medidas europeas adoptadas en la lucha contra el crimen organizado. La evaluación será conducida por equipos de tres expertos, seleccionados de países externos a los que van a ser inspeccionados. Un mínimo de 5 inspecciones por año está planeado. Una decisión más amplia en junio de 1998 extendió este mecanismo de cooperación judicial con una evaluación mutua de "buena práctica en asistencia legal mutua en asuntos criminales". Los equipos estaban operando en varias áreas en 1999. Los oficiales involucrados en este sistema de revisión aseguran que es una importante parte en la cultura de evolución de estilo de JAI.

Entre las instituciones creadas en área de ley y orden, dos son de interés particular desde la perspectiva del gobierno de multiniveles o administración intergubernamental. Eurojust es una agencia que incluye jueces, abogados y expertos legales de los estados miembros, con la responsabilidad de facilitar intercambio de información y coordinar investigaciones criminales en asuntos de especial interés de la Unión o de algunos estados miembros. La agencia, que está operando desde diciembre del 2000, también tiene algunas funciones operacionales, tal como el poder de pedir a un estado miembro que lleve a cabo una investigación o investigue actos específicos. Finalmente, Eurojust tienen una función de evaluación conceniente a la cooperación entre los estados miembros, con la posibilidad de pedirle a las autoridades nacionales que tomen lugar en acciones de coordinación específicas.

Europol es una organización aún más interesante (Monar, 2002, 260). Fue creada por los estados miembros en 1998, no como una institución de la Unión Europea, sino como una organización internacional con personalidad legal. Su consejo de administración está compuesto por representantes de los gobiernos nacionales y su *staff* —de más de 300 personas— consiste de oficiales de policía con años de experiencia en sus corporaciones nacionales. A pesar de que a Europol no

le fueron otorgados poderes operacionales, se ha convertido en el punto central de cooperación política dentro de la Unión Europea a través de tareas extensivas de intercambio de información y análisis. También apoya investigaciones en países miembros, provee inteligencia estratégica para actividades operacionales en el ámbito nacional y asiste gobiernos nacionales en áreas tales como la capacitación de oficiales e investigación en métodos de prevención de crímenes. Sus tareas han sido extendidas repetidamente a nuevas áreas como el terrorismo, pornografía infantil, y la lucha contra elaboración de dinero falso y lavado de dinero³.

6. CUARTA LECCIÓN: LOS PROBLEMAS DE DEMOCRACIA TRANSNACIONAL

¿Es posible una democracia sobre el nivel del estado-nación? Esta pregunta se está haciendo cada vez más importante en una economía mundial que se integra, donde las decisiones tomadas no sólo por la Unión Europea, sino también por otros grupos regionales como el Nafta y MERCOSUR, y por organizaciones internacionales —OMC, FMI, Banco Mundial, Naciones Unidas y sus agencias especiales— tienen un impacto directo en las vidas de cientos de personas. Es tentador alegar que la compleja red de gobierno internacional debiera ser "más democrática" precisamente por la creciente transferencia o delegación de poderes a un nivel internacional. Desgraciadamente los encargados de la democracia transnacional no han sido capaces de explicar cómo la democracia, como la conocemos a un nivel nacional, pueda ser llevada a un nivel más elevado de gobierno.

El problema de la democracia transnacional se ha hecho particularmente penetrante en la Unión Europea durante la última década, paralelamente con la expansión de funciones delegadas a nivel europeo. De acuerdo a una opinión generalizada, la Unión Europea sufre de un "serio déficit democrático" dado que sus instituciones no corresponden de hecho a instituciones de democracia parlamentaria, como existen en los estados miembros. Por ejemplo, existe un

³ Para más información acerca de las actividades del Europol visite: www.europol.eu.int.

parlamento europeo, pero sus poderes son mucho más limitados que aquellos de los parlamentos nacionales, mientras que un cuerpo ejecutivo, la Comisión Europea, tiene un monopolio sobre las iniciativas de legislación (ver sección 3). Una discusión completa sobre este tema nos tomaría mucho tiempo (para un análisis crítico ver Majone, 1998); para la presente discusión es suficiente indicar que el problema de la democracia transnacional crece —o por lo menos se cree que existe— también en la Unión Europea, y ninguna solución generalmente aceptada ha sido encontrada después de casi medio siglo de una de integración económica intensa. Sin embargo, la experiencia europea nos permite comprender aún más claramente la naturaleza del problema.

