


**EL NUEVO CONCEPTO DE SOBERANÍA
EN UN MUNDO GLOBALIZADO:
ESPECIAL REFERENCIA A LA
GOBERNANZA MULTINIVEL EN LA
UNIÓN EUROPEA**

**THE NEW CONCEPT OF SOVEREIGNTY IN A
GLOBALIZED WORLD: SPECIAL REFERENCE TO
MULTILEVEL GOVERNANCE IN THE
EUROPEAN UNION**

.....



EL NUEVO CONCEPTO DE SOBERANÍA EN
UN MUNDO GLOBALIZADO:
ESPECIAL REFERENCIA A LA GOBERNANZA
MULTINIVEL EN LA UNIÓN EUROPEA

○.....

Ronan Ciréfcce

Universidad Santiago de Cali

<https://orcid.org/0000-0002-2181-5511>

Erica Florina Carmona Bayona

Universidad Santiago de Cali

<https://orcid.org/0000-0001-8900-7572>

RESUMEN

El concepto de soberanía esta conociendo importantes cambios. El Estado-nación debe adaptarse a las profundas transformaciones que el mundo esta viviendo, si no quiere quedarse definitivamente relegado al pasado. En este sentido, la Unión Europea representa un excelente caso de estudio para entender los actuales desafíos a los que se enfrentan los países en este escenario global. Mediante un sistema original de gobernanza, en donde múltiples actores se encuentran vinculados al policy-making europeo, cada uno de los miembros de este proceso de integración regional ha decidido ceder parte de su soberanía, para crear una comunidad en donde prevalece el interés común.

Palabras clave: soberanía, Unión Europea, gobernanza multinivel.

Abstract: The concept of sovereignty is knowing important changes. The nation-state must adapt to the profound transformations that the world is living, if it does not want to remain permanently relegated to the past. In this sense, the European Union represents an excellent case study to understand the current challenges that countries face in this global scenario. Through an original system of governance, where multiple actors are linked to the European policy-making, each of the members of this process of regional integration has decided to give up part of their sovereignty, to create a community where common interest prevails.

Keywords: sovereignty, European Union, multilevel governance.

El Estado viene experimentando una profunda transformación desde el comienzo del siglo XXI. Como bien explicó en su momento GARCIA PELAYO (1977), el Estado, presa aún de los esquemas establecidos, se revela progresi-

vamente incapaz para absorber la creciente complejidad de su ambiente, de reaccionar con prontitud a las nuevas exigencias planteadas por las transformaciones sociales y los requerimientos que de ellas resultan para la dirección y el control de la sociedad. Este fenómeno se ha acentuado recientemente, especialmente desde la crisis económica de 2008, cuyos efectos son todavía palpables en la sociedad y sus consecuencias a largo plazo inciertas. El mundo cambia, y con él el concepto clásico de «soberanía» del Estado-nación, que debe necesariamente, por su propia supervivencia, adaptarse a los nuevos tiempos y a sus múltiples y diversos desafíos.

1. Breve aproximación al concepto tradicional de «soberanía»

Según la doctrina clásica, la soberanía (del latín *superanus*, que significa «sobre todos») del Estado consiste en el supuesto de que en toda sociedad existe un poder absoluto, superior e incontrolado, que tiene la decisión final con respecto a la adopción y promulgación de las normas jurídicas que deben regir esa sociedad. Como lo subraya ARBUET-VIGNALI y BARRIOS (2001), «la soberanía es un atributo del Estado, organización política que reúne a una población libre con el propósito de dar plenitud a su libertad, para lo cual debe ordenarse; y que legitima el ejercicio de un poder ordenador único y supremo siempre que el mismo no trascienda de fronteras y se ejerza en las condiciones y con la finalidad que exigen quienes se encontraran sometidos a él» (p. 34).

Encontramos los orígenes del concepto moderno de soberanía en la Edad Media, especialmente en Francia. Nació de la lucha por la realeza francesa para independizarse tanto del Sacro Imperio Romano Germánico y del Papado como de la feudalidad. BODIN (1576) empleará por primera vez el término, afirmando que el Estado (la República) es un recto gobierno, de varias familias, y de lo que les es común, con poder soberano²⁶ (p. 9). Para el filósofo, la soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una república²⁷ (p. 47). Según el autor, todas las prerrogativas soberanas residen en el poder de hacer las leyes. Por tanto, la autoridad que dispone de este poder es la autoridad suprema (p. 58).

26 «La République est un droit gouvernement de plusieurs ménages et de ce qui leur est commun avec puissance souveraine».

27 «La souveraineté est la puissance absolue et perpétuelle d'une République que les Latins appellent 'majestas'».

Si seguimos esta concepción tradicional, podemos decir que el soberano no está sujeto a ninguna autoridad superior. Puede emplear, de manera ilimitada, la coacción sobre quienes están sometidos a su poder (NARANJO MESA, 1995, p. 208). La soberanía es, pues, un poder absoluto, por encima del cual no puede haber otro poder. CARRÉ DE MALBERG (1998) señalará al respecto: «La soberanía es el carácter supremo del poder: Supremo en cuanto a que ese poder no admite ningún otro por encima de él ni en concurrencia con él. Cuando se dice que el Estado es soberano, hay que entender por ello que en la esfera donde su autoridad es llamada a ejercerse él detenta una potencia que no surge de ningún otro poder y que no puede ser igualada por ningún otro poder» (p. 82).

