

Las regiones en la Unión Europea: procesos y paradigmas

Regions in the European Union: processes and paradigms

Lucia Alexandra Popartan

Investigadora Asociada del Grupo de Investigación
"Gobernanza Multinivel en la Unión Europea" (EUGov), Universitat Autònoma de Barcelona
luciaalexandra.popartan@uab.cat

Israel Solorio Sandoval

Investigador en el Instituto Global para la Sostenibilidad, Tecnológico de Monterrey
Israel.solorio@iuee.eu

RESUMEN

Existe un consenso importante sobre que las regiones han perdido atractivo en los asuntos europeos. Este hecho nos conduce a la siguiente paradoja: mientras que la metáfora de la «Europa de las Regiones» que tanto resonó en la década de los noventa ha sido desacreditada, al mismo tiempo el grado del compromiso regional con la UE crece constantemente. Hoy en día, la UE está sometida a una crisis que no es solo económica y financiera, sino también democrática. Por lo tanto, parece oportuno rescatar los estudios sobre el papel de las regiones en el sistema de gobernanza europeo. Este trabajo se propone, por un lado, hacer un repaso de la evolución del papel de las regiones en el sistema de gobernanza europeo y, por el otro, explorar la forma en que las regiones han sido capturadas por la literatura de la integración europea. Su objetivo final es entender cuáles son las perspectivas futuras para las regiones en el proceso de integración europea.

Palabras clave: Unión Europea, regiones, gobernanza multinivel, europeización

ABSTRACT

Currently, there is an important consensus regarding the fact that regions have lost their attraction in terms of European studies. This leads us to the following paradox: while the metaphor "Europe of the Regions" that had such great resonance in the 1990s has become discredited, the degree of regional commitment with the EU has been constantly rising. Nowadays, the EU is enmeshed in a crisis that is not only of an economic and financial nature, but also a crisis of democracy. In this context, it seems appropriate to 'recover' this study on the role of regions in the European system of governance. This paper aims, on the one hand, to review the evolution of the role of regions in the European system of governance, and on the other, to explore the way in which this role has been dealt with in the European integration literature. Its ultimate goal is to understand what the future prospects are for regions within the integration process.

Keywords: European Union, regions, multilevel governance, Europeanization

(Los autores agradecen a Francesc Morata y a Susana Beltrán sus valiosos comentarios en borradores de este trabajo. Cualquier error u omisión es responsabilidad de los autores)

En 2010, en medio de la tormenta provocada por la crisis económico-financiera que aqueja a la Unión Europea, el presidente de la Comisión, José Durão Barroso (2010), afirmó que Europa no es, ni puede ser, una imposición de arriba-abajo, sino que debe construirse y fortalecerse de abajo-arriba, por las regiones y ciudades. Sin lugar a dudas, sus palabras revisten de importancia en un contexto de creciente desconfianza hacia las instituciones comunitarias, donde el déficit democrático de la UE parece más evidente que nunca (Vallès, 2012). Sin embargo, al contrastar el discurso del comisario Barroso con la realidad política de la UE, el balance sugiere que las regiones ocupan un lugar limitado tanto en la agenda política como en la literatura especializada (Eliás, 2008: 483; Carter y Pasquier, 2010: 281). Buscar respuestas a los motivos por los cuales el tema de las regiones ha perdido atractivo en los asuntos europeos –tanto en el ámbito político como académico– nos conduce a una situación paradójica: mientras la metáfora de la Europa de las Regiones que tanto resonó en la década de los noventa ha sido ampliamente desacreditada, el compromiso regional con la UE crece día a día sustancialmente (Moore, 2008: 517). Dicho de otro modo, si bien la idea de la Europa de las Regiones no ha llegado a materializarse, en la actualidad existen numerosas veredas por las que las regiones pueden desempeñar un papel importante en dar forma y dirección a la integración europea y, viceversa, en que la UE continúa siendo un escenario político clave para las regiones europeas (Eliás, 2008: 487). Resulta evidente, pues, que las regiones tienen un papel destacado que deben desempeñar ante la actual crisis que amenaza a la UE, por lo que resulta necesario *rescatar* el estudio de las regiones y de su papel en el proceso de construcción europeo.

Este trabajo se propone, por un lado, hacer un repaso a la evolución del papel de las regiones en el sistema de gobernanza europeo y, por el otro, explorar la forma en que las regiones han sido capturadas por la literatura de la integración europea. ¿De qué forma ha evolucionado el papel de las regiones en el proceso de construcción europea? ¿De qué manera la literatura de la integración europea ha tratado a las regiones y su cambiante papel en el sistema de gobernanza europeo? ¿Cuáles son las perspectivas para la participación de las regiones en una política europea ciertamente en crisis? Estas son las preguntas a las que este artículo pretende responder con el fin de generar una visión panorámica sobre el papel de las regiones en el proceso de integración europea.