Un primer punto que hay que tener en mente es que la fundamental peculiaridad de la sociedad europea —y de todas aquellas sociedades que han sido influenciadas por la civilización europea y por la ley greco-romana— es la absoluta primicia del estado territorial sobre todos los principios competentes de cohesión social (McNeill, 1974). El nacimiento de la democracia en las ciudades-Estado griegas, significó el triunfo del principio territorial sobre el principio tribal, u otros posibles principios de organización social. Esto explica por qué aún hoy es difícil pensar en la democracia fuera de un marco de nación-Estado y por qué, por lo tanto, la noción de la democracia transnacional parece ser tan problemática.

Un segundo punto importante es que el significado de "democracia" no ha permanecido constante a través de la historia; por el contrario, la teoría y práctica de la democracia ha pasado por dos grandes transformaciones, con una tercera transformación visiblemente clara en el horizonte. La primer transformación tomó lugar durante la primer mitad del siglo V antes de Cristo, cuando varias ciudades-Estado griegas, que habían sido gobernadas por reyes, aristócratas o tiranos, fueron transformadas en sistemas en los cuales un número sustancial de ciudadanos tenía derecho a participar en el gobierno. La participación directa de los ciudadanos, no sólo en la creación de leyes sino también en la administración, fue un elemento tan esencial en la idea griega de democracia, que los antiguos griegos encontraron muy difícil de concebir un gobierno representativo, mucho menos aceptar como legítima la alternativa a una democracia directa.

Un límite importante de la democracia griega, sin embargo, era que la ciudadanía era demasiado exclusiva interna y externamente. Dentro de la ciudad-Estado a una gran parte de la población adulta (mujeres, inmigrantes, esclavos) se les negaba la ciudadanía completa. Externamente la exclusividad de la democracia antigua es revelada por el hecho que federaciones genuinas —distintas de confederaciones o ligas, usualmente bajo la guía de una ciudad hegemónica— fallaron en desarrollar Grecia. Debido a que la democracia griega no disponía de los medios y el deseo de extender su dominio de leyes más allá de los límites de la ciudad-Estado, en sus relaciones externas las ciudades-Estado vivían en una condición de continua guerra.

La segunda transformación democrática tomó lugar casi 2000 años después de la primera. Fue el resultado de la unión de la democracia con la representación; la posibilidad de que una asamblea legislativa pudiera consistir legítimamente no sólo de un cuerpo entero de ciudadano, pero sólo de sus representantes elegidos. A través de la institución de la representación se hizo posible extender la idea de la democracia a un gran dominio de naciones-Estado: "por lo tanto, la idea de democracia, que debió haber perecido con la desaparición de las ciudades-Estado, se hizo relevante para un mundo moderno de naciones-Estado(...) problemas importantes que no podían ser resueltos dentro de los estrechos límites de las ciudades-Estado(...) pudieran ser tratados más efectivamente a través de un gobierno capaz de crear leyes y regulaciones sobre un territorio más amplio. Hasta aquí, la capacidad de los ciudadanos de gobernarse a sí mismos se mejoró en gran manera". (Dahl, 1986, 30.) Por lo tanto, la segunda transformación simultáneamente contrajo y expandió los límites de la democracia. La participación directa de la gente en la administración y creación de leyes no fue posible, pero se hizo viable extender la democracia y la aplicación de leyes a un Estado-nación entero.

Estamos hoy viendo el contorno de una tercera transformación en la escala de elecciones públicas, mientras que más y más políticas son transferidas de un nivel nacional al transnacional—o son ejercidas conjuntamente por los dos niveles. Las implicaciones de esta tercera transformación para la teoría y práctica de la democracia van a ser bastante diferentes de aquellas de la segunda transformación.