La soberanía es, por tanto,

«una idea fuerza legitimante de una determinada forma de ejercer el poder político dentro del marco de una frontera (territorio del Estado); que aparece en cierto momento histórico siéndole únicamente atribuida a un determinado tipo de organización política, el Estado; que, por su propia naturaleza, está sometida al derecho; cuyo titular es el Estado; que se manifiesta a través de su radicante, en los regímenes democráticos la población; y que otorga el legítimo ejercicio del poder ordenador a unas autoridades que deben ejercerlo en cierto forma y son controladas, directamente en las democracias por su sustitución periódica e indirectamente en otras situaciones a través del derecho de resistencia a la opresión» (ARBUET-VIGNALI y BARRIOS, 2001, p. 36).

A partir de la Revolución francesa, el concepto de soberanía toma un nuevo sentido, vinculado al pueblo. La soberanía popular hace su aparición, inspirada esencialmente por el contrato social de ROUSSEAU (1762)²⁸. Sin embargo, esta teoría será rápidamente reformada, a favor del principio de la soberanía nacional, desarrollado por el artículo 3 de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, según el cual «el principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo ni ningún individuo pueden ejercer autoridad alguna que no emane expresamente de ella».

En el caso colombiano, el entonces artículo 2 de la Constitución de 1886 afirmaba que «la soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación y de ella emana los poderes públicos que se ejercen en los términos que esta Constitución establece». Sin embargo, la nueva Constitución del año 1991 va a cambiar los preceptos, pasando de una soberanía nacional a una soberanía popular: «la

28 «La voluntad general puede únicamente dirigir las fuerzas del Estado de acuerdo con los fines de su institución, que es el bien común» (p. 14).

soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público» (art. 3).

En el ámbito internacional, tanto el significado como el alcance de la soberanía, principio rector que rige el derecho internacional público²⁹, son otros. Cada Estado, sujeto del orden internacional, pero al mismo tiempo creador de sus normas e intérprete de ellas, es soberano, independiente e igual frente a los demás miembros de la comunidad (art. 2.1. Carta de las Naciones Unidas). Por tanto, ningún Estado es, teóricamente, superior a otro³⁰. En la sentencia arbitral Isla de Palmas, el juez Max Huber afirmará que la idea de soberanía «sirve para repartir entre las naciones el espacio sobre el que se desenvuelven las actividades humanas, a fin de asegurarles en todos los lugares el mínimo de protección que el Derecho internacional debe garantizar». Ahora bien, y como muy justamente lo señala ARBUET-VIGNALI y BARRIOS (2001), «pretender que el atributo de la soberanía legitima la acción desarreglada de los Estados en el ámbito internacional dónde estarían habilitados a hacer todo lo que quisieran y pudieran concretar, es una afirmación caprichosa, carente de cualquier significado científico y racional y que desconoce la trayectoria histórica de la idea» (p.36).

29 Vid. Sentencia Arbitral Isla de Palmas (1928). Según el Juez Huber, «la soberanía territorial implica el derecho exclusivo a ejercer las actividades estatales». Añadirá que «el Derecho internacional, cuya estructura no está basada como organización supraestatal, no puede suponerse que minimice un derecho como el de la soberanía territorial, con la que están ligadas casi todas las relaciones internacionales, a la categoría de un derecho abstracto, sin manifestaciones concretas». En el asunto del Lotus (1927), un obiter dictum afirmaba que «las normas jurídicas que obligan a los Estados proceden de la voluntad de éstos, voluntad manifestada en los convenios, o en usos aceptados generalmente como expresión de principios jurídicos y establecidos para regular la coexistencia de estas comunidades independientes o para la consecución de fines comunes. Las limitaciones de la independencia de los Estados no se presumen».

30 Vid. Resolución 2625 (XXV) de la ONU, según la cual: «Todos los Estados gozan de igualdad soberana, tienen iguales derechos e iguales deberes y son por igual miembros de la comunidad internacional, pese a las diferencias de orden económico, social, político o de otra índole. En particular, la igualdad soberana comprende los elementos siguientes:

- a) Los Estados son iguales jurídicamente;
- b) Cada Estado goza de los derechos inherentes a la plena soberanía;
- c) Cada Estado tiene el deber de respetar la personalidad de los demás Estados;
- d) La integridad territorial y la independencia política del Estado son inviolables;
- e) Cada Estado tiene el derecho a elegir y a llevar adelante libremente su sistema político, social, económico y cultural;
- f) Cada Estado tiene el deber de cumplir plenamente y de buena fe sus obligaciones internacionales y de vivir en paz con los demás Estados».

Claramente, en un mundo cada vez más interdependiente, tanto económica como jurídicamente, la concepción absoluta de la soberanía debe ajustarse a las nuevas realidades sociales. La nueva integración regional que se va desarrollando y fortaleciendo desde más de medio siglo entre los Estados (pensamos en la Unión Europea, el Mercosur, la Comunidad Andina de las Naciones o la Alianza del Pacífico, entre otros) demuestra la necesaria autolimitación de los propios Estados en su ejercicio del poder soberano y absoluto (PIZZOLO, 2014, p. 294)³¹. Como afirmará GAVIRIA LIÉVANO (1998), «el concepto de la soberanía relativa implica la abnegación de ciertos aspectos de la personalidad internacional de todos los Estados para constituir la comunidad internacional, formada por Estados libres, con todos los atributos» (p. 48).