En este artículo se explora en primer lugar las raíces de la Europa de las Regiones y la forma en que las regiones fueron largamente ignoradas por el proceso de integración. Posteriormente, se analizan los cambios institucionales ocurridos a mediados de la década de los ochenta que activaron la participación regional en Europa y la manera en que se fue despertando el interés académico por el papel de las regiones. A continuación, se estudia el resurgimiento de la Europa de las Regiones en la década de los noventa, los debates teóricos sobre el emergente sistema de gobernanza europea y el ocaso de las ambiciones regionalistas tras la Reforma de Niza. Los dos apartados siguientes se encargan de explorar la consolidación de un sistema multinivel en la UE y la creciente atención

por los impactos de la europeización. Finalmente, se presentan unas reflexiones sobre las perspectivas para la participación de las regiones en una UE en crisis y hacia dónde puede dirigirse el foco de atención de los estudios regionales.

LA EUROPA DE LAS REGIONES: UN PENSAMIENTO UTÓPICO

La Europa de las Regiones es una idea íntimamente ligada al proceso de integración europea. La propia historia de lo que hoy se conoce como UE comenzó expresando en el Preámbulo del Tratado de Roma de 1957 el deseo de «reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas» (Tratado CEE, preámbulo). Sin embargo, la Europa de las Regiones perteneció en aquellos lejanos años a federalistas utópicos que se opusieron a la idea de una unión supranacional dominada por los estados y cuyos planteamientos políticos fueron principalmente orientados a definir una agenda política alternativa en Europa (Borrás *et al.*, 1994: 29-31). Así las cosas, sus argumentos pasaron inadvertidos para el temprano debate teórico de la integración europea centrado en la pugna entre funcionalistas e intergubernamentalistas (Bulmer y Lequesne, 2005: 5), mientras que la realidad política mantuvo la centralidad del Estado en el proceso de integración. Como afirma Cesáreo Aguilera (2006: 52), «las comunidades europeas ignoraron tradicionalmente la cuestión regional y les costó más de veinticinco años aceptar tal realidad».

Un primer paso para sacar a las regiones del olvido en que estuvieron sometidas en la arquitectura europea fue cuando en la década de los setenta se introdujo una política regional, aunque de carácter intergubernamental, con el objetivo de reducir las disparidades regionales a través de una mayor coordinación de las políticas regionales de los Estados Miembros (Allen, 2005). En 1975, tras el primer proceso de ampliación que incluyó a Dinamarca, Irlanda y Reino Unido, se puso en marcha el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) con el objetivo de corregir los principales desequilibrios regionales de la Comunidad (Borrás *et al.*, 1994: 32). De manera oportuna, su implementación coincidió temporalmente con un proceso de descentralización en algunos Estados Miembros como Reino Unido o Bélgica, lo que facilitó que la incipiente política regional europea estimulase a los actores regionales con miras a acceder a los recursos comunitarios y participar en el proceso de toma de decisión (Elias, 2008: 484). Un ejemplo destacado en este sentido fue la búsqueda de los *länder* alemanes por tener una participación directa en los asuntos europeos cuando estos afectaran sus competencias exclusivas (Nagel, 2004: 248).

Tras un largo período en el cual las regiones permanecieron fuera del juego de la integración europea, la década de los setenta bien puede ser considerada como un período de *despertar* de los actores regionales sobre su potencial papel en la arquitectura europea (Nagel, 2004). No obstante, los estudios europeos tardaron algunos años en reflejar la emergencia de las regiones como un actor de peso en el proceso de integración europea. Como señala Thomas Christiansen (1999: 350), no fue hasta 1985 con el libro de Jones y Keating titulado *Regions in the European Community* cuando apareció el primer intento sólido por explicar desde los estudios europeos el creciente papel de las regiones. En otras palabras, si la década de los setenta fue un período de creciente activismo de las regiones dentro del proceso de integración europea, la década de los ochenta representó el *pistoleto de salida* del enfoque regional como parte integrante de los estudios europeos. Los años siguientes fueron la consolidación de un papel más vigoroso para las regiones en la UE.

TIEMPO DE REFORMAS, TIEMPO DE REGIONES

Gracias a la reforma de la política regional europea y la subsiguiente reforma de los Fondos Estructurales, a partir de 1988 se generó un interés sin precedentes por las regiones en la UE (Keating, 2008: 630; Morata, 2004: 159-60). Es importante señalar que este giro en la política regional europea y, por lo tanto, en el papel de las regiones dentro del proceso de integración, se produjo mediante la conjugación de una serie de factores: la inclusión de la política de cohesión en el Acta Única Europea (AUE), la concreción del mercado único y el proceso paralelo de ampliación hacia España y Portugal (Bache, 2008: 41). Morata y Muñoz (1996) apuntan que la inclusión por primera vez del concepto de cohesión en el AUE fue para satisfacer las demandas de compensación financiera por parte de España para contrarrestar los potenciales efectos negativos del mercado único sobre sus regiones menos desarrolladas (Morata y Muñoz, 1996: 195). Así pues, tras la reforma del AUE, la política regional pasó de ser una política intergubernamental a estar bajo el paraguas comunitario, especialmente con la introducción del principio de cohesión económica y social destinado a reducir las disparidades socioeconómicas entre las diferentes regiones europeas.

