

Aproximación a “Subsidiariedade e Gobernanza Multinivel na UE: Actores, Redes e Axendas”

Description

Achegamos texto de Serafín Pazos Vidal no que presenta, en chave galega, o marco teórico e as principais ideas forzas do seu libro “Subsidiarity and EU Multilevel Governance: Actors Networks and Agendas “ (Routledge, 2019) que presentará na Charla “O Mundo Desde Aquí” na IGADI TV o próximo mércores 27 de xaneiro ás 20:30. A actividade ten unha especial relevancia, agora que no Parlamento de Galicia atopámonos diante da aprobación final da Lei galega de Acción Exterior e Cooperación ao Desenvolvemento, e que no contexto estatal existe unha forte discusión sobre as formas e eficacias dos fondos europeos Next Generation.

Achegamos texto de Serafín Pazos Vidal no que presenta, en chave galega, o marco teórico e as principais ideas forzas do seu libro “Subsidiarity and EU Multilevel Governance: Actors Networks and Agendas “ (Routledge, 2019) que presentará na Charla “O Mundo Desde Aquí” na IGADI TV o próximo mércores 27 de xaneiro ás 20:30. A actividade ten unha especial relevancia, agora que no Parlamento de Galicia atopámonos diante da aprobación final da Lei galega de Acción Exterior e Cooperación ao Desenvolvemento, e que no contexto estatal existe unha forte discusión sobre as formas e eficacias dos fondos europeos Next Generation.



Auxe, Caída e Reinvención, da “Europa das Rexións”

O autor examina, en primeira instancia, **como interactúan os niveis subnacionais cos niveis nacional e europeo desde unha perspectiva centrada principalmente no actores, as súas axendas e como se organizan** (Scharpf, 1997,

2000).

As axendas de **maximización da utilidade** (Niskanen, 1974) tamén se aplican ás autoridades subnacionais cando tratan coa UE (Marks and Sharpf, 1996).

Isto a miúdo únese a **comunidades políticas** (Adshead, 1996), redes de intereses com'uns (Sabatier, 1993) ou comunidades epistémicas (Haas, 1992). Estes acaban por converterse en asociacións multinivel formais (Marks e Hooghe, 2003).

Non obstante, pasamos do **"gran espertar rexional"** e da chegada dos mesogobernos (Keating, 2013). Aínda que non é uniforme debido á continxencia da cuestión rexional (Loughlin e Peeters, 2007, Heinelt, 2018), a crise de 2008 puxo a proba a propia idea de rexións e rexionalismo.

Hai unha serie de factores en xogo: en primeiro lugar, hai unha longa confusión **entre rexión como "suxeito" e rexión como "obxecto"** (Le Galès, 1988), e houbo unha tendencia, a nivel da UE e nacional, a amalgama o primeiro co segundo. Isto afectou negativamente á formulación de políticas.

En segundo lugar, unha distinción crucial, especialmente a nivel da UE, é entre **actores privilexiados e non privilexiados.** O auxe da Europa das Rexións como visión posnacional da UE (Anwen, 2008) apenas sobreviviu ao cambio de século (Tatham, 2014).

En terceiro lugar, o marco institucional da UE fai inevitable que actores non privilexiados **formen coalicións e redes para ter unha masa crítica suficiente** para poder influír nas decisións das institucións da UE -Donas and Beyers, 2013; Beyers e Donas (2014); Tatham e Thau (2014) -.

En cuarto lugar, aínda que o impacto das autoridades subnacionais no marco da política da UE foi limitado, isto pasa por alto o poder da axencia.

Algúns **actores non privilexiados son capaces de explotar con eficacia as ventás de oportunidade que teñen á súa disposición**.

Un bo exemplo é o Comité das Rexións (CdR) ou as redes subnacionais europeas (Piattoni e Schonlau, 2015; Kern e Bulkeley, 2009), pensando que o seu comportamento pode producir problemas de axente principa; (Loughlin e Peters, 2011) está orientado cara a cada vez máis a súa lexitimidade fronte ás institucións da UE que agregar os intereses dos seus membros.

Por último, os gobernos subnacionais esvaecen o paradoxo: por un lado, a súa existencia está desafiada pola centralización trala crise financeira do 2008 (Pazos-Vidal, 2016; 2019), mentres que o cambio socioeconómico fai que o goberno subnacional non poida abordar xeografías de descontento baseadas no lugar. (Rodriguez-Pose, 2018) mentres que a normalización tecnolóxica reduce a necesidade de descentralización.