2. Transformaciones del estado-nación y crisis de la soberanía nacional: el ejemplo de la gobernanza multinivel

El tradicional Estado-nación ha venido sufriendo diversas transformaciones, especialmente durante las últimas décadas y como consecuencia del auge de la globalización. Como bien lo describen VELAZQUÉZ BECERRIL y PÉREZ PÉREZ (2010),

«Ya no se puede suponer que el lugar del poder político efectivo está en los Estados nacionales; diversas fuerzas y actores en el ámbito nacional, regional e internacional comparten el poder efectivo y lo intercambian. La actuación de los Estados en sistemas regionales y globales cada vez más complejos afecta

31 «El carácter absoluto que la noción de soberanía ha exhibido desde su creación va a sufrir un lento proceso de desgaste que indefectiblemente conducirá, por primera vez en su historia, a su fragmentación. Para ello fue necesario que los defensores de los absolutismos del siglo XX – representados por doctrinas autoritarias y totalitarias – fueran derrotados definitivamente en el campo de batalla». En el caso colombiano, la propia Constitución señala en su artículo 150 que «Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 16. Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados». Y el artículo 227 añade: «El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones. La ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano».

tanto su autonomía —al alterar los costos y los beneficios de las políticas y al influir en los programas institucionales— como su soberanía —al cambiar el equilibrio entre las estructuras jurídicas y las prácticas administrativas nacionales, regionales e internacionales» (p. 126).

Migraciones internacionales, lucha contra el terrorismo, cambio climático, etc., son tantos ejemplos que demuestran la necesidad de una actuación conjunta por parte de toda la comunidad internacional (PIZZOLO, 2014, p. 300)³². Un buen ejemplo de este cambio de paradigma lo constituye el proceso de construcción europea. La propia creación de la Unión Europea supuso, en este sentido, el reconocimiento de la insuficiencia del Estado soberano para responder de manera adecuada a los entonces desafíos de la sociedad. ¿Cómo evitar que Francia y Alemania – rivales históricos – no entren más en guerra? Obligándoles a someter su producción de carbón y de acero a una Alta Autoridad Común³³. En efecto, cediendo parte de su soberanía³⁴, una nueva guerra resultaría no solo impensable, sino materialmente imposible³⁵.

Claramente, desde el Tratado de Maastricht de 1992, la UE ha desacralizado el concepto sagrado de Estado-nación soberano, tal como lo conocíamos hasta la fecha. Si bien es cierto que son los Estados – soberanos – los principales actores del proceso de integración regional, no cabe duda de que la institución de una ciudadanía europea, que no viene a reemplazar las tradicionales ciudadanías de los Estados, pero que sí fija una serie de derechos propios, marca un antes y un después en lo que debemos entender por soberanía nacional en el sentido estricto del término.

Desde su creación, la UE, como ente supranacional *sui generis* sin ningún tipo

32 «El Estado nación cede ante la integración regional: cada vez son abrumadoramente más los países que procuran agruparse en bloques que los que intentan sobrevivir aisladamente».

33 Recordamos que ambos países eran complementarios en cuanto a su producción: Francia producía carbón y Alemania acero.

34 Vid. el preámbulo de la Constitución francesa de 1946, según el cual «bajo reserva de reciprocidad, Francia consiente las limitaciones a su soberanía necesarias para la organización y defensa de la paz».

35 Vid. Declaración Schuman del 9 de mayo de 1950. Texto completo disponible en: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_es. «(...) La solidaridad de producción que así se cree pondrá de manifiesto que cualquier guerra entre Francia y Alemania no sólo resulta impensable, sino materialmente imposible (...)». Efectivamente, desde el inicio de la integración europea, una sola guerra tuvo lugar en el continente, en un Estado que no formaba parte del bloque (ex Yugoslavia). Nos encontramos hoy en día en el período más largo de paz que nunca había conocido Europa en su historia.

de equivalente en el mundo (MOLINA DEL POZO, 2015, p. 65), ha venido adentrándose en los núcleos más sensibles de los poderes soberanos de los Estados: creación de un mercado único integrado, mediante el establecimiento de cuatro libertades fundamentales (libre circulación de personas, mercancías, capitales y servicios), y de una moneda única (el euro); supresión de las fronteras internas y control único para el cruce de las fronteras exteriores (Espacio Schengen, código de fronteras, política común de visado, etc.); fortalecimiento de una diplomacia europea (con las delegaciones de la Unión Europea en el exterior y la creación de un servicio exterior); creación de un ejército europeo, etc.

Son los propios Estados soberanos los que han consentido en esta progresiva absorción, por parte de la UE, de sus tradicionales competencias estatales. Hoy, 28 pueblos y, por ende, Estados ³⁶, comparten su soberanía más allá de sus territorios y fronteras (que desaparecieron internamente), para solucionar sus problemas comunes de manera conjunta. Se busca en todo caso el diálogo, incluso en caso de crisis, y una solución común aceptada por todos. Si no es posible, entra entonces en funcionamiento el sistema de mayoría diseñado por los Tratados, que obliga a todos los Estados a cumplir lo acordado, sin ningún tipo de reserva³⁷.