La reforma de la política de cohesión fue considerada, en gran medida, como una expresión de las preferencias de la Comisión y de su interés por fortalecer su relación directa con las regiones (Tömmel, 2004; Bache, 2004). Con principios como los de adicionalidad, cooperación, concentración y programación, la reformada política de cohesión

buscó estimular una forma más integrada de implementar la política pública. De hecho, algunos autores resaltan que la importancia de la política de cohesión consistió en haber obligado a los Estados Miembros a ingeniar nuevos modelos de gobernanza con objeto de regular la participación de las regiones y/o entes locales en la formulación, la gestión, el seguimiento y la evaluación de los fondos europeos (Morata, 2004c). La política de cohesión también contribuyó a crear nuevas ventanas de oportunidad para la participación regional en el *policy-making* europeo a partir de, por un lado, la cooperación horizontal –transfronteriza e interregional– y, por el otro, la intensificación de su representación directa en Bruselas para recabar información e intentar influir de manera más directa en el proceso de toma de decisiones. Por consiguiente, este proceso favoreció una mayor implicación regional en el proceso de construcción europea.

Con este telón de fondo, los estudios europeos atestiguaron el surgimiento de una corriente académica que se concentró en el reajuste del sistema político europeo cada vez más alejado de la centralidad del Estado-nación para desplazarse hacia las esferas supranacional y subestatal (Keating, 2008: 630). Dicho en otras palabras, la reforma de la política de cohesión también desencadenó una cascada de estudios enfocados en el impacto de la política de cohesión para las regiones y la integración europea¹. Sin embargo, lo cierto es que si la reforma de la política de cohesión marcó un antes y un después para las regiones en la UE, los años venideros atestiguaron el florecimiento, como nunca antes, de la idea de la Europa de las Regiones.

NACIMIENTO Y OCASO DE LA EUROPA DE LAS REGIONES

Para muchos observadores, el Tratado de la Unión Europea (TUE) de 1992 constituyó un hito en la participación regional de los asuntos de la UE (McCarthy, 1997: 439). En cuanto al diseño institucional, la creación del Comité de las Regiones (CdR) facilitó la participación de los representantes de los intereses locales y regionales en el proceso decisorio de la UE (Hooghe y Marks, 1996: 75). Como afirma Ricard Ramon (2004:

1. Para una revisión, véase Hooghe, 1996; Bache, 1999; Allen, 2000, 2005; Jens Blom-hansen, 2005; Bachtler y Wren, 2006; Bache, 2008; para un enfoque sobre los nuevos Estados Miembros, Marek y Baun, 2008.

286), «la creación del nuevo organismo [fue] interpretada como un paso fundamental hacia el establecimiento de una Cámara Regional [...] que pasaría a ser la tercera cámara legislativa de la UE». Otro triunfo de la agenda regional fue ganar acceso al Consejo de Ministros, órgano anteriormente exclusivo para los representantes nacionales (McCarthy, 1997: 439). Por último, es importante considerar que con el TUE también se produjo la inclusión del principio de subsidiariedad como fórmula para buscar una toma de decisiones más abierta y más próxima a los ciudadanos (Morata, 2006).

La década de los noventa trajo nuevos paradigmas, principios y recursos para entender los cambios institucionales que alteraban la división de competencias, las relaciones entre niveles de gobierno y las estrategias políticas de los actores en los ámbitos europeo, nacional y regional (Morata, 2004b). Uno de los aspectos más destacados, tanto en el campo académico como político, fue justamente el papel creciente de las regiones en la arquitectura europea y la menor centralidad del Estado-nación (Kaeting, 2008). Durante la década de los noventa, la Europa de las Regiones fue una de las ideas más populares utilizadas en el debate político sobre el futuro desarrollo de la UE, y gozó asimismo de gran popularidad en los círculos académicos (Tömmel, 2004). La segunda mitad de la década trajo una avalancha de publicaciones bajo el tema general de las regiones y la integración europea². También aquellos años salieron a la luz revistas especializadas en el tema de las regiones, como *Regional and Federal Studies*, *European Urban and Regional Studies* o *European Planning Studies* (Christiansen, 1999). Así pues, durante la década de los noventa, las regiones no solo pasaron a ser un actor importante en la integración europea, sino que también ocuparon un lugar sobresaliente en los debates sobre la UE en el ámbito académico.