Por outra banda, as novas axendas internacionais -a Axenda urbana da UE, a Proposta de subsidiariedade activa (Comisión Europea, 2018), o novo semestre europeo e a Axenda, 2030 da ONU- mostran unha maior conciencia da necesidade dun axuste da política multinivel como crucial para garantir que e entréganse axendas internacionais. A Conferencia para o Futuro de Europa, probablemente reviva as mesmas discusións que hai xusto 20 anos se discutiron sobre a participación das "rexións"

As Comunidades Autónomas e Europa

Combinado coa natureza *sui generis* do dereito da UE (primacía, efecto directo), o monopolio que a Constitución outorga ao goberno central na condución das relacións exteriores (a diferenza, por exemplo, de Bélxica) e a natureza competitiva tanto do sistema de partidos como do relacións entre territorios ou con respecto ao Estado, previsiblemente moitas autonomías miraron á UE para resolver conflitos institucionais internos (Pazos-Vidal , 2019).

Xa estamos lonxe da " **Europa das Rexións** " (Tatham) cuxo ascenso vai do Acta Única Europea de, 1986 polo Tratado de Maastricht e chegando á Convención para o futuro de Europa do, 2002-2003. Subliñáronse sucesivamente o recoñecemento parcial das autoridades subestatais, o seu dereito a representar ao seu Estado membro nas reunións do Consello, a moderna política rexional da UE, o principio de cohesión territorial e sobre todo o **principio de subsidiariedade: dado o número crecente de competencias compartidas coa UE o Tratado de Maastricht, baixo o impulso sobre todo dos *Länder* As rexións alemá e belga establecen que nas áreas onde hai competencias**

compartidas estas deben organizarse de xeito que as decisións se tomen o máis próximas ao cidadán . O Comité das Rexións creouse tamén como expresión política e participación (consultiva) dos territorios no proceso de toma de decisións da UE (Huici Sancho, Piattoni).

Neses anos o **Fraga** , **Pujol** contra **Maragall** , etc. presionaban por unha Europa de goberno multinivel coa UE como unión posnacional. Durante a **Convención Europea** puidemos presenciar a xeometría variable e as alianzas pouco comúns de Galicia, Cataluña, Euskadi do Plan Ibarretxe ou Estremadura (da man de **Ibarra**) en consulta ás rexións con competencias lexislativas (**REGLEG**) do resto da UE sobre o que acabou sendo o Tratado de Lisboa.

Non obstante, ao **abandonar a entelequia de refundar a UE os territorios doutros Estados membros, resolveron os problemas que lles causou a integración interna europea: de "deixámonos entrar" a "deixámonos en paz"**. España é a excepción.

A pertenza a Europa e a súa relación coas comunidades autónomas orixinou moitas tensións: máis alá dos *caprichos paradiplomáticos* das autonomías, o Estado reaccionou ao feito obvio de que as normas da UE adoitan ter efecto directo sobre as Comunidades, non como incentivo para involucralas na política estatal europea, senón como problema . A Lei 2/2014 de Acción e Servizo Exterior (**LAESE**) é neste sentido un sinal desta incapacidade para buscar o consenso: en vez de ser usado como incentivo para que as comunidades autónomas teñan un papel multiplicador para a acción do Estado, non pasou dun intento de repatrimonialización.

Sen volver á gloria da euforia rexionalista de antano, as institucións da UE están a darse conta de que sen o apoio do nivel subestatal, moitas decisións seguen sendo unha letra morta, xa sexa a lexislación ambiental ou o semestre europeo . Precisamente un "Grupo de traballo" da Comisión, dos parlamentos estatais e do Comité das Rexións acaba de acuñar o principio de " subsidiariedade activa " precisamente para dar máis xogo aos territorios na mellora da lexislación comunitaria (" lexislar mellor").

Internamente, estamos a anos luz do que existe en Austria ou Alemaña onde as propias constitucións (artigo 22 da Lei básica alemá) recoñecen o dereito das rexións a ser consultadas sobre calquera asunto, nacional ou comunitario, que afecte os seus poderes e autonomía fiscal. Mesmo en países homoxéneos e centralizados como Escandinavia ou os Países Baixos, as autoridades locais teñen un poder de audiencia, se non de *coprodución* de políticas tanto nas negociacións coa UE como na súa posterior implementación, moito maior que as teóricamente máis poderosas comunidades autónomas españolas.

Paradoxalmente en España, a pesar do seu europeísmo instintivo, ignórase un principio fundamental da UE, como a subsidiariedade. Nin a Conferencia para asuntos relacionados coa Unión Europea (**CARUE**) nin as **Conferencias sectoriais** , coa preeminencia de outorgar ao ministro que as preside e as súas dinámicas partidarias, non son os foros de consenso que o noso sistema político require. A crise introduciu elementos recentralizadores e unha falta de comprensión das autonomías por parte da UE.