El dialogo continuo entre los Estados es la base fundamental del proceso y permite, sin lugar a duda, a la integración europea seguir su evolución, a pesar de las complicadas situaciones que pueden presentarse. La última década está siendo, precisamente, una de las más agitada para el continente: crisis económica, crisis de legitimidad, crisis democrática, crisis migratoria y hasta la salida de un Estado miembro. A pesar de ello, la UE sigue funcionando, gracias, en gran medida, a su complejo sistema de pesos y contrapesos.

El *Brexit*³⁸ constituye un buen ejemplo para entender este dialogo y hasta qué

36 Con la salida del Reino Unido el próximo 29 de marzo de 2019, la UE estará compuesta por 27 Estados miembros. Sin embargo, esta situación sólo será temporaria, dado las futuras adhesiones previstas para los próximos años: Albania, Macedonia, Montenegro, Serbia. Más controvertida es la candidatura de Turquía, cuyas negociaciones son, en esos momentos, a un punto muerto. También podrían entrar a mediano o largo plazo Bosnia y Kosovo.

37 Desde el 1 de noviembre de 2014, la UE utiliza un sistema de doble mayoría. Por tanto, se alcanzará la mayoría cualificada si se cumplen dos condiciones: el 55 % de los países vota a favor (dieciséis de veintiocho); la propuesta cuenta con el apoyo de países que representan al menos el 65 % de la población total de la UE.

38 El 23 de junio de 2016, los Británicos aprobaron con un 51,9% de los sufragios la retirada voluntaria del Reino Unido de la UE.

punto el futuro de cada uno de los Estados miembros de la UE depende de la posibilidad de llegar a acuerdos consensuados cuando se trata de temas eminentemente políticos. A partir del anuncio por el entonces Primer Ministro de Reino Unido David Cameron de su voluntad de organizar un referéndum sobre la pertenencia del país a la UE, numerosos encuentros tuvieron lugar, hasta la propuesta de otorgarle un nuevo estatuto dentro del ente, que respondía a todas las preocupaciones británicas³⁹. Ese acuerdo, jurídicamente vinculante e irreversible, fue decidido por todos los dirigentes⁴⁰. A pesar de este cambio fundamental acordado por el conjunto de sus socios, los ciudadanos británicos lo rechazaron y decidieron salir de la UE, lo que canceló el acuerdo previamente negociado. Desde esta fecha, las negociaciones no han cesado y la unidad de los 27 Estados sigue intacta frente a este desafío. Hasta parece que la armonía entre los 27 ha vuelto y que ahora la voluntad común es ir mejorando el sistema europeo⁴¹.

Podemos apreciarlo, los Estados supieron, si bien es cierto a veces con dificultad, desprenderse de parte de su poder y compartirlo en un marco supranacional. Ahora bien, la originalidad del sistema europeo también reside en la propia descentralización interna de sus miembros (es decir de los Estados), con el fin de devolver a la ciudadanía las decisiones sobre su destino. En este sentido, el Tratado fundacional (TUE – Tratado de la Unión Europea) es muy claro: «El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible⁴²».

En efecto, en ningún momento la creación de la UE supuso la sustitución de los Estados tomados de manera individual para crear un súper Estado. La idea reside en la voluntad de encontrar soluciones comunes a problemas comunes que no pueden ser resueltos en un ordenamiento jurídico interno⁴³. Los prin-

39 Vid. <http://www.consilium.europa.eu/media/21966/st00004fr16.pdf>.

40 Vid. <http://www.consilium.europa.eu/media/21774/st00001fr16.pdf>.

41 Vid. El debate lanzado por la Comisión Europea a raíz de los resultados del referéndum británico sobre «El futuro de Europa». Recuperado de: https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27_es.

42 Artículo 1 § 2 TUE.

43 Artículo 1 § 1 TUE: «Por el presente Tratado, las Altas partes contratantes constituyen entre sí una Unión Europea, en lo sucesivo denominada Unión, a la que los Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes».

cipios de atribución⁴⁴, de subsidiariedad⁴⁵ y de proporcionalidad⁴⁶ son precisamente los principios rectores para guiar el reparto de competencias entre la UE y sus miembros. Y para alcanzar esta meta, cada vez más se intenta lograr la fórmula siguiente: menos Estado y más sociedad civil para gestionar los asuntos públicos. Lo que también se conoce como «la gobernanza multinivel».

En sí, el sistema europeo de gobernanza es muy particular. Por una parte, dispone de la autoridad necesaria para imponer toda una serie de políticas públicas a la sociedad⁴⁷. Mediante la adopción de reglamentos, de obligado cumplimiento para el conjunto de los Estados miembros, aplicables directamente y sin necesidad de transposición en los ordenamientos internos, o de directivas, las cuales obligan a todo Estado miembro destinatario en lo referente al resultado que haya de alcanzarse, el Consejo y el Parlamento Europeo – los colegisladores de la UE – adoptan, a nivel comunitario, las medidas necesarias para la correcta aplicación de las políticas públicas fijadas en los Tratados.

Sin embargo, no existe un Gobierno en sentido estricto. El Consejo Europeo, compuesto por los 28 jefes de Estado o de Gobierno, el presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión Europea y el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, tiene como única misión la de definir las orientaciones y prioridades políticas generales de la UE. Su papel fundamental es, por tanto, establecer el programa político de la UE. Por su parte,

44 Artículo 5.1 TUE: «La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad».

Artículo 5.2 TUE: «En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros».