El nuevo contexto cada vez más favorable para la participación de las regiones en la UE fue bautizado como «nuevo regionalismo», entendido como un proceso en que las regiones emergían como actores en la arena política europea (Keating, 2008). El enfoque de este debate estuvo caracterizado por una retórica frecuentemente radical en la distribución de los poderes decisivos en la UE, con visiones de un *tercer nivel*, de índole regional, que desplazaba a los estados del centro del proceso político (Jeffery, 2002: 1). Fue, por lo tanto, el propio desarrollo político (por ejemplo, el desencanto con el CdR, [ibídem]) el que demostró que el discurso de la Europa de las Regiones no cuadraba del todo con la práctica política europea y que los cambios institucionales podían abrir nuevas oportunidades a los actores regionales sin necesidad de representar un juego de suma cero en relación con el Estado (Christiansen, 1999: 355).

2. Para un análisis en profundidad sobre la producción académica, véase Christiansen, 1999: 350.

Los tratados de Amsterdam (1999) y Niza (2001) resultaron adversos para el *tercer nivel* como poder político capaz de actuar de forma colectiva, especialmente en la negociación de los Fondos Estructurales (Jeffery, 2002: 4). Tras la caída de la Europa de las Regiones, su lugar fue ocupado por el concepto de «Europa con las Regiones» (Hepburn, 2008; Aguilera, 2006). Así, con el ocaso de la Europa de las Regiones, el interés por las regiones fue reciclado a partir de nuevos paradigmas tendentes a analizar la arquitectura institucional comunitaria, donde la interacción de las arenas políticas se da en un contexto de creciente interdependencia y complejidad.

EL JUEGO MULTINIVEL DE LAS REGIONES

Mientras visiones como el nuevo regionalismo encontraban cada vez más difícil su encaje en la realidad política de la UE, nuevas aproximaciones fueron surgiendo en los debates académicos orientados a explicar el emergente sistema de gobernanza en la UE. Si bien el término de «gobernanza multinivel» fue acuñado por Gary Marks en 1992 para capturar los desarrollos de la política regional europea después de su gran reforma en 1988 (Bache y Flinders, 2004), lo cierto es que especialmente en la última década la gobernanza multinivel ha ganado adeptos para definir la UE como un sistema «caracterizado por la dispersión de la autoridad entre los distintos niveles de gobernanza y entre los actores» (Morata, 2004b: 36). La gobernanza multinivel se afirma, pues, como un concepto definitorio de la UE como sistema político y del proceso de *policy-making* comunitario que se nutre de una visión del mundo marcada por la complejidad de los procesos sociales, económicos y políticos, la fragmentación de las competencias y donde los diferentes actores, públicos y privados, se organizan en redes para participar en el proceso de toma de decisiones (Hooghe y Marks, 2001; Morata 2001, 2004a, 2007; Jeffery, 2000; Weatherhill, 2005; Aguilera, 2006).

Así, como el concepto de Europa de las Regiones se fue desacreditando a finales de la década de los noventa, la gobernanza multinivel conservó parte del discurso regionalista por medio de la idea de que el proceso de integración europea reforzó el papel de las regiones gracias a un contexto de gradual «descentralización del poder» (Pasquier y Carter, 2010). Como explican Hooghe y Marks (2004: 52), la gobernanza multinivel ha integrado a los actores subnacionales en una visión de la integración europea como «estructura política que crea un proceso en el que la autoridad y la influencia a la hora de elaborar las decisiones están compartidas a través de múltiples niveles de gobierno subnacional, nacional y supranacional». En otras palabras, lejos de la suma cero que

propusieron las visiones regionales, la gobernanza multinivel ha permitido un mejor encaje de las regiones en el sistema de gobernanza europeo.

Es importante señalar que la movilización de las regiones para tener más voz en Europa no solo se ha dado a base de incentivos –como, por ejemplo, estar más cerca del centro de poder donde se decide la distribución de los fondos–, sino también por los efectos *colaterales* del propio proceso de integración europea. Así, al *comunitarizar* políticas que antes pertenecían al ámbito competencial de las regiones, el proceso de integración europea ha afectado a la distribución competencial en el interior de la esfera nacional. Desde esta perspectiva, la movilización de las regiones ha sido una reacción dirigida a contrarrestar «la centralización del poder» en la UE, donde las regiones con poder legislativo se han visto relegadas a meros agentes implementadores de las decisiones que se toman en el ámbito europeo (Carter y Pasquier, 2010). Como indica Morata (2007: 149), «los tratados de la UE son *ciegos* respecto a la organización interna de los estados y, por lo tanto, no contemplan la posible división de las competencias entre los distintos niveles de gobierno». Vista así, la Europa multinivel presenta un espacio de oportunidad para las regiones con miras a resarcir el papel de los estados como interlocutor privilegiado en las arenas europeas integubernamentales y recuperar parte de su influencia en los asuntos domésticos.

