

LA TRANSFORMACION DE LA MOVILIZACION REGIONAL EN LA UNION EUROPEA (*)

Por GARY MARKS e IVAN LLAMAZARES (**)

SUMARIO

I. EL NUEVO CONTEXTO DE LAS RELACIONES POLÍTICO-TERRITORIALES:
a) *De la toma centralizada de decisiones a un sistema de niveles institucionales múltiples y heterogéneos*; b) *La posición de los movimientos etnoterritoriales en el nuevo marco político europeo*.—II. LA MOVILIZACIÓN REGIONAL EN LA NUEVA POLITEYA EUROPEA.—III. LA REDEFINICIÓN DE LOS MOVIMIENTOS ETNOTERRITORIALES.—IV. CONCLUSIÓN.

En los últimos años se ha iniciado la construcción en Europa de un orden político caracterizado por la extremada complejidad de las relaciones entre sus distintos niveles de gobierno. Dicho proceso conlleva una reestructuración de las relaciones político-territoriales en Europa occidental. Uno de los aspectos más importantes de esa redefinición consiste en la transferencia de competencias antes poseídas por los Estados centrales en exclusiva a los niveles de gobierno supranacional y subnacional. El pro-

(*) Este artículo es una versión revisada de la ponencia del mismo título presentada en la Conferencia Internacional de Europeístas, celebrada en Chicago del 31 de marzo al 2 de abril de 1994. Los autores agradecen a Liesbet Hooghe y Michael Keating sus críticas y comentarios.

(**) Doctores en Ciencia Política por la Universidad de Stanford y la Universidad Complutense de Madrid, respectivamente. Departamento de Ciencia Política, Universidad de Carolina del Norte (Chapel Hill).

ceso de construcción europea se ha caracterizado, además, por el desarrollo de políticas comunitarias de orientación regional. Tanto las características institucionales de la nueva politeya europea como el desarrollo de las políticas regionales comunitarias han estimulado la movilización de los actores políticos regionales en las instituciones comunitarias.

Desde sus inicios, la dimensión político-territorial ha sido decisiva en la construcción de las instituciones comunitarias europeas (1). Esta centralidad se aprecia en el mismo hecho de que la composición de tales instituciones ha sido determinada por cada uno de los Estados miembros. En este sentido, las instituciones europeas han redefinido las relaciones internacionales entre sus miembros constituyentes. En los últimos años, y muy especialmente después del Tratado de Maastricht, la dimensión político-territorial de la politeya europea se ha introducido dentro de los mismos Estados nacionales. Ciertamente, los Estados miembros siguen jugando el papel decisivo en la elaboración de acuerdos comunitarios y en la mayoría de los procesos de toma de decisiones en el nivel supranacional. Sin embargo, el nuevo marco político refuerza la importancia de otro tipo de actores políticos e institucionales. Estos son los casos de las instituciones de gobierno local y regional y de los movimientos políticos de base territorial subnacional. Precisamente uno de los aspectos más novedosos de la situación actual reside en la movilización directa de estos actores en las arenas políticas supranacionales.

Este artículo analiza la forma en la que el proceso de integración europea ha redefinido la estructura política de oportunidades de las organizaciones e instituciones político-territoriales de ámbito subnacional, especialmente de los gobiernos regionales y de los partidos regionalistas y nacionalistas periféricos. Asimismo, este artículo intenta mostrar algunas de las repercusiones de dicho contexto sobre el comportamiento y los objetivos de tales actores políticos e institucionales.

En la primera parte de este artículo describimos caracteres que hemos considerado centrales en las relaciones político-territoriales de la nueva politeya europea. En la segunda parte examinamos las formas en que los actores regionales han respondido a tales transformaciones, tanto mediante su movilización en las instituciones europeas como mediante la redefinición de sus objetivos políticos.

(1) Sobre este punto, ver ALBERTA SBRAGIA: «The European Community: A Balancing Act», en *Publius*, vol. 23, núm. 3, págs. 23-38.

I. EL NUEVO CONTEXTO DE LAS RELACIONES POLÍTICO-TERRITORIALES

a) *De la toma centralizada de decisiones a un sistema de niveles institucionales múltiples y heterogéneos*

Los procesos de construcción estatal iniciados durante la Edad Media, y desarrollados durante las eras moderna y contemporánea, tuvieron un carácter básicamente centrípeta (2). Si bien los Estados europeos presentaron grados de centralización muy diversos, todos ellos se movieron en una dirección similar como resultado de sus esfuerzos por monopolizar el ejercicio de la violencia legítima, por establecer estructuras judiciales jerarquizadas y por desarrollar y extender los sistemas impositivos. Dicho proceso de centralización estatal fue reforzado por el desarrollo de los nacionalismos modernos y por la consiguiente asociación entre el interés de la nación y la extracción centralizada de recursos, el control público de la economía y el desarrollo de sistemas nacionales de educación y sanidad (3).

La emergencia y consolidación de la UE y los procesos de regionalización en curso en numerosos países europeos han puesto en cuestión la orientación centrípeta del desarrollo político-institucional. De hecho, al menos desde la perspectiva de los Estados nacionales existentes, esta tendencia puede ser caracterizada como centrífuga, en la medida en que buena parte de la capacidad de toma de decisiones de estos últimos actores ha sido transferida a los niveles supranacionales y subnacionales de gobierno. Más específicamente, las características centrales que se vienen apuntando en la nueva politeya europea conllevan 1) notables *diferencias en el proceso de toma de decisiones* dependiendo de cada específica área de gobierno, pudiendo desarrollarse tales procesos bien en alguno de los distintos niveles institucionales (supranacional, nacional o subnacional), o bien

(2) Sobre las características centrales del proceso de construcción estatal y sus diferencias con el proceso de construcción nacional, ver Juan J. LINZ: «State building and nation building», en *European Review*, vol. 1, núm. 4, págs. 355-369, 1993.

(3) Se puede encontrar un análisis comparativo del proceso de construcción estatal y de la integración europea en GARY MARKS: «Comparing State-building and European Integration», en JYTTE KLAUSEN y Louise A. TILLY (eds.): *Processes of European Integration, 1880-1995: States, Markets and Citizenship* (en prensa).

en una combinación de estos últimos; 2) *geometría variable*, en la medida en que el ámbito territorial de aplicación de las políticas varía según el área en cuestión; 3) tendencia al desarrollo de *competencias compartidas* por los diferentes niveles de gobierno, en lugar de hacia la delimitación de responsabilidades exclusivas; 4) importantes *variaciones en los recursos de los gobiernos subnacionales*, tanto dentro de la UE como en el interior de algunos de sus Estados miembros; y, como resultado de las características antes reseñadas, 5) notables *diferencias territoriales* en la creación e implementación de políticas, incluso en aquellas áreas que carecen de una naturaleza explícitamente territorial.