45 Artículo 5.3 TUE : «En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión (...)».

46 Artículo 5.4 TUE: «En virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados».

47 Según se desprende del artículo 3 TFUE, la Unión tiene competencia exclusiva en 5 materias: unión aduanera, funcionamiento del mercado interior, política monetaria, política pesquera y política comercial. En todas las demás materias que interesan la UE (política de consumo, salud pública, redes transeuropeas, medio ambiente, energía, etc.), se trata siempre de competencias compartidas o de apoyo, coordinación y complemento con los Estados miembros, según los casos.

el Consejo de la UE, también llamado Consejo de Ministros, negocia y adopta los actos legislativos, en la mayoría de los casos junto con el Parlamento Europeo mediante el procedimiento legislativo ordinario, coordina la actuación de los Estados miembros en ámbitos específicos, impulsa la política exterior y de seguridad común (PESC), celebra los acuerdos internacionales y adopta el presupuesto de la UE. Indudablemente, estas dos instituciones permiten a los ejecutivos estatales ejercer una influencia determinante en el proceso europeo. Aunque ninguna de ellas podría considerarse como un Gobierno, tal como conocemos esta figura en los derechos internos.

A pesar de ello, podemos afirmar que el peso de los Estados se ve contrarrestado por otras instituciones comunitarias políticamente independientes. Por una parte, tienen que acordarse con el «ejecutivo de la UE», la Comisión Europea, que es la única instancia responsable de elaborar propuestas de nueva legislación. Compuesta por un colegio de comisarios, uno por Estado miembro, tiene, asimismo, la función de velar por que se cumpla la legislación de la UE, adoptada por el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE. Por otra parte, el Parlamento Europeo, órgano legislativo elegido directamente por los ciudadanos cada cinco años, tiene tres funciones principales: competencias legislativas, competencias de supervisión y competencias presupuestarias. Otra institución fundamental del sistema es el *Tribunal de Justicia de la UE*, que no duda, en el marco de su mandato, en condenar a una administración nacional en caso de incumplimiento de la legislación europea⁴⁸. Tampoco duda en obligar a determinadas instituciones a actuar en caso de omisión⁴⁹. En el ámbito económico, el *Banco Central Europeo*, máximo responsable de la moneda común, formula y aplica la política económica y monetaria de la UE.

Junto con lo anterior descrito, el sistema de gobernanza europea se complementa por una enorme variedad de comités, actores, tanto públicos como privados, redes subestatales y otros grupos y empresas transnacionales, todos implicados en el *policy making* europeo, dando lugar, de esta manera, a un sistema decisonal original, policéntrico, que ha venido desarrollándose, principalmente, en el marco de una profunda crisis de identidad y legitimidad

48 Vid., por ejemplo, la sentencia del 25 de julio de 2018, Comisión c. España (C-205/17), en el cual el Tribunal condena a España, por haber tardado en dar cumplimiento a la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, a abonar una suma a tanto alzado de 12 millones de euros y una multa coercitiva de 11 millones de euros aproximadamente por cada semestre de retraso.

49 Vid., por ejemplo, la sentencia del 23 de noviembre de 2017, Bionorica SE y Diapharm GmbH & Co. KG c. Comisión Europea (C-596/15 P et C-597/15 P; apartados 52 y 53).

(CIRÉFICE, 2010).

El punto de partida decisivo lo constituye la revisión del llamado «método comunitario»⁵⁰, que tuvo lugar al iniciar el nuevo siglo. En ese momento, si bien el balance de los entonces cincuenta años de integración era bastante positivo (había generado estabilidad, paz y prosperidad económica en el continente), el malestar de los ciudadanos frente a Bruselas iba creciendo. El hecho constatado por la Comisión al respecto era preocupante: para los administrados, la Unión les parecía incapaz de actuar eficazmente frente a problemas claros (desempleo, riesgos alimentarios, delincuencia, conflictos externos). Y cuando lo hacía, pocas veces se le reconocía el debido mérito. De manera general, para la Comisión Europea, el problema residía en los propios Estados, únicos responsables de generar tal inestabilidad institucional: «Los Estados miembros culpan a ‘Bruselas’ con excesiva ligereza de las decisiones difíciles que ellos mismos han acordado o incluso propiciado» (2001, p. 5).

Para intentar revertir esta delicada situación, una nueva palabra va a hacer su aparición en el vocabulario europeo: la gobernanza⁵¹. Como señalará el ejecutivo de la UE, este término «aborda la cuestión de cómo la Unión Europea utiliza los poderes que le otorgan sus ciudadanos. Se refiere a la manera en que las cosas podrían y deberían hacerse. El objetivo es abrir el proceso de decisión política para dotarlo de unos mayores niveles de integración y responsabilidad. Un mejor uso de sus poderes debería permitir a la Unión Europea una conexión más directa con sus ciudadanos y dar lugar a unas políticas más efectivas» (COMISIÓN EUROPEA, 2001, p. 5). Existe, como lo podemos observar, una voluntad clara de sobrepasarse del marco jurídico tradicional de funcionamiento de las instituciones públicas.