En particular por el vínculo que existe entre democracia y principio territorial, pudiera no ser posible transferir al nivel transnacional, o incluso europeo, las instituciones y procesos de la democracia que se han desarrollado históricamente en los estados-nación modernos. Aún así, la experiencia de la Unión Europea muestra que es posible utilizar reglas de un sistema transnacional para mejorar la calidad de la vida democrática a niveles nacionales y subnacionales. Un sistema de reglas basadas en la cooperación y resolución de disputas puede no sólo civilizar las relaciones entre estados soberanos eliminando los excesos de intereses nacionales concebidos; mediante la protección de los derechos de ciudadanos, aun contra su propio gobierno, tal sistema ha fortalecido los cimientos de la democracia liberal que han sido erosionados, no sólo en Europa, por décadas de discreción ejecutiva sin límite. De ahí que la ley europea haya estado generalmente por delante de leyes nacionales de los estados miembros al prohibir la mayoría de las formas de discriminación, proteger la economía y los derechos sociales de los ciudadanos, y en imponer regulaciones de procedimientos contra decisiones arbitrarias por parte de autoridades públicas; por ejemplo, en la forma de una obligación general que provee razones para todo acto legal. Tenemos aquí un ejemplo de lo que pudiera ser llamado una paradoja de integración económica internacional: mientras el proceso de integración en sí mismo pudiera no ser designado acorde al principio de democracia representativa, puede contribuir significativamente a la calidad del proceso democrática en comunidades nacionales. La integración económica internacional no sólo significa el libre intercambio de bienes, servicio y capital; también de ideas, productos culturales y patrones de conducta internacionalmente aceptables. La historia nos ha mostrado una y otra vez que es imposible abrir las fronteras de un país al intercambio económico sin abrir también el intercambio de valores y creencias, o proteger los derechos económicos de individuos sin defender todos los otros derechos humanos como tales.

En este ensayo he tratado de mostrar la relevancia general que la Unión Europea tiene en la creación de política y construcción de instituciones. De una manera sorprendente esta experiencia, aunque en muchos aspectos únicos, refleja desarrollos que están ocurriendo en muchos otros países, grupos regionales y

organizaciones internacionales. Confirma un movimiento muy amplio de los comandos tradicionales y el acercamiento controlado a gobernar en una dirección más flexible con estrategias ricas en información, cooperación y coordinación, que ha hecho el proceso de integración europeo más lento y más complicado que si el continente hubiera estado unido mediante un poder hegemónico y cohesivo. Aun así, esta relativa debilidad se ha convertido en una bendición disfrazada. Una Europa unida a lo largo de líneas federalistas estandarizadas no contribuiría con nada nuevo a la civilización del mundo; sólo sería una copia a destiempo y menos exitosa de estados federales ya existentes. En contraste, la demostración práctica de que pueblos separados por historia, idioma, y una serie de otros factores, pueden cooperar efectivamente sin recurrir al poder cohesivo del estado tradicional, es en realidad una contribución importante a la civilización del mundo.