La integración europea y los procesos de descentralización han reducido las competencias de los Estados nacionales. Sin embargo, tales procesos no han eliminado los recursos y capacidad política de estos últimos. Gracias su representación en el Consejo de Ministros, la institución más poderosa de la UE, los ejecutivos de los Estados europeos continúan siendo los actores políticos más influyentes en la UE (4). El poder de los ejecutivos nacionales en la UE crea una situación ambigua para los actores subnacionales, en especial para aquellos que gozan de cierta autonomía dentro de sus respectivos Estados. Por una parte, los gobiernos regionales temen que las decisiones adoptadas en las arenas comunitarias invadan sus áreas competenciales, así como que el desplazamiento del proceso de toma de decisiones hacia el nivel supranacional acabe restringiendo gravemente su margen de maniobra político (5). Estos recelos explican el interés de los actores subnacionales en obtener representación en los foros institucionales comunitarios.

Al mismo tiempo, los actores regionales ven nuevas oportunidades para influir en numerosas áreas de producción de políticas. Si bien los gobiernos centrales dominan el proceso de creación institucional en determinadas áreas, los mismos no controlan el proceso de producción de políti-

(4) Interpretaciones divergentes sobre la posición de los gobiernos nacionales en el nuevo contexto político pueden encontrarse en ANDREW MORAVSČIK, «Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmental Approach», en *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, 1993, y en GARY MARKS, FRANÇOIS NIELSEN, JANE SALK y LEONARD RAY, «Regional Mobilization in the European Unión», mimeo.

(5) Una discusión sobre las implicaciones del proceso de construcción europea para el ordenamiento autonómico español puede encontrarse en JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL: «Sobre el Estado autonómico español», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 78, octubre-diciembre 1992, págs. 125-127.

cas' (6). La capacidad de crear nuevas instituciones no implica la capacidad de controlar el funcionamiento de las mismas. Este es el caso de las políticas estructurales, de medio ambiente y de salud, las cuales, afectando muy directamente a las instituciones regionales, son en buena medida diseñadas en el nivel europeo. También en este sentido, la integración europea estimula la intervención de los actores subnacionales en las instituciones supranacionales.

La tensión entre una continuada influencia de los Estados miembros en la creación del marco institucional, y el potencial para la participación de actores subnacionales, ha movido a los gobiernos regionales a actuar en las instituciones europeas. En la medida en que tales gobiernos perciban sus intereses como distintos a los de sus respectivos gobiernos centrales, se verán impelidos a desarrollar canales independientes de información e influencia en Europa (7). Sin embargo, la capacidad de actuación de tales gobiernos está fuertemente condicionada por factores como su capacidad institucional, sus recursos financieros y la singularidad étnica y cultural de las regiones que representan. Obviamente, la presencia de estos elementos varía notablemente de unas regiones europeas a otras.

El objetivo inicial de la Comunidad Económica Europea era el establecimiento de lazos que contrarrestaran los efectos devastadores de los conflictos entre los Estados europeos. Desde ese punto de vista, la experiencia comunitaria puede considerarse enteramente exitosa, en la medida en que la guerra ha dejado de ser una forma de resolución de conflictos entre los Estados europeos occidentales. Sin embargo, ello no significa que la relevancia política de las diferencias culturales y territoriales haya disminuido. Antes bien, se puede argumentar que la UE sirve para incrementar la relevancia de tales factores en la generación de clivajes dentro del sistema político. Los gobiernos centrales representan a los territorios de sus respectivos Estados en el Consejo de Ministros y en el Consejo Europeo. Por este mismo motivo, las negociaciones entre los Estados miembros hacen evidentes las diferencias de interés entre las poblaciones de los distintos territorios de la UE. Al mismo tiempo, en aquellos países caracterizados por su heterogeneidad político-territorial, la centralidad de los go-

(6) Sobre este punto, ver GARY MARKS, LIESBET HOOGHE y KERMIT BLANK: «The Changing Role of the State in the European Unión», mimeo.

(7) Sobre estas cuestiones ver también LIESBET HOOGHE (edit.): *European Integration, Cohesion Policy, and Subnational Mobilisation*, Oxford, Oxford University Press, en prensa.

biernos centrales en el Consejo de Ministros induce a los actores subnacionales a movilizarse en las instituciones europeas, a fin de hacer oír sus demandas e intereses específicos. En ambos sentidos, la centralidad de los gobiernos centrales en el Consejo de Ministros ayuda a redefinir, y no a eliminar, la relevancia política del territorio dentro de la UE.

b) *La posición de los movimientos etnoterritoriales en el nuevo marco político europeo*

En los marcos políticos definidos por los Estados nacionales, la lógica de los conflictos políticos en los que participaban los movimientos de resistencia regionalista y nacionalista periférica era básicamente dual. En la medida en que tales movimientos intentaron resistir y/o redefinir (de formas que fuesen compatibles con sus propios intereses), los procesos de construcción nacional-estatal se vieron arrastrados a oposiciones generalmente bipolares con sus respectivos Estados centrales. Tales movimientos fueron raramente capaces de coordinar sus actividades con las de otros movimientos semejantes dentro de sus respectivos Estados.

El éxito de los Estados nacionales en la configuración de espacios políticos cerrados eliminó también la posibilidad de que tales movimientos trabasen alianzas con actores situados fuera de las fronteras estatales. Esto fue así incluso para aquellos grupos étnicos presentes en más de un Estado nacional (como es el caso de vascos o catalanes). En este sentido, los Estados nacionales no sólo estructuraron los conflictos políticos dentro de sus respectivas fronteras, sino que, además, sirvieron de barrera al establecimiento de alianzas entre los actores subnacionales situados en diferentes Estados y entre tales actores y Estados extranjeros (8).