Centrándose en las funciones desempeñadas por el conjunto de actores pú-

50 El método comunitario garantiza, según la Comisión Europea, tanto la diversidad como la eficacia de la Unión. Garantiza asimismo el tratamiento equitativo de todos los Estados miembros, desde el más pequeño hasta el más grande. Ofrece un medio de arbitraje entre los distintos intereses a través de dos filtros sucesivos: el filtro del interés general a nivel de la Comisión y el filtro de la representación democrática, europea y nacional, a nivel del Consejo y el Parlamento Europeo, que son las dos instancias legislativas de la Unión. La Gobernanza Europea – Un libro Blanco, COM (2001) 428 final (DOUE C 287, 12 de octubre de 2001, p. 6).

51 Según la Real Academia, la gobernanza es «el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía». El término procede del francés «gouvernance». Vid. RHODES (1996) y MOLINA DEL POZO (2014).

blicos y privados implicados en el proceso político, la «nueva gobernanza» (MAYNTZ, 2000)⁵² introducida en el orden europeo parte de dos premisas: en primer lugar, la UE no es un Estado, sino un sistema único en el mundo de gobernanza no jerárquica; en segundo lugar, su legitimidad deriva en gran parte de una red compleja de interlocutores (tanto públicos como privados) y agencias ejecutivas casi autónomas, que utilizan en gran medida procesos decisorios transparentes y consensuados (HIX, 1998, p. 54; MOLINA DEL POZO, CIRÉFICE & JIMÉNEZ CARRERO, 2019, pp. 59-60)⁵³.

El enfoque así dado contempla la naturaleza «multinivel» del sistema, el cual puede caracterizarse, según MARKS, HOOGHE y BLANK (1996, pp. 346-347), por tres rasgos principales: 1/ las instituciones supraestatales, o sea, la Comisión, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia, son capaces de influir en la toma de decisiones en la arena europea; al tiempo que, en muchos Estados miembros, las autoridades regionales y locales pueden implicarse en los procesos decisorios de este nivel sin que los Gobiernos centrales respectivos sean capaces de controlar plenamente su acceso. 2/ Los ejecutivos centrales de los Estados deben compartir el poder de decisión, por lo que la lógica del intergubernamentalismo de llegar a acuerdos consensuados a la baja entre élites centrales, que sí se manifiesta en las grandes decisiones sobre la dirección del proceso de integración europea, no predomina en la toma de

52 La palabra *governance* ha experimentado una evolución semántica. Mientras que inicialmente se utilizaba como sinónimo de *governing* o proceso de gobierno mediante organizaciones especializadas, el alcance del término se ha ampliado con dos nuevas acepciones: por un lado, se utiliza dicha palabra sobre todo para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales en el seno de redes decisionales mixtas; por otro lado, se utiliza *governance* para designar toda forma de coordinación de las acciones de los individuos y las organizaciones entendidas como formas primarias de construcción del orden social.

«Podría ocurrir que, con la extensión del paradigma politológico originario para absorber todas las formas individuales de coordinación, o de orden social, esto comportara una excesiva extensión del propio paradigma, acabando por anular la atención selectiva indispensable que –al menos para la mente humana– es un requisito de la construcción teórica. En todo caso, no se trataría de una teoría de la ‘*governance*’ política, sino de una teoría mucho más general de las dinámicas sociales, convirtiéndose así, no en una simple extensión de la primera, sino en un paradigma completamente nuevo» (MAYNTZ, 2000, p. 40).

53 «The EU is transforming politics and government at the European and national levels into a system of multi-level, non-hierarchical, deliberative and apolitical governance, via a complex web of public/private networks and quasi-autonomous executive agencies, which is primarily concerned with the deregulation and reregulation of the market».

decisiones en el día a día del funcionamiento de la Unión. 3/ Las arenas de toma de decisiones están mutuamente interconectadas. Los Gobiernos centrales de los Estados no se interponen entre sus niveles no centrales y el nivel supraestatal, sino que, por el contrario, existen y son significativas las relaciones bidireccionales directas entre actores regionales y locales e instituciones europeas.

Dicho de otra manera, la UE es una forma política única, aunque diversa, un sistema de gobernanza multinivel que abarca una variedad de instituciones en las que se toman decisiones de obligado cumplimiento a nivel supranacional, nacional y subnacional (HOOGHE y MARKS, 1997, p. 1), en la cual actores, centrales y no centrales de los Estados miembros y supraestatales de la UE, persiguen sus objetivos en múltiples arenas interrelacionadas (HOOGHE y MARKS, 1997, p. 5).

El énfasis está puesto en la dispersión del poder, tanto vertical como horizontal, y en la creciente fluidez del concepto de poder político (BACHE Y FLINDERS, 2004, p. 2). La autoridad formal, concentrada principalmente en los Estados, se difunde hacia las instituciones supraestatales europeas y los Gobiernos regionales y locales, lo que da lugar a nuevas formas de gobernar (MARKS y HOOGHE, 2004).

Es poco decir que este método renovado de gobernar ha suscitado un gran interés desde su introducción en el proceso decisorio europeo. La posibilidad de integrar actores hasta ahora ignorados de la construcción europea abre un abanico de posibilidades en la manera de diseñar las políticas comunes (KOHLEK-KOCH, 1999, p. 14). Ahora bien, es cierto que asociar nuevos actores a un sistema ya de por sí complejo podría añadir un poco más de oscuridad al conjunto (LEVRAT, 2003), especialmente si queremos que la base, los ciudadanos europeos, puedan entenderlo. Pues bien, esta voluntad de no apoyarse sobre una división competencial entre los niveles de poder permite, precisamente, responder a esta dificultad, mediante la unión de actores de procedencia muy variada, independientemente del nivel jerárquico preestablecido por cada orden constitucional, hacia la elaboración conjunta de actos normativos.