Queda claro que al analizar las diferentes formas y motivaciones de la movilización regional en Europa, la gobernanza multinivel aporta una «metáfora descriptiva» muy útil para los estudios de la integración europea (Keating, 2008), y pone de manifiesto la incapacidad de las perspectivas estado-céntricas de capturar la complejidad de la arquitectura política e institucional de la UE (Hooghe y Marks, 2004). Ciertamente, el Estado continúa siendo el actor político protagonista de este sistema (Kohler-Koch, 2004). No obstante, la gobernanza multinivel pone de manifiesto que la interdependencia entre el nivel nacional y subnacional es un elemento relevante para la toma de decisiones en la UE y, por consiguiente, para el sistema de gobernanza europeo.

En resumidas cuentas, tras la debacle de la idea de la Europa de las Regiones y con la consolidación de un sistema de gobernanza difuso en la UE, el enfoque multinivel se ha consagrado como un paraguas capaz de integrar una serie de variables como la interferencia entre los espacios públicos y privados, la interdependencia de los distintos niveles de gobierno y la creación de redes de gobernanza. Dicho de otra manera, la gobernanza multinivel ha emergido como un paradigma definitorio del sistema político europeo con el potencial para dar cabida a una diversidad de enfoques teóricos orientados a explicar los procesos y efectos del cambio político en la UE. Es fundamental resaltar al respecto que la consolidación de la gobernanza multinivel como paradigma para entender el sistema político europeo ha ido acompañada de un gradual proceso de difusión del poder político y, por tanto, de profundización

del propio sistema de gobernanza multinivel. Para ser claros, la profundización del proceso de integración –especialmente tras el Tratado de Lisboa– ha ido de la mano de impactos cada vez mayores en la distribución competencial en el ámbito doméstico, los cuales han encontrado su posterior equilibrio en el propio sistema multinivel de la UE; y es en esta dialéctica de acción-reacción donde europeización y gobernanza multinivel han establecido una relación privilegiada.

REGIONES Y EUROPEIZACIÓN: UNA RELACIÓN EN DOBLE SENTIDO

Si la gobernanza multinivel ha llegado a consolidarse como el paradigma bajo el cual la frontera entre la política doméstica e internacional ha sido borrada en el contexto de la integración europea (Bache, 2008: 21), la europeización se ha convertido en la variable predilecta para explicar los cambios generados por este proceso. En los últimos años, la europeización ha ido ganando importantes espacios en el campo de los estudios europeos como herramienta para explicar la transformación doméstica de los Estados Miembros ante los estímulos de la UE (Börzel, 2002; Bulmer y Lequesne, 2005; Morata, 2007), incluso hasta llegar al grado de ganarse la etiqueta de «pujante industria académica» (Olsen, 2002: 921). La europeización, como un proceso que involucra la erosión gradual de la soberanía nacional (Risse *et al.*, 2001: 2), ha modificado sensiblemente «el modo en que las sociedades adoptan y ponen en práctica las decisiones colectivas relativas a la regulación de los problemas sociales» (Morata, 2004b: 23). Por tanto, europeización y gobernanza multinivel son dos conceptos que comparten el interés por explicar los cambios en la gobernanza europea, donde el primero, por su naturaleza circular o de doble sentido, es un proceso que genera efectos múltiples en el segundo (Bache, 2008: 1-11).

Para empezar, la europeización como proceso *top-down* (o de arriba-abajo) puede generar un efecto tanto de centralización como de descentralización en la distribución competencial entre niveles de gobierno. Las regiones europeas, especialmente aquellas con mayores competencias en el ámbito doméstico como las alemanas o las españolas, son susceptibles a ver disminuido su poder como parte del proceso de europeización en que las autoridades centrales gozan de un acceso privilegiado al *policy-making* europeo (Börzel, 2002). Ahora bien, si la europeización del sistema de gobernanza es capaz de quitar poder a las regiones, la otra cara de este proceso es justamente la contraria: la europeización también tiene la capacidad de empoderarlas. Por ejemplo, en Italia la incipiente

federalización recogida en la nueva Constitución del año 2001 fue asociada a la influencia de la política regional europea que contribuyó a legitimar las demandas de descentralización política por parte de las élites regionales (Fabbrini y Brunazzo, 2010). La estrategia de la Comisión Europea para empoderar a las regiones también se ha visto traducida en acciones como el impulso directo a la creación de un nivel de gobierno regional allí donde antes no lo había. Por ejemplo, la implementación de la política regional obligó a nuevos Estados Miembros como la República Checa o Rumania a reestructurar su organización administrativa territorial mediante la creación de regiones de desarrollo beneficiarias de los Fondos Estructurales (Baun y Marek, 2008). Ciertamente, esta reorganización no siempre fue acompañada de una verdadera *devolución* política hacia las nuevas estructuras territoriales (Benedek y Hovarth, 2008). Sin embargo, es innegable que la europeización en estos países contribuyó, en mayor o menor medida, a una multiplicación de los niveles administrativos y a una mayor fragmentación del proceso de toma de decisiones (Beltrán, 2005).