(8) Un ejemplo de estas dificultades puede encontrarse en el caso del nacionalismo bretón. Tras la Primera Guerra Mundial, este movimiento se solidarizó con la defensa de las peculiaridades institucionales de Alsacia-Lorena, entonces objeto de los intentos de centralización y homogeneización político-cultural desarrollados por el Estado francés. Tales intentos no dieron lugar a ninguna alianza política estable entre ambos actores subnacionales, pero sí sirvieron para desatar una notable respuesta represiva de parte del Estado francés. Por otra parte, los intentos de salvar las barreras estatales mediante alianzas con Estados extranjeros resultaron enteramente baldíos. Sólo en las excepcionales condiciones creadas por la ocupación alemana, durante la Segunda Guerra Mundial, pudieron ciertos sectores del nacionalismo bretón intentar obtener beneficios de una eventual alianza con un Estado

En la nueva politeya europea, los regionalismos y nacionalismos periféricos confrontan un contexto más pluralista y menos dual que el que caracterizara a la fase de predominio de los Estados nacionales. En este nuevo contexto, los actores subnacionales participan simultáneamente en arenas políticas subnacionales, nacionales y supranacionales. Estas arenas vinculan a los actores subnacionales de cada Estado con los de otros Estados miembros, así como con instituciones supranacionales y con Estados extranjeros. El resultado es una compleja y aparentemente desestructurada red de relaciones. En la misma, los gobiernos centrales han dejado de mediar las relaciones entre actores subnacionales y actores extranjeros.

El desplazamiento de un escenario básicamente dual a otro de carácter «multipolar» ha transformado las posibilidades de establecer alianzas para los actores regionales. En el presente, tales actores pueden aliarse con unos u otros actores, dependiendo de los niveles en los que se encuentren y de las cuestiones en juego. En ocasiones, los actores regionales establecen amplias alianzas de carácter local y/o regional en el seno de la UE. A veces, tales alianzas son más reducidas, y giran en torno a características geográficas o económicas comunes a ciertas regiones. En otras ocasiones, los actores regionales se alían con sus respectivos gobiernos centrales y en contra de los gobiernos subnacionales de otros países. Otras veces los actores regionales actúan individualmente en las instituciones europeas con vistas a la consecución de determinados objetivos. Finalmente, a veces tales actores establecen contactos con gobiernos extranjeros (9).

Los actores regionales confrontan ahora una situación extremadamente fluida en la que los conflictos se cortan entre sí en vez de reforzarse mutuamente. Ello no excluye la posibilidad de que existan jerarquías entre las arenas políticas y de que, consiguientemente, ciertos conflictos adquieran preeminencia sobre los demás. No debe olvidarse, sin embargo, que una de las características de la nueva politeya europea reside en la

extranjero (el alemán en este caso). Tales acercamientos carecieron de éxito durante la ocupación alemana, y sólo sirvieron para reforzar la marginalidad del nacionalismo bretón durante la postguerra. Ver JACK E. REECE: *The Bretons against France*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1977.

(9) Sobre las posibilidades abiertas por la nueva coyuntura política, y sobre las respuestas de las élites regionales en España, ver especialmente FRANCESC MORATA: «Spanish Regions in the European Community», en BARRY JONES y MICHAEL KEATING (eds.): *Regions in the European Community*, Oxford, Oxford University Press, en prensa. Ver asimismo LIESBET HOOGHE: «Belgian Federalism and the European Community», en B. JONES y M. KEATING, *ob. cit.*

eliminación de los espacios políticos centralizados y de las tendencias centripetas que caracterizaron a los Estados nacionales. En marco emergente, pluralista y heterogéneo, la subordinación de unos conflictos a otros parece menos probable y menos exhaustiva que en el pasado.

A nuestro juicio, estas nuevas condiciones políticas deben afectar necesariamente a las orientaciones de los movimientos etnoterritoriales. En especial, un marco político como el descrito fomenta la difusión y profundización de las orientaciones autonomistas y hace menos plausibles los escenarios independentistas. Lo que no quiere decir, obviamente, que las demandas de tales movimientos se vayan a diluir en el futuro. Pues, en la medida en que estos últimos posean nuevos mecanismos para hacer valer sus demandas, y en que hayan adquirido los recursos legales y materiales para fomentar las solidaridades de tipo étnico y territorial, los mismos podrán también redefinir al alza sus demandas de competencias y recursos.

II. LA MOVILIZACIÓN REGIONAL EN LA NUEVA POLITEYA EUROPEA

Uno de los rasgos más importantes del nuevo marco político europeo es que los gobiernos regionales pueden interactuar con diversos actores institucionales en los diferentes niveles de gobierno. En años recientes ha habido múltiples pruebas de ello. Los gobiernos locales y regionales de algunos países europeos han establecido oficinas representativas en Bruselas; en determinadas ocasiones, funcionarios de los gobiernos regionales se desplazan a los centros de poder comunitarios a fin de influir en las decisiones de la Comisión y del Parlamento europeos; los gobiernos regionales han creado multitud de conexiones formales e informales entre sí; en las regiones destinatarias de los fondos de cohesión europeos, representantes de los gobiernos regionales colaboran con funcionarios estatales y comunitarios en el diseño e implementación de los programas de desarrollo económico; y, finalmente, los gobiernos regionales participan en organizaciones como el Comité de las Regiones establecido por el Tratado de Maastricht. Sin embargo, y éste es un rasgo fundamental del nuevo marco político, no existe homogeneidad (ni asomos de convergencia) en el papel político de las regiones en la UE. Muy por el contrario, tal papel

varía notablemente como consecuencia de las disparidades institucionales, financieras y políticas, que caracterizan a las regiones europeas (10).

Si bien los canales políticos accesibles a las regiones europeas se han multiplicado en los últimos años, existen notables diferencias en la capacidad que poseen tales regiones de explotar esos canales. De hecho, la creación de nuevas avenidas para la movilización regional hace más patentes las diferencias en las capacidades políticas y organizativas de los actores regionales. Mientras que los *länder* alemanes, las regiones belgas o las comunidades autónomas españolas poseen los recursos necesarios para actuar en las arenas comunitarias, los gobiernos regionales son mucho menos relevantes en países como Grecia o Portugal. En los mismos, los principales actores políticos subnacionales son los gobiernos locales, los cuales carecen a menudo de los recursos necesarios para actuar en la arena política europea. En este sentido, la situación actual no parece conducir a la convergencia territorial sugerida por la imagen de la «Europa de las regiones».

La arena europea no es ni la única ni la más importante para los gobiernos regionales. De hecho, la incidencia de estos últimos en las cuestiones supranacionales sigue debiéndose, mayoritariamente, a su intervención en las arenas políticas de sus respectivos Estados. Ello no sólo es claro en el caso español, como se ha hecho patente en los debates sobre la participación de los gobiernos locales y regionales en los fondos de cohesión, sino también en Bélgica y Alemania. En este último caso, los *länder* han intentado institucionalizar el principio de subsidiariedad en las relaciones entre los distintos niveles europeos de gobierno, y han luchado por ser oídos en todas las negociaciones intergubernamentales que afecten a sus funciones y competencias. Además, en el pasado, los *länder* presionaron con éxito para que el gobierno alemán introdujera cláusulas en defensa de la subsidiariedad en el Tratado de Maastricht y para la creación del Comité de las Regiones (11).