De esta forma, la gobernanza multinivel, motor para el fortalecimiento del proceso decisorio europeo, ha renovado en profundidad la gobernabilidad de la UE, mediante una integración que se basa sobre la asociación. Esa Europa en asociación, que mejora la eficacia y la eficiencia de la acción europea, ayu-

da, cuando esta utilizada de manera adecuada, a restaurar el hoy en día débil vínculo entre la UE y sus ciudadanos.

En los términos de la COMISIÓN EUROPEA (2001), el concepto de gobernanza «*designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia*» (p. 9). Mediante esos principios rectores, nuevos procesos de consulta aparecieron, permitiendo diseñar dispositivos innovadores para la acción pública europea (CIRÉFICE, 2015; MOLINA DEL POZO, CIRÉFICE & JIMÉNEZ CARREIRO, 2019).

Concretamente, la gobernanza multinivel permite coordinar las acciones europeas, nacionales y regionales, dentro de un marco más flexible. Ahora bien, los métodos utilizados deben, en todo caso, adaptarse a los objetivos de la construcción europea⁵⁴. En este sentido, el principio de asociación se instala como un nuevo principio rector de la construcción europea, que fundamenta la acción pública⁵⁵. Recordemos los términos utilizados en la Carta del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel en Europa, cuando dice: «*Abogamos por una Europa de la gobernanza multinivel consistente en la acción coordinada de la Unión Europea, de los Estados miembros y de los entes regionales y locales, basada en los principios de subsidiariedad, de proporcionalidad y de asociación (...)*»⁵⁶.

La búsqueda de la construcción de una Europa en asociación es concomitante con los métodos instituidos por la gobernanza europea. Si esta última busca más descentralización, democracia, transparencia, cercanía y participación por parte de los distintos niveles de poder, el principio de asociación viene, naturalmente, a integrarse dentro de los procesos inducidos por la gobernanza

54 Vid. Luc Van den Brande, presidente del CdR, doc. COR/09/75, Bruselas, 17 de junio de 2009, sobre el Libro Blanco del CdR relativo a la gobernanza multinivel: «Construir Europa en asociación es el gran reto de la Unión Europea. Las expectativas de los ciudadanos y los objetivos políticos esenciales de la Unión Europea han de converger: la Europa de los ciudadanos, el crecimiento económico, el progreso social y el desarrollo sostenible nos permitirán hacer frente a los desafíos de la globalización. Por eso, el Comité de las Regiones propone hoy instaurar una verdadera cultura de la cooperación que garantice la legitimidad, la transparencia y la eficacia del funcionamiento comunitario y, sobre todo, que favorezca la participación en el proceso europeo».

55 La asociación es clave para la puesta en marcha de la Estrategia Europa 2020 (Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, COM (2010) 2020 final).

56 Resolución del CdR V-012, sobre la Carta de la Gobernanza Multinivel en Europa, 3 de abril de 2014.

za, hasta convertirse, dentro del sistema europeo, en uno de sus fundamentos.

Dicha asociación puede tener distintas formas, en función de las circunstancias de su elaboración o de la materia de que se trate. Lo importante es que siempre tiende a asegurar una participación del conjunto de los actores que podrían tener algún interés con relación a sus objetivos. Sin olvidar, en todo caso, la participación de los actores de la sociedad civil.

CONCLUSIÓN

El concepto de soberanía está cambiando profundamente en este nuevo mundo que se está diseñando, fruto de la mundialización. La participación de los Estados en sistemas cada vez más integrados es sólo una muestra de la incapacidad de responder de manera individual a los desafíos que se están planteando en muchos ámbitos del derecho. No participar en esos sistemas jurídicos globales y, por tanto, no aceptar ceder una parte de su tradicional soberanía estatal hacia unos entes supranacionales, equivale a un aislamiento sin retorno posible en el escenario internacional, con una imposibilidad de dar respuestas adecuadas a problemas esenciales de la sociedad del siglo XXI.

E incluso dentro de un proceso de integración tan avanzado como es la UE, el éxito no siempre está garantizado y nuevas soluciones más innovadoras deben continuamente emprenderse conjuntamente, aceptando, además, que nuevos actores – infraestatales – sean considerados como iguales en el momento de negociar una solución. Asimismo, los nuevos retos, que se plantean esencialmente a raíz del desarrollo imparable de las nuevas tecnologías (cyberdelincuencia, desinformación, inteligencia artificial, etc.), ya no conocen de fronteras y tienen repercusiones inmediatas sobre la sociedad en su conjunto, sin que sea relevante en este caso el anticuado Estado-nación del siglo XX.