Unha boa parte do bloqueo institucional actual débese á lóxica do bipartidismo imperfecto e ao *desprazamento* maioritario que aínda persiste entre os partidos. Os países anteriormente mencionados, que Lijphart chamaría *consociative* democracias Tenden ao consenso debido ao seu elevado número de partidos dun tamaño similar, o que fai que a necesidade de pactos sexa constante. Non obstante, o pouco previsible retorno a un escenario de maiorías absolutas monocor permitiría avanzar nesta lóxica asociativa. Non podemos esperar que unha reforma constitucional federalizadora se produza dun día para outro, nin sequera a tan reclamada reforma do Senado: faise consenso coa práctica e hai modelos no noso entorno que poden servir de inspiración, porque non requiren reformas constitucionais.

En Austria, a pesar de ser un estado federal, os seus *Länder* teñen poderes limitados en comparación co goberno central, que está presente en todo o territorio, o que non é o caso de Alemaña. Non obstante, a pesar de ser un sistema bipartito, non pasa nada que non se faga co acordo dos presidentes rexionais (*Landeshauptmänner*). Isto é así xa que, a diferenza de España, crearon mecanismos rexionais de consulta (o *Verbindungsstelle der Länder* e a **Conferencia de presidentes** ou *Landeshauptleutekonferenz*) que negocian a posición común rexional antes de reunirse co goberno federal, que equilibra notablemente a saldo (Bußjäger).**En España, o pouco acordo interrexional e a preferencia pola bilateralidade co Estado arroxan ás autonomías á lóxica da disciplina do partido e dálle ao goberno central maior marxe de manobra** .

Se o caso austríaco aínda é demasiado exótico, paga a pena recorrer á experiencia italiana de novo: **a *Conferenza Stato Regioni* está presidida polo primeiro ministro ou ministro da rama e composta polos líderes rexionais. O notable é que, en vez de dar a noticia cada vez que se reúne como en España, faino varias veces ao mes e ten un papel**

decisivo na formación do consenso sobre as principais cuestións de Estado ou con respecto á UE . Anteriormente, as rexións acordaron a súa posición conxunta na *Conferenza delle Regioni* , o que favorece unha discusión máis equilibrada entre as rexións e o Estado.

Que este nivel de consenso territorial exista nun estado cunha política tan complexa como a italiana debería facernos pensar que non é tan difícil . O caso italiano demostra que a práctica do consenso procede da rutina de reunirse con frecuencia. A interacción xera complicidades e acordos. A necesidade de aproveitar os **fondos europeos** (ata o de agora só se levan gastado a metade dos asignados de 2014 a 2020) incluido o **plan de recuperación** para solucionar eivas estruturais sobre as que a UE leva décadas alertando (mercado de traballo disfuncional e pensións infrafinanciadas, pobre capacidade das administracións, pouca cultura da transparencia, baixo cumprimento dos obxectivos medioambientais), proporciona a oportunidade. E o mellor de todo é que non se requiren cambios institucionais, só a vontade de todos de moverse.

Sobre o autor

SERAFÍN PAZOS-VIDAL Responsable de Política Europea na Convención Escocesa de Autoridades Locais (COSLA) e investigador

Doutor e máster en Unión Europea (UNED, UPV), Licenciado en Ciencias Políticas e da Administración pola USC e Diplomado en Xestión Financeira Pública (SOAS). Foi analista de políticas europeas para varias comunidades autónomas británicas e autoridades rexionais, con 17 anos de experiencia profesional en Bruxelas. De 2008 a 2018 foi o coordinador do Grupo de expertos en cohesión territorial do Consello de municipios e rexións de Europa (CEMR) e é membro do Grupo de expertos en materia de subsidiariedade do Comité das Rexións (CoR).

Membro da Comisión Institucional e Acción Exterior do Consello da Cultura Galega. Como investigador, é membro de AECPA e da Asociación de Estudos Rexionais e publicou artigos e traballos colectivos sobre Política Rexional, Gobernanza multinivel e procesos de descentralización comparativa ou xestión pública. Foi experto e escritor de informes para o Parlamento Europeo, o Parlamento británico, o Parlamento escocés, o Comité das Rexións e o Consello de Europa. A súa tese de doutoramento Subsidiaridade e gobernanza multinivel da UE, cum laude e Premio Extraordinario de Doutorado en 2018, foi publicada en inglés pola editorial académica internacional Routledge.

APARTADOSTEMATICOXEOGRAFICOS

Europa

ETIQUETAS

UE Galicia internacional

IDIOMA

Galego

INVESTIGACION

Paradiplomacia

Date Created
Xaneiro 17, 2021
Meta Fields
Autoria : 4160
Datapublicacion : 20210117