Más recientemente, la progresiva apertura del sistema de gobernanza europeo y la consecuente activación política de las regiones ha atraído mayor atención a la forma en que estas buscan subir sus preferencias en el ámbito europeo (europeización *bottom-up* o de abajo-arriba). Sea a partir de las oficinas regionales en Bruselas (Tatham, 2008; Greenwood, 2011) o de la apertura del Consejo de Ministros a los poderes regionales (Nagel, 2004, Beltrán, en prensa), son cada vez más frecuentes los estudios sobre la forma en que las regiones influyen en la gobernanza europea a partir de una movilización regional en la UE. En este proceso, las regiones europeas se topan ante un dilema que es el que hoy en día define el papel regional en la UE: eludir o no al Estado para representar sus intereses (Tatham, 2010; Beltrán, 2010). En otras palabras, la multiplicidad de puntos de acceso que genera el sistema de gobernanza multinivel le permite a las regiones europeas elegir entre contar o no con las autoridades nacionales para alzar sus demandas políticas en Bruselas.

Así las cosas, la europeización como un proceso circular o de doble sentido actúa como variable independiente que influye en la distribución de poder en el ámbito doméstico. Ya sea a partir de un efecto descentralizador o centralizador, la europeización contribuye, en última instancia, a la profundización del sistema multinivel, puesto que ofrece a las regiones el pretexto y/o la oportunidad de participar en el proceso decisorio europeo con miras a defender sus propios intereses. Por tanto, resulta claro que el contexto multinivel de la UE brinda a las regiones un marco de gobernanza donde, aunque ganen o pierdan, siempre pueden tener una segunda oportunidad o revancha para defender sus intereses.

REFLEXIONES FINALES

Este trabajo ha revisado el papel de las regiones en el proceso de integración europea a partir de una doble perspectiva: su impacto en el sistema de gobernanza y la forma en que han sido retratadas por los estudios europeos. A lo largo del proceso de integración europea, las regiones han seguido un camino sinuoso donde, de estar completamente ausentes hasta finales de la década de los setenta, en los años noventa llegaron a alentar la imaginación de políticos y académicos que vieron en la Europa de las Regiones la solución al déficit democrático de la UE. Si bien el optimismo regionalista fue apagándose gradualmente, hoy en día la gobernanza multinivel y la europeización otorgan a las regiones un papel fundamental para comprender el complejo y fragmentado sistema político europeo. En este sentido, este artículo ha ilustrado cómo ambos conceptos se entrelazan: la europeización funciona como una variable que, directa o indirectamente, refuerza la propia dinámica multinivel del sistema.

¿Cuál es entonces el futuro papel de las regiones en el proceso de integración europea? Tras la revisión hecha a lo largo de estas páginas, parece claro que las regiones tienen suficientes puntos de acceso para influenciar al sistema de gobernanza europeo. Ahora bien, ¿es suficiente el espacio y la voz que la gobernanza multinivel brinda a los actores subnacionales para que, parafraseando al comisario Barroso, estas sean un actor decisivo en la construcción de una Europa desde abajo? Es evidente que la respuesta es negativa. Sin embargo, pese a que la crisis económica financiera ha tapado los más recientes cambios en este sentido, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha seguido en el camino de profundizar la influencia regional en el sistema político europeo y jurídico. La inclusión de la cohesión territorial como un objetivo fundamental de la UE —completando la cohesión económica y social—, la extensión del principio de subsidiariedad, la potenciación de los parlamentos regionales como instrumento de control político (Cortés, 2009) y el reconocimiento de la autonomía regional y local en el derecho primario no han hecho más que afianzar su desarrollo (Beltrán, 2010). También en los Estados Miembros con una estructura descentralizada, como es el caso español, cada vez es mayor el interés por diseños institucionales destinados a facilitar la participación regional en el *policy-making* europeo. Todo parece apuntar, pues, a que los estudios sobre las regiones se encaminan hacia una profundización en el análisis del proceso en que las regiones dirigen sus preferencias al sistema multinivel europeo. Las respuestas del cómo y el cuánto marcarán sin duda el papel regional en el proceso de construcción europea.

Referencias bibliográficas

AGUILERA DE PRAT, Cesáreo. «De la Europa de las regiones a la Europa con las regiones». *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n.º 2 (2006), p. 52-54.

ALLEN David. «Cohesion and Structural Funds». En: Wallace, Hellen y Wallace Pollack (ed.). *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 243-279.