BIBLIOGRAFÍA

- Arbuet-Vignali, Heber y Barrios, Luis (2001), «El Estado, la soberanía y el marco internacional», *Revista de la Facultad de Derecho*, n.º 20, Universidad de la República, Montevideo. Recuperado de: <http://revista.fder.edu.uy/index.php/rfd/article/view/218>.
- Bache, Ian y Flinders, Matthew (2004), «Themes and Issues in Multi-level Governance». En Ian BACHE y Matthew FLINDERS, *Multi-level Governance*, Oxford.
- Bodin, Jean (1576), *Los seis libros de la República*, 3ª edición (1997), Tecnos, Madrid. Recuperado de: <https://esepuba.files.wordpress.com/2013/10/1er-enc-bodino-jean-los-seis-libros-de-la-republica.pdf>.
- Botero Gomez, Santiago (2018), «Las empresas transnacionales, los Estados-nación y los derechos humanos en el contexto de la globalización», *Derecho y Economía de la Integración*, n.º 6, *Juri-Dileyc*, pp. 129-141. Recuperado de: <https://global.juri-dileyc.com/las-empresas-transnacionales-los-estados-nacion-y-los-derechos-humanos-en-el-contexto-de-la-globalizacion/>.
- Carré De Malberg, Raymond (1998), *Teoría General del Estado*, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México.
- Ciréfce, Ronan (2010), «¿Todavía existe un déficit democrático en la Unión Europea?», *ECSA Argentina*, n.º 12, pp. 47-65.
- Ciréfce, Ronan (2015), *Cohesión territorial y gobernanza multinivel: hacia la construcción de un espacio administrativo común como medio de eficiencia europea*. Tesis doctoral no publicada, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares.

- Comisión Europea (2001), La gobernanza europea, un Libro Blanco, doc. COM (2001) 428 final. Recuperado de: <https://www.conselleriadefacenda.es/documents/10433/1731173/La+Gobernanza+Europea+-+Un+libro+blanco+COM%282001%29428f+%28DOCE+12.10.2001%29.pdf/9ec891f9-099b-4c67-9de4-6664db2eced7>.
- García Gestoso, Noemi (2003), «Sobre los orígenes históricos y teóricos del concepto de soberanía: especial referencia a Los seis libros de la República de J. Bodino», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 120, pp. 301 y ss. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=668868>.
- García Pelayo (1977), Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid.
- Gaviria Lievano, Enrique (1998), *Derecho Internacional Público*, Temis, Bogotá.
- Heller, Hermann (1965), *La Soberanía. Contribución a la Teoría del Derecho estatal y del Derecho Internacional*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Hillgruber, Christian (2009), «Soberanía – La defensa de un concepto jurídico», In Dret, *Revista para el Análisis del Derecho*, Barcelona. Recuperado de: http://www.indret.com/pdf/593_es.pdf.
- Hix, Simon (1998), «The Study of the European Union II: the ‘new governance’ agenda and its rival», *Journal Of European Public Policy*, Vol. 5, n.º 1, Routledge, Taylor & Francis Group, pp. 38 y ss.
- Hooghe, Liesbet y MARKS, Gary (1997), *The Making of a Polity: The Struggle Over European Integration*. Recuperado de: <http://aei.pitt.edu/2625/1/003775.1.pdf>.
- Levrat, Nicolas (2003), «La complexité de la prise en compte du fait régional au sein de l’Union européenne», en Marie-Thérèse BITSCH, *Le fait régional et la construction européenne*, Bruylant, Bruxelles, pp. 187 y ss.
- Marks, Gary y HOOGHE, Liesbet (2004), «Contrasting Visions of Multi-level Governance», en Ian BACHE y Matthew FLINDERS, *Multi-level Governance*, Oxford University Press, pp. 15 y ss.
- Mayntz, Renate (2000), «Nuevos desafíos de la teoría de la Governance», Instituto Internacional de Gobernabilidad. Recuperado de: http://data-teca.unad.edu.co/contenidos/109101/1111Act._5_Lectura_R._Mayntz.pdf.

- Naranjo Mesa (1995), Vladimiro, *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*, Temis, Bogotá.
- Molina Del Pozo, Carlos Francisco (2014), «Una vez más, en torno a la idea de la gobernanza en la Unión Europea», *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, n.º 66-67, pp. 7-14. Recuperado de: <http://cuadernos.uma.es/pdfs/pdf764.pdf>.
- Molina Del Pozo, Carlos Francisco (2015), *Derecho de la Unión Europea*, 2ª edición, Reus, Madrid.
- Molina Del Pozo, Carlos Francisco (2016), “El largo camino recorrido desde la descentralización hasta el federalismo: el caso de la Unión Europea”, *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, año 4, n.º 8. Recuperado de: <http://www.revistastpr.com/index.php/rstpr/article/viewFile/199/303>.
- Molina Del Pozo, Carlos Francisco, CIRÉFICE, Ronan y JIMÉNEZ CARRERO, Jorge Antonio (2019), “El papel fundamental de los entes regionales en la construcción de una nueva Federación Política Europea”, en *Europa de las Regiones y futuro federal de Europa (en curso de publicación)*, España).
- Parejo Alfonso, Luciano (2016), *Estado y Derecho en proceso de cambios*, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- Pizzolo, Calogero (2014), «Soberanía, Estado y Globalización», *Universidad Nacional Autónoma de México*, pp. 283 y ss. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3705/8.pdf>.
- Rhodes, R. A. W. (1996), «The New Governance: Governing Without Government», *Political Studies*, Vol. 44, n.º 4, pp. 652-667.
- Rousseau, Jean-Jacques (1762), *El contrato social*. Recuperado de: <http://www.enxarxa.com/biblioteca/ROUSSEAU%20El%20Contrato%20Social.pdf>.
- Velazquez Becerril, César y Pérez Pérez, Gabriel (2010), «Las transformaciones del Estado-nación en el contexto de la globalización», *Política y cultura* n.º 34, México.