(10) Ver GARY MARKS, FRANÇOIS NIELSEN, JANE SALK y LEONARD RAY: «Regional Mobilization in the European Union», mimeo.

(11) Ver FRANZ H. U. BORKENHAGEN: «Vom kooperativen Föderalismus zum 'Europa der Regionen'», en *Aus Politik und Zeitgeschichte*, vol. 42, 9 de octubre de 1992, págs. 36-44; RUDOLF HBRK: «Die Regionen in Europa», en *Jahrbuch der Europäischen Integration*, 1990/1991, págs. 277-284; y CHARLIE JEFFREY y JOHN YATES: «Unification and Maastricht: The Response of the Länder Governments». El anexo de este último texto incluye un documento conjunto de los *länder* sobre estas

El alcance y la intensidad de la participación regional en Europa se ha incrementado notablemente en los últimos años. En Maastricht, los Estados miembros acordaron, en un protocolo anexo al Tratado, transformar el Consejo Consultivo de Autoridades Locales y Regionales, establecido por la Comisión en 1988 con función consultiva para la formulación e implementación de políticas regionales, en un Comité de las Regiones con características semejantes al Comité Económico y Social. A pesar de que el Comité de las Regiones posee un papel eminentemente simbólico, sus funciones consultivas son mayores que las del Consejo que lo precedió (12). Según el protocolo, el Consejo de Ministros y la Comisión deberán consultar al Comité de las Regiones en las cuestiones regionales. Además, el Comité puede enviar su opinión al Consejo y la Comisión en los casos en los que lo considere oportuno.

Este nuevo foro institucional constituye tan sólo la más visible de las organizaciones transnacionales, normalmente especializadas, que representan a los gobiernos locales y regionales. Entre éstas se cuentan la Asamblea de Regiones Europeas, la Conferencia de Regiones Marítimas y Periféricas, los Cuatro Motores de Europa, la Asociación de Regiones de Industrias Tradicionales y la Asociación Europea de Regiones Fronterizas, por sólo citar unas pocas (13).

cuestiones, así como la resolución del Bundesrat sobre las conferencias intergubernamentales sobre la unión política, económica y monetaria del 8 de noviembre de 1991, en las cuales la posición de los *länder* en estas cuestiones se revela con perfecta claridad. El papel de los *länder* previo al Acta Única Europea se detalla en PETER MALANCZUK: «European Affairs and the 'Länder' (States) of the Federal Republic of Germany», en *Common Market Law review*, vol. 22, 1985, págs. 237-272. Sobre la respuesta de los gobiernos regionales en Bélgica, ver LIESBET HOOGHE: «Belgian Federalism and the European Community», en BARRY JONES y MICHAEL KEATING (eds.), *ob. cit.*

(12) Ver *The Maastricht Treaty*, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1992, artículos 189a, 189b y 189c.

(13) Ver FRANCESC MORATA y XAVIER MUÑOZ: «Vying for European Funds: Spanish Territorial Restructuring and the Implementation of Structural Funds», en L. HOOGHE (edit.), *ob. cit.*; SONIA MAZEY y JAMES MITCHELL: «Europe of the Regions? Territorial Interests and European Integration: The Scottish Experience», en SONIA MAZEY y JEREMY RICHARDSON (eds.): *Lobbying in the European Community*, Oxford, Oxford University Press, 1993; y GARY MARKS: «Structural Policy and Multilevel Governance in the EC», en ALAN W. CAFRUNY y GLENDA G. ROSENTHAL (eds.): *The State and the European Community: The Maastricht Debates and Beyond*, vol. 2, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1992.

Igualmente significativo es el establecimiento, por los gobiernos regionales, de oficinas independientes en Bruselas, oficinas que intentan influir en las instituciones supranacionales, obtener información y establecer redes con actores regionales y comunitarios. Las primeras oficinas regionales fueron establecidas en 1985 por Hamburgo y el Sarre. Tres años después había 18 oficinas de este tipo. En el momento de escribir estas páginas, su número asciende a 70, si se incluyen también las que representan a gobiernos locales y a asociaciones de gobiernos locales. Tales oficinas incluyen tanto centros pobremente financiados y equipados como otros excelentemente dotados (como son los de los *länder* y el de la Generalitat).

Las características y la presencia de oficinas regionales en Bruselas varían decisivamente por países. Todos los *länder* alemanes y Berlín están representados, al igual que las dos regiones belgas y la mitad de las comunidades autónomas españolas. Ello tiene que ver con la fortaleza de las instituciones regionales en estos tres países. La representación de las instituciones subnacionales de otros países tiende a reflejar las peculiaridades de cada sociedad europea. En Francia, los gobiernos regionales no tienen una relevancia institucional semejante a la que poseen en Alemania, Bélgica o España. Ello explica que, si bien la mayor parte de las oficinas francesas en Bruselas sean regionales, también dos departamentos de este país hayan establecido representaciones en Bruselas. En el Reino Unido, donde los gobiernos subnacionales son relativamente débiles, las instituciones representadas en Bruselas son muy diversas. Entre ellas se cuentan, además de las oficinas que representan al norte de Inglaterra, a Irlanda del Norte, a Escocia y a Gales, otras representativas de ciudades individuales, asociaciones de gobiernos locales e incluso universidades.

La representación independiente de los gobiernos subnacionales de los restantes países es o muy débil o inexistente. Italia cuenta con dos oficinas, ninguna de las cuales representa a gobiernos regionales. La oficina del Lazio es financiada por empresarios privados, mientras que la oficina del Mezzogiorno es financiada por el gobierno italiano. La ausencia de las regiones italianas en Europa se explica en parte por el hecho de que la Constitución otorga al gobierno competencia exclusiva en cuestiones de política internacional. De Dinamarca, en la cual la administración regional es mucho menos importante, están representadas solamente tres ciudades. Sólo una región irlandesa está presente en Bruselas, mientras que en la misma no se halla ningún gobierno local o regional de Portugal o Grecia.