ANDERSON, Jeffery. «Germany and the Structural Funds: unification leads to bifurcation». En: Hooghe, Lisbeth (ed.). *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press, 1996, p. 94-163.

BACHE, Ian. «The extended gatekeeper: central government and the implementation, of EC regional policy in the UK». *Journal of European Public Policy*, n.º 6 (1999), p. 28-45.

– «Multi-Level Governance and European Union Regional Policy». En: Bache, Ian y Flinders, Mathew (eds.). *Multi-Level Governance*. Oxford/New York: Oxford University Press, 2004, p. 165-189.

– (ed.). *Europeanization and Multilevel Governance. Cohesion Policy in the European Union and Britain*. Plymouth: Rowan and Littlefield Publishers, 2008, p. 193.

BACHE, Ian y FLINDERS, Mathew (eds.). *Multi-Level Governance*. Oxford/New York: Oxford University, 2004, p. 237.

BACHTLER John y WREN Colin. «The Evaluation of European Union Cohesion Policy». *Regional Studies*, vol. 40, n.º 2 (2006), p.189-199.

BAUN, Michael y MAREK, Dan (ed.). *EU Cohesion Policy After Enlargement*. London: Palgrave Macmillan, 2008, p. 295.

BELTRÁN, Susana. «Is there a real model in Spain for Autonomous Communities to participate in the Council of the European Union or is it only a mirage?». *Journal of Contemporary European Studies*. En prensa.

– «La aplicación de los acuerdos que regulan la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea (variaciones o desvaríos sobre un mismo tema)». *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 22 (2010), p. 1-32.

– «La inclusión de los principios de autonomía regional y local en el Tratado de Lisboa». En: Olesti, A. (coord.) *La incidencia del Tratado de Lisboa en el ejercicio de las competencias autonómicas*. Barcelona: IEA, 2010, p. 93-118 (en línea)

<http://www.idpbarcelona.net/docs/public/altres/tlisboa.pdf>

– «Un espacio para las regiones después de la ampliación: ¿propio o compartido?». *Las incógnitas de la ampliación: oportunidades y desafíos*. III ed. Premio Francisco Javier de Landaburu. Vitoria: Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2005, p. 53-68.

BENEDEK, Jozsef y HORVATH, Réka. «Romania». En: Baun, Michael y Marek, Dan (eds.). *EU Cohesion Policy After Enlargement*. London: Palgrave Macmillan, 2008, p. 226-247.

BLOM-HANSEN, Jens. «Principals, agents, and the implementation of EU cohesion policy». *Journal of European Public Policy*, vol. 12, n.º 4 (2005), p. 624-648.

BORRÁS-ALOMAR, Susana; CHRISTIANSEN, Thomas; RODRÍGUEZ-POSE, Andrés. «Towards a "Europe of the Regions"? Visions and Reality from a Critical Perspective». *Regional Politics and Policy*, vol. 4, n.º 2 (1994), p. 1-27.

BÖRZEL, Tanja. *States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 269.

– «How the European Union interacts with its member states». En: Bulmer, Simon y Lequesne, Christian. *The Member States of the European Union*. New York/Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 45-69.

BULMER, Simon y LEQUESNE, Christian. «The European Union and the Member States: An Overview». En: Bulmer, Simon y Lequesne, Christian. *The Member states of the European Union*. New York/Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 1-20.

CARTER, Catriona y PASQUIER, Romain. «The Europeanization of Regions as "Spaces for Politics": a Research Agenda». *Regional & Federal Studies*, vol. 20, n.º 3 (July 2010), p. 295-314.

CHRISTIANSEN, Thomas. «Territorial Politics in the European Union». *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n.º 2 (1999), p. 349-357.

CORTÉS, José Manuel. «El Tratado de Lisboa y las regiones». *Revista de estudios regionales*, n.º 86 (2009), p. 261-279.

DURÃO BARROSO, José Manuel. *Europe of the Regions: Building Europe from the bottom up*. Discurso en 31st Meeting for Friendship Among Peoples, Rimini, 27 de agosto de 2010.

ELIAS, Anwen. «Introduction: Whatever Happened to the Europe of the Regions? Revisiting the Regional Dimension of European Politics». *Regional & Federal Studies*, vol. 18, n.º 5 (2008), p. 483-492.

FABBRINI, Sergio y BRUNAZZO, Marco. «Federalizing Italy: The Convergent Effects of Europeanization and Domestic Mobilization». *Regional & Federal Studies*, vol. 13, n.º 1 (2010), p. 100-120.

FEATHERSTONE, Kevin. «In the Name of Europe». En: Featherstone, Kevin y Radaelli, Claudio (eds). *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 3-26.

GREENWOOD, Justin. «Actors of the Common Interest? The Brussels Offices of the Regions». *Journal of European Integration*, vol. 33, n.º 4 (2011). p. 437-451.