Probablemente ninguna otra parte del mundo pudiera beneficiarse más de la experiencia europea que América Latina—una región tan cercana a Europa cultural, histórica, y económicamente, pero también muy similar al viejo continente en aspectos menos positivos de rivalidades nacionales, desconfianza mutua, y poco deseo de cooperar en un espíritu de lealtad y buena fe. Aún la más mínima ventaja de globalización e integración regional es que ambos procesos nos llevan a pensar de nuevo *ex novo* el significado y lógica de instituciones y prácticas que generaciones previas han tomado por un hecho. Nos damos cuenta que muchas divisiones y barreras que parecían haber sido creadas por la naturaleza, son el producto de contingencias históricas. Nuestro deseo debe ser desechar todo obstáculo innecesario y costoso al intercambio económico, político y social, mientras preservamos y posiblemente mejoramos lo que es esencial a la identidad de nuestras sociedades. México, que ha mostrado cómo diferentes culturas pueden no sólo coexistir pacíficamente, sino también enriquecerse una a la otra, está en mejor posición de tomar la delantera en el proceso de integración de América Latina. 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bhagwati, J.N. (1996) "The Demands to Reduce Domestic Diversity among Trading Nations", in Bhagwati J.N. and R.E. Hudec (eds) *Fair Trade and Harmonization*, vol. 1, 9-40.
- Bhagwati J. N. and R.E. Hudec (eds.) (1996) *Fair Trade and Harmonization*, vol. 1 and 2, Cambridge, MA., The MIT Press.
- Dahl, R.A. (1989) *Democracy and its Critics*, New Haven, CT., Yale University Press.
- Den Boer, M. and W. Wallace (2000) "Justice and Home Affairs", in Wallace, H. and W. Wallace (eds) *Policy-Making in the European Union*, 4th edition, Oxford: Oxford University Press, 493-519.
- Hubauer, G.C. (ed.) (1990) *Europe 1992: An American Perspective*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Jones, E.L. (1987) *The European Miracle*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kahler, M. (1995) *International Institutions and the Political Economy of Integration*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Keohane, R.O. and S. Hoffmann (eds) (1991) *The New European Community*, Boulder CO: Westview Press.
- Leebron, D.W. (1996) "Lying down with Procustes: An Analysis of Harmonization Claims", in Bhagwati, J.N. and Hudec (eds) *Fair Trade and Harmonizations*, vol. 1, 41-117.
- McNeill, W.H. (1974) *The Shape of European History*, New York, Oxford University Press.
- Mayone, G. (1977) "The new European agencies: regulation by information", *Journal of European Public Policy*, 4, 2, 262-275.
- Mayone, G. (1998) "Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards", *European Law Journal*, 4, 1, 5-28.
- Mayone, G. (2002a) "What Price Safety? The Precautionary Principle and its Policy Implications", *Journal of Common market Studies*, 40, 1, 89-109.
- Mayone, G. (2002b) "Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity", *European Law Journal*, 8, 3, 319-339.

- Mendeloff, J. (1988) *The Dilemma of Toxic Substance Regulation*, Cambridge, MA: The MIT Press.
- Monar, J. (2002) "Institutionalizing Freedom, Security, and Justice", in J. Peterson and M. Schackleton (eds), *The Institutions of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 186-209.
- Polanyi, M. (1951) *The Logic of Liberty*, London: Routledge and Kegan Paul, pp. 154-200.
- Scott, J. and D.M. Trubek (2002) "Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union", *European Law Journal*, 8, 1, 1-18.
- Weatherill, S. (1995) *Law and Integration in the European Union*, Oxford, Clarendon Press.

Marta Farah¹ y Peter Spink²

El programa brasileño de gestión pública y ciudadanía³

1. INTRODUCCIÓN

El Programa Gestión Pública y Ciudadanía, desarrollado por la Fundación Getúlio Vargas y la Fundación Ford, con el apoyo del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social brasileño (BNDES), tiene como objetivo principal el de identificar y diseminar las acciones innovadoras realizadas por los estados, municipalidades y gobiernos indígenas, destinadas a resolver asuntos públicos y responder a las necesidades de la comunidad. El enfoque del programa se resume en su título: se refiere no sólo a la importancia de la administración pública efectiva; también a su impacto en la construcción de ciudadanía y en la reducción de la exclusión social y política.

El programa se ha focalizado en: programas, proyectos y actividades estatales, interestatales, municipales, intermunicipales y de los niveles indígenas (tribal). Éstos pueden incluir aparcerías o alianzas con organizaciones de la sociedad civil (como organizaciones no gubernamentales, asociaciones comunitarias y empresas) pero la coordinación debe estar claramente a cargo de órganos subnacionales del sector público o de organizaciones propias del pueblo indígena. Lo anterior se

¹ Doctora en Sociología por la Facultad de Filosofía y Letras y Ciencias Humanas de USP. Se desempeña como Profesora Adjunta y Vicecoordinadora del Programa Gestión Pública y Ciudadanía, Fundação Getúlio Vargas – São Paulo, email: mfarah@fgv.br

² Ph.D. en Psicología Organizacional por la University of London. Es profesor titular y coordinador del Programa de Maestría en Administración Pública y Gobierno de FGV/EAESP y director del Programa Gestión Pública y Ciudadanía, una iniciativa conjunta de la Fundación Ford y de la Fundación Getúlio Vargas de São Paulo. Email: spink@fgv.br

³ Artículo recibido el 27 de marzo de 2003 y aprobado el 15 de abril de 2003.