Los análisis cuantitativos de este fenómeno han revelado que las regiones representadas en Bruselas no son ni las más pobres ni las que reciben mayor cantidad de fondos de la UE. Son más bien las regiones con mayores recursos políticos e institucionales, las más ricas y las más diferenciadas étnicamente en sus respectivos contextos nacionales, las que tienden a estar presentes. Ello explica el contraste entre las regiones alemanas y españolas, por un lado, y las griegas y portuguesas por otro. A veces, las diferencias en los recursos económicos marcan también distancias entre regiones dentro de cada país, como indica la fuerte asociación positiva existente entre la representación de las comunidades autónomas españolas en Bruselas y el tamaño de los presupuestos regionales (14).

Las regiones representadas directamente en Bruselas establecen entre sí, dependiendo de las cuestiones en juego, relaciones competitivas o cooperativas. En cuestiones relacionadas con la estructura institucional de la UE y con el papel de los gobiernos subnacionales, las representaciones regionales tienden a adoptar posiciones comunes. Asimismo, tales representaciones forman alianzas flexibles, a menudo con regiones de otros Estados miembros, a fin de competir en mejores condiciones para obtener financiación de la UE, especialmente de la dirigida a los procesos de reconversión industrial y a las regiones fronterizas. Además, ciertos gobiernos regionales y locales comparten no sólo las oficinas sino también el personal administrativo. Normalmente, tales oficinas representan gobiernos subnacionales del mismo país, pero hay también representaciones transnacionales, como la establecida por Essex y Picardie. Análisis de bloque de los datos obtenidos en una encuesta sobre las oficinas presentes en Bruselas, revelan que las redes informales son especialmente densas entre las oficinas de los mismos países, y en este sentido se puede señalar que la interacción regional tiene una clara base nacional (15). Tales oficinas mantienen también estrechos lazos con las instituciones comunitarias, muy especialmente con la Comisión.

Las relaciones entre los gobiernos subnacionales son competitivas en numerosas cuestiones. El intento de obtener fondos comunitarios genera competición por el acceso a información privilegiada sobre las posibili-

(14) Para las 17 comunidades autónomas españolas, la R era igual a 0,525. Ver GARY MARKS, JANE SALK, FRANÇOIS NIELSEN y LEONARD RAY, *ob. cit.*

(15) Ver JANE E. SALK, FRANÇOIS NIELSEN y GARY MARKS: «Patterns and Determinants of Cooperation Among Sub-National Offices in Brussels: An Empirical Investigation», mimeo.

dades de financiación y por establecer contactos con la industria privada, así como favorece la creación coaliciones regionales (16). En este sentido, la representación regional está condicionada por una dinámica de movilización y contramovilización competitiva tanto en el conjunto de la UE como dentro de cada país. La misma induce a los gobiernos regionales a establecer oficinas a fin de competir por recursos escasos en condiciones de relativa igualdad.

Los gobiernos subnacionales han desarrollado vínculos verticales con la Comisión que pasan por encima de sus respectivos gobiernos centrales y que ponen en cuestión el papel de estos últimos de intermediarios exclusivos entre los niveles de gobierno nacional y supranacional. Los contactos directos entre la Comisión y los representantes de los gobiernos subnacionales son constantes, tanto en Bruselas como en las distintas regiones europeas. Los funcionarios de la Comisión visitan las regiones a las que se destinan fondos y ayudas, y establecen detalladas consultas con los representantes de los gobiernos locales y regionales. Por otra parte, los representantes de los gobiernos subnacionales participan activamente, en colaboración con los funcionarios de la Comisión y de los gobiernos centrales, en los comités tripartitos que supervisan los programas de ayuda comunitaria. Alrededor de 240 reuniones de estos comités tripartitos tuvieron lugar en las regiones europeas en 1992 (17). Los representantes de los gobiernos regionales han jugado igualmente un importante papel en la conformación de nuevas iniciativas, que en ciertas ocasiones, como es el caso de RECHAR, se han desarrollado al margen de los gobiernos centrales.

La heterogeneidad es un rasgo fundamental de los mismos fondos estructurales. En primer lugar, los efectos de los fondos se hacen sentir sólo en las regiones específicamente designadas, las cuales abarcan alrededor de un 43 por 100 de la población comunitaria (18). Además, hay impor-

(16) Sonia Marzey y Jeremy Richardson señalan que la complejidad de los procesos de toma de decisiones genera un contexto «inestable y multidimensional» que es a su vez impredecible para los grupos de interés. Por esta razón, la obtención de información previa acerca de las iniciativas de política comunitaria es una importante función de las oficinas en Bruselas. Ver SONIA MAZEY y JEREMY RICHARDSON, *ob. cit.*

(17) Ver GARY MARKS: «Structural Policy After Maastricht», en ALAN CAFRUNY y GLENDA ROSENTHAL (edits.): *The State of the European Community*, Nueva York, Lynne Rienner, 1993.

(18) Las áreas afectadas por el objetivo 1 (promover el desarrollo de regiones

tantes diferencias entre las regiones afectadas por dichos fondos. Los países que pueden obtener los fondos encuadrados en el objetivo 1 son cubiertos por programas de ayuda nacionales, mientras que los que reciben fondos del objetivo 2 son cubiertos por programas regionales. Sin embargo, las características operativas de ambos objetivos tienen una dimensión regional, a pesar del hecho de que, en los países más pobres, los proyectos sean más sectoriales que regionales.

Como resultado de los cambios institucionales señalados arriba, los gobiernos regionales han pasado a intervenir directamente en la arena comunitaria. Los Estados centrales son aún arenas críticas para la influencia regional, y, como se ha indicado antes, la participación de los gobiernos regionales en el marco comunitario refleja su capacidad política e institucional en el seno de sus respectivos Estados. Sin embargo, los Estados centrales no son ya el intermediario necesario entre gobiernos subnacionales y actores internacionales. Esto es, los gobiernos subnacionales no ven limitadas sus capacidades de actuación política al espacio controlado por sus respectivos Estados nacionales. No existe ya una muralla entre las arenas políticas subnacionales y comunitarias.

Los contornos de este proceso son extraordinariamente complejos, y no son adecuadamente descritos ni por la idea de la «Europa de las Regiones» ni por la de una Europa federal (19). No existe un modelo homogéneo y consistente que organice las relaciones entre los distintos actores político-territoriales, sino una variedad de modelos que implican concepciones diversas sobre la estructura territorial de la UE. Buena prueba de ello es que las unidades básicas de gobierno subnacional son extremadamente diversas en unas y otras sociedades. Este es uno de los factores que contribuyen a las notables diferencias existentes en los patrones de movilización de los gobiernos subnacionales en Europa. Por este motivo, la representación de tales unidades en el Comité de las Regiones es he-

con un producto interior bruto inferior al 75 por 100 de la media comunitaria) cubren un 21,7 por 100 de la población comunitaria; las áreas englobadas por el objetivo 2 (reconversión en regiones industriales en declive) afectan a 16,4 por 100 de esa misma población. El objetivo 5b (desarrollo rural) afecta a un 5 por 100 de la población. Comisión de las Comunidades Europeas. Dirección General para la Coordinación de Políticas Estructurales: *The Community's Structural Interventions*, Statistical Bulletin/núm. 1, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, 1991.

(19) Sobre este punto, ver JEFFREY ANDERSON: «Skeptical Reflections on a 'Europe of Regions': Britain, Germany, and the European Regional Development Fund», en *Journal of Public Policy*, 1991.

terogénea y contradictoria. Las identidades territoriales son críticas en la nueva politeya europea, pero las mismas tienen referentes institucionales múltiples y heterogéneos.

Es posible que algunos de estos elementos sean propios de una fase transicional, y que existan en el futuro factores favorables a la convergencia en este terreno. Los contactos continuos entre los gobiernos subnacionales, y la competencia que existe entre estos últimos, refuerzan la importancia de los gobiernos regionales en Europa. Sin embargo, las características específicas de cada Estado miembro seguirán siendo una fuente de diversidad político-territorial en el seno de la UE.

III. LA REDEFINICIÓN DE LOS MOVIMIENTOS ETNOTERRITORIALES

El modelo de gobierno que está emergiendo en Europa implica la reasignación de competencias antes poseídas en exclusiva por los Estados centrales. En este proceso, las estructuras políticas de oportunidades, las relaciones interterritoriales y las redes de interacción institucional de las sociedades europeas están experimentando transformaciones decisivas que afectan a la posición de los movimientos etnoterritoriales. Por ello mismo, tanto las estrategias como las metas de los actores etnoterritoriales deben experimentar cambios significativos en el nuevo contexto político (20).

En este sentido, la situación actual apunta, por un lado, hacia la declinación de las reclamaciones independentistas, en la medida en que las autonomías regionales crecen en posibilidades, los Estados nacionales pierden poder y la misma forma política estatal entra en crisis. La UE ofrece, además, crecientes posibilidades de influencia y de coalición en las distintas arenas políticas existentes. De este modo, los nacionalistas periféricos son integrados en relaciones plurales y complejas que incentivan la negociación más que la confrontación.

(20) Una explicación detallada de la relevancia de los contextos institucionales para la configuración de los objetivos de los actores políticos puede encontrarse en KATHLEEN THELEN y SVEN STEINMO: «Institutionalism in comparative politics», en SVEN STEINMO, KATHLEEN THELEN y FRANK LONGSTRETH (edits.): *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992, págs. 7-10.

Por otro lado, el peso político y los recursos institucionales de los movimientos nacionalistas periféricos y regionalistas ha aumentado notablemente en las últimas décadas, de tal forma que objetivos que antes parecían utópicos, y destinados a reforzar la identidad y la solidaridad de los miembros de estos grupos, más que a su inmediata realización práctica, parecen hoy mucho menos lejanos que en el pasado. Por este motivo, la creación de una politeya europea de las características que antes se reseñaban fortalece a los movimientos etnoterritoriales que ponen en cuestión a los Estados-nación existentes en Europa occidental.

Los actores regionales poseen ahora oportunidades crecientes para establecer alianzas con distintos actores políticos en los diferentes niveles de gobierno en que participan. En vez de hallarse atrapados en conflictos duales con los gobiernos de sus respectivos Estados, los actores regionales participan en conflictos en los que sus posibilidades de alianza cambian al mismo tiempo que cambian las arenas políticas y los intereses en juego.

Esta tendencia es más evidente en países en los que los procesos de regionalización han avanzado más. El caso más llamativo es sin duda el de España, donde dicho proceso, en combinación con ciertas características singulares de la coyuntura política (especialmente a partir de las elecciones generales de 1993), ha abierto la puerta a la colaboración del Partido Socialista con Convergencia i Unió, una alianza que ha hecho posible la profundización de las tendencias a la descentralización política y administrativa abiertas por la Constitución de 1978. Las reformas relativas a la distribución territorial de los fondos derivados del impuesto sobre la renta de las personas físicas, y los acuerdos sobre la participación de las comunidades autónomas y los gobiernos locales en la gestión de los fondos de cohesión, son dos muestras evidentes de este proceso.

El caso español es igualmente ilustrativo en otro respecto. Como resultado de los procesos de descentralización y de la creación de arenas político-institucionales relevantes por debajo y por encima de la propiamente estatal, las relaciones y posibilidades de alianza han experimentado notables transformaciones. Ello es evidente en los complejos patrones de conflicto y cooperación que se han dado entre el Partido Socialista y algunos partidos nacionalistas (muy especialmente el Partido Nacionalista Vasco) en los últimos años, dependiendo de las cuestiones en juego y de los niveles político-institucionales en los que se dirimiesen aquellas (lo-

cales, autonómicos, estatales o comunitarios). Tendencias semejantes se hallan presentes en el caso belga.

A las nuevas y complejas características de los conflictos en los que intervienen los movimientos nacionalistas periféricos, hay que añadir otros dos factores. En primer lugar, el debilitamiento relativo de los Estados centrales, por lo que se refiere tanto a las competencias que retienen como a los recursos que gestionan. Y en segundo lugar, la atenuación de los vínculos excluyentes que los Estados-nación pretendieron establecer entre ciudadanía y nacionalidad. En ambos sentidos, el contexto político en el que actúan los nacionalistas periféricos ha experimentado transformaciones radicales. Este nuevo contexto pone en cuestión los vínculos entre Nación y Estado que fueron acuñados en la era moderna. Ese cuestionamiento afecta a los movimientos nacionalistas periféricos, en la medida en que la forma política estatal-nacional pierde en interés práctico y en capacidad de atracción simbólica. Debido a ello, es esperable que tales movimientos políticos intenten articular propuestas novedosas de reestructuración de los Estados nacionales existentes, así como redefinir en nuevas maneras las relaciones entre esos mismos Estados y sus respectivos grupos nacionales (21).

Sin embargo, el hecho de que el nuevo marco político se haga menos propicio a las posiciones independentistas y radicales (22), no significa

(21) Sobre este punto son de interés las palabras del presidente autonómico vasco José Antonio Ardanza. Según este último, «en la nueva Europa que queremos construir, es posible y conveniente concentrar nuestros esfuerzos en una construcción nacional descargada de obsesiones estatistas. Por nuestra parte, estamos dispuestos a desatar el nudo que unía indisolublemente la Nación al Estado». JOSÉ ANTONIO ARDANZA: «Euskadi en el Estado de las Autonomías», discurso leído en la Universidad Autónoma de Madrid el 21 de enero de 1993. Se pueden entender de forma semejante las declaraciones del presidente de la Generalitat, Jordi Pujol, cuando afirmaba que las reclamaciones catalanas no conducen a la secesión, sino a una reestructuración del Estado español que refleje el carácter multinacional de España. Ver *El País*, 9 de febrero de 1994. Tendencias semejantes se hallan presentes en el caso belga. También en este caso, el presidente del gobierno regional flamenco, el nacionalista Luc van den Brande, se ha manifestado en contra del proyecto independentista. Ver *El País*, 13 de febrero de 1994. Además, la percepción de que el Estado nacional está perdiendo parte de su poder, en conjunción con el auge de las instituciones regionales, está induciendo a los distintos actores políticos a evitar los conflictos de suma-cero. Ver LIESBET HOOGHE: *A Leap in the Dark: National Conflict and Federal Reform in Belgium*, Western Societies Program, Occasional Paper núm. 27, Ithaca, Cornell University Press, 1991, pág. 68.

(22) Nuestro argumento sobre los estímulos para el desarrollo de proyectos

que los nacionalismos periféricos se vayan a convertir en irrelevantes. No hay ningún motivo por el que las identidades etnoterritoriales deban diluirse o perder en importancia política (23).

En primer lugar, los procesos de regionalización pueden favorecer el desarrollo y fortalecimiento de las identidades regionales y nacionales periféricas. Los partidos de ámbito no estatal tienen claros incentivos para reforzar las identidades sobre las que descansa su capacidad de atracción electoral. En especial, aquellos partidos que alcancen posiciones de poder en sus respectivos ámbitos territoriales, podrán contar además con recursos orientables al reforzamiento de identidades de este tipo (24).

En segundo lugar, las características del orden político europeo pueden favorecer la relevancia de las identidades territoriales. El papel central de los Estados centrales en las negociaciones comunitarias puede acentuar tanto las identidades de ámbito nacional-estatal como aquellas subnacionales, dependiendo de la capacidad de los gobiernos centrales de articular los intereses, territorial y sectorialmente heterogéneos, de sus

nacionalistas periféricos no independentistas no implica necesariamente que las preferencias individuales de independencia declinen notablemente en cada sociedad. Sobre las orientaciones políticas en este terreno en las comunidades autónomas españolas, ver JOSÉ RAMÓN MONTERO y MARIANO TORCAL: «Autonomías y comunidades autónomas en España: preferencias, dimensiones y orientaciones políticas», en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Epoca), núm. 70, 1990; CIRES: *La Realidad Social en España (1990-1991)*, Bilbao, Fundación BBV, Bilbao Bizcaia Kutxa y Caja de Madrid, 1993, pág. 618, y FRANCISCO J. LLERA: «'Conflicto en Euskadi' Revisited», en RICHARD GUNTHER (edit.), *Politics, Society, and Democracy: The Case of Spain*, Boulder, Westview Press, 1993, pág. 188.

(23) En este sentido, es revelador que en el caso catalán haya aumentado el porcentaje de ciudadanos que subrayan bien su identidad catalana bien su identidad española, una tendencia pareja a la disminución del porcentaje de aquellos que adoptan una identidad dual y no exclusiva. Ver JOSÉ RAMÓN MONTERO y MARIANO TORCAL, *ob. cit.*, págs. 44-47, y ANGEL PADRÓ-SOLANET y JOSEP M. COLOMER: «Espacio político-ideológico y temas de campaña», en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Epoca), núm. 78, 1992, pág. 141. Sobre la evolución de las identidades en el caso vasco, ver igualmente JOSÉ RAMÓN MONTERO y MARIANO TORCAL, *ob. cit.*, págs. 43-47. En el mismo se apunta una disminución del porcentaje de los que se consideran exclusivamente vascos en el período que va de 1979 a 1989.

(24) Es altamente revelador que en Bélgica los procesos de federalización hayan realzado las características políticas y culturales específicas, no sólo del área flamenca, sino también de la valona. Ello se refleja en el hecho de que, según Liesbet Hooghe, el movimiento nacionalista esté transformando la región valona en una sociedad distinta en el seno de Bélgica. Ver LIESBET HOOGHE, *ob. cit.*, pág. 98.

respectivas sociedades. Las dinámicas de movilización y contramovilización regional que se apuntan, tanto dentro de los Estados nacionales como en la arena comunitaria, son igualmente consistentes con el reforzamiento de las identidades de tipo subnacional. Finalmente, es claro que, en el actual marco comunitario, los modos de organización y representación de intereses, los cuales mantienen una relación directa con las identidades políticas predominantes, experimentarán importantes transformaciones. Tales transformaciones no apuntan a una extensión de las líneas de clivaje social que caracterizaron a cada una de las sociedades europeas, sino más bien a la configuración de un nuevo pluralismo en la articulación y representación de intereses (25).

En un contexto de estas características, es previsible una tendencia al reforzamiento de las identidades subnacionales. Los datos de un eurobarómetro de 1991 indicaban que una proporción notable de la población europea mantenía niveles de identificación similares con más de un nivel institucional. Dentro de la Comunidad Europea, los encuestados manifestaban un nivel de identificación con su región semejante al que mostraban con respecto a su país. Sólo en Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido era la identificación con la nación mayor que la identificación con la región. La identificación regional era más fuerte entre los más jóvenes y los más educados, así como entre aquellos que mantenían actitudes más positivas hacia la Unión Europea (26).

De hecho, al mismo tiempo que, en el actual contexto político, los objetivos independentistas pueden perder buena parte de su vigor, la construcción europea es paralela a un proceso de difusión y profundización de las demandas autonomistas en países como Bélgica, España e Italia (27).

(25) Ver WOLFGANG STREECK y PHILLIPE C. SCHMITTER: «From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market», mimeo, 1991.

(26) *Eurobarómetro 36*, noviembre, 1991. Ver también VINCENT RAVET: *Les politiques régionales dans l'opinion publique*, Bruselas, Commission des Communautés Européennes, pág. 26.

(27) Sobre el auge de las demandas regionalistas en Italia en los últimos años, ver CARLO DESIDERI: «Italian Regions in the European Community», en B. JONES y M. KEATING, *ob. cit.*, y ROBERT LEONARDI: «The Regional Reform in Italy: From Centralized to Regionalized State», en *Regional Politics and Policy*, vol. 2, primavera/verano, 1992, págs. 217-246. Sobre el desarrollo de las ligas en el norte de Italia, ver RENATO MANNHEIMER (edit.): *La Lega Lombarda*, Milán, Feltrinelli, 1991. Ver asimismo Carlo E. RUZZA y OLIVER SCHMIDTKE: «The Making of the Lombard

Incluso en países como el Reino Unido, tan reacios hasta ahora a las tendencias descentralizadoras, las presiones regionalizadoras han ganado en importancia en los últimos años. Ello se ha reflejado en el aumento de las demandas de «devolución» política en Escocia y Gales (28). En lugar de conducir a una mayor homogeneización de las identidades culturales, la creación y regulación de un mercado único europeo ha hecho a escoceses y galeses más conscientes de sus propias singularidades (29). En la que medida en que el mercado único afecte directamente a los habitantes de tales países, los mismos serán más conscientes de las deficiencias de su representación en los niveles nacionales y supranacionales (30). El hecho mismo de que las regiones alemanas, españolas o belgas posean instituciones democráticas autónomas estimula las demandas autonomistas y/o independentistas de sectores significativos de la población de Escocia y Gales (31).

Por lo tanto, se puede argumentar que la transformación de las relaciones político-territoriales ha estimulado tanto el desarrollo como la redefinición al alza de las demandas autonomistas en Europa. Por ello mismo, la nueva situación política es compleja y contradictoria. Las nuevas posibilidades de influencia política, y el desarrollo de un modelo no estatista de articulación entre niveles de gobierno territorial múltiples y heterogéneos, apuntan hacia una declinación de los objetivos independentistas. Al mismo tiempo, el nuevo contexto político refuerza las demandas para un creciente control político por parte de las instituciones subnacionales sobre sus respectivos territorios, así como tiende a reforzar la heterogeneidad nacional de los territorios abarcados por los Estados europeos.

League», en *Telos*, núm. 90, invierno 1991/1992, págs. 57-70, y GIAN ENRICO RUSCONI: «Will Italy remain a nation?», en *Archives Européennes de Sociologie*, vol. 34, págs. 309-321.

(28) Ver MICHAEL KEATING y BARRY JONES: «Nations, Regions and Europe: The UK Experience», en B. JONES y M. KEATING (edits.), *ob. cit.*

(29) Ver SUSAN PARMAN: «The Future of European Boundaries: A Case Study», en THOMAS M. WILSON y M. E. SMITH (edits.): *Cultural Change in the New Europa*, Boulder, Westview Press, 1993.

(30) Ver ROGER LÉVY: *Scottish Nationalism at the Crossroads*, Edimburgo, Scottish Academic Press, 1990, págs. 144-145.

(31) Es significativo que algunas encuestas muestren que cerca del 40 por 100 de los escoceses apoyan la independencia. Ver M. KEATING y B. JONES, *ob. cit.*

IV. CONCLUSIÓN

El nuevo sistema político europeo es el resultado del desarrollo de la construcción europea y de los impulsos regionalizadores que se han venido desarrollando, con diferente intensidad, en los distintos Estados europeos. La construcción de tal marco político implica una redefinición, abierta y extremadamente compleja, de las relaciones político-territoriales en Europa. A nuestro juicio, el carácter cambiante, heterogéneo y no fijado de las relaciones político-territoriales, seguirá definiendo, en el futuro, el proceso de construcción de un sistema político europeo.

Las relaciones entre las instituciones políticas subnacionales, nacionales y comunitarias afectan directamente a las formas de distribución de la autoridad y el poder políticos. En este terreno, la ausencia de patrones generales e indisputados de ordenación política es uno de los rasgos centrales de la politeya europea. Mientras que todos los Estados de la UE comparten los rasgos básicos de la democracia liberal, sus modos de organización político-territorial se caracterizan por una extraordinaria variedad. A nuestro juicio, si bien se pueden establecer algunas líneas de evolución comunes en Europa, hay pocos motivos para anticipar un proceso de convergencia hacia un patrón único de relaciones entre los distintos niveles de gobierno territorial. De modo semejante, se puede anticipar que, en el nuevo marco político europeo, las formas y las intensidades de la movilización regional y etnoterritorial serán tan variadas como lo sean los recursos, tanto institucionales como de identidad, de los actores subnacionales (32). Puesto en términos diferentes, la construcción europea consiste en el tránsito de un sistema en el que la coordinación entre los distintos actores institucionales era asegurada jerárquicamente (básicamente, por el ejecutivo cada Estado central), a otro en el que la coordinación resultará de interacciones crecientemente desjerarquizadas entre los actores institucionales. Como ha sido señalado otras veces, un contexto de esas características tiende a reforzar, y no a diluir, las diferencias entre los actores organizados y los no organizados (33).

(32) Sobre este punto, ver igualmente EVELYNE RITAINE: «Territoire et Politique en Europe du Sud», en *Revue Française de Science Politique*, núm. 1, febrero 1994, págs. 95-98.

(33) Sobre las características e implicaciones de los diferentes tipos de coordinación entre actores (jerárquica y no jerárquica), ver especialmente FRITZ W.

En este sentido, a pesar de las características plurales y heterogéneas del sistema político emergente, es posible definir algunos rasgos generales del proceso de construcción europea. La pérdida, por parte de los Estados centrales, de su capacidad de control sobre esferas políticas decisivas ha ido acompañada por una relevancia creciente de los niveles políticos supranacionales y subnacionales. Esta situación ha creado, a su vez, nuevos estímulos y oportunidades para la movilización regional. Como consecuencia de ello, se han generado nuevos patrones de interacción entre actores situados en los diferentes niveles de gobierno, patrones que desbordan el control que los Estados-nación ejercían previamente sobre las relaciones internacionales. Consiguientemente, esta nueva situación política ha creado nuevas posibilidades para la acción de los movimientos regionalistas y nacionalistas periféricos, al tiempo que ha modificado los incentivos y las constricciones que operaban sobre los mismos. Como resultado de ello, tales movimientos deben reelaborar sus objetivos políticos previos. Todos estos factores indican que, en la actual coyuntura, estamos asistiendo a una redefinición crítica de las relaciones entre