HEPBURN, Eve. «The Rise and Fall of a "Europe of the Regions"». *Regional & Federal Studies*, vol. 18, n.º 5 (2008), p. 537-555.

HOOGHE, Liesbet y MARKS, Gary. «Gobernanza estatocéntrica y gobernanza multinivel». En: Morata, Francesc (ed.). *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004, p. 51-86.
– *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 2001, p. 251.

HOOGHE, Lisbeth. *Cohesion policy and European integration: building multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press, 1996. p. 458.

JACHTENFUCHS, Markus. «The Governance Approach to European Integration». *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, n.º 2 (2001), p. 245-264.

JEFFERY, Charlie. «The "Europe of the Regions" from Maastricht to Nice». *Queen's Papers on Europeanisation*, n.º 7 (2002). University of Birmingham, p. 1-9.

– «A Regional Rescue of the Nation-State: Changing Regional Perspectives in Europe». *Mitchel Working Papers Series*. Edinburgh Europa Institute, n.º 5 (2007), p. 1-16.

KEATING, Michael. «A Quarter Century of the Europe of the Regions». *Regional & Federal Studies*, vol. 18, n.º 5 (2008), p. 629-635.

- KOHLER-KOCH, Beate. «Gobernanza interactiva: las regiones en la red de la política europea». En: MORATA, Francesc (ed.). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2004, p. 121-158.
- KOHLER-KOCH, Beate y EASING, Rainer (eds). *The Transformation of Governance in the European Union*. London/New York: Routledge, 1999, p. 320.
- LE GALÈS, Patrick y LEQUESNE, Christian (eds.). *Le paradoxe des régions*. Paris: La Découverte, 1997, p. 302.
- MARKS, Gary y HOOGHE, Liesbet. «Contrasting Visions of Multi Level Governance». En: Bache, Ian y Flinders, Mathew (eds.). *Multi-Level Governance*. Oxford/New York: Oxford University Press, p. 15-31.
- MCCARTHY, Rosarie. «The Committee of the Regions: an Advisory Body's Tortuous Path to Influence». *Journal of European Public Policy*, vol. 4, n.º 3 ,(1997), p. 439-454.
- MOORE, Carolyn. «A Europe of the Regions vs. the Regions in Europe: Reflections on Regional Engagement in Brussels». *Regional & Federal Studies*, vol. 18, n.º 5 (2008), p. 517-535.
- MORATA, Francesc. «El Estado de las Autonomías». En: Alcántara, Manuel y Martínez, Antonia (eds.). *Política y Gobierno en España* [2ª ed.]. Valencia: Tirant lo Blanch, 2001, p. 121-164.
- (ed.). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2004a, p. 429.
- «Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea». En: Morata, Francesc. *Gobernanza multinivel en la Unión Europea* (ed.). Valencia: Tirant Lo Blanch, 2004b, p. 19-50.
- «Políticas de Cohesión y Gobernanza Europea». En: Morata, Francesc (ed.). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2004c, p. 159-188.
- «Subsidiariedad, regiones y Unión Europea». *Cuadernos europeos de Deusto*, n.º 35 (2006) , p. 73-94.
- «Introducción: el proceso de europeización y España». En: Morata, Francesc y Mateo, Gemma (eds.). *España en Europea, Europa en España [1986-2006]*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2007, p.15-40.
- «La europeización del Estado autonómico». En: Morata, Francesc y Mateo, Gemma (eds.). *España en Europea, Europa en España [1986-2006]*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2007, p. 149-178.
- MORATA, Francesc y MUÑOZ, Xavier. «Vying for European funds: territorial restructuring in Spain». En: Hooghe, Lisbeth (ed.). *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press, 1996, p. 195-218.
- NAGEL, Klaus-Jurgen. «La actuación de las regiones en la política europea: un análisis comparado». En: Morata, Francesc (ed.). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2004, p. 245-283.
- OLSEN, Johan. «The Many Faces of Europeanization». *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n.º 5, (2002), p. 921-952.
- RAMON, Ricard. «El Comité de las Regiones: el largo camino hacia la institucionalización de la Europa Multinivel». En: Morata, Francesc (ed.). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2004, p. 285-326.

RISSE, Thomas; GREEN COWLES, Maria; CAPORASO, James. «Europeanization and Domestic Change: Introduction». En: Green Cowles, Maria *et al.* *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca NY: Cornell University Press, 2001, p. 1-20.

TATHAM, Michaël. «Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union». *Regional & Federal Studies*, vol. 18, n.º 5, 2008, p. 493-515.

TÖMMEL, Ingeborg. «Las transformaciones de la gobernanza: la estrategia de la Comisión Europea a favor de la Europa de las Regiones». En: Morata, Francesc (ed.). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2004, p. 87-121.

TREATY ESTABLISHING THE EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY (EEC), 25.3.1957, no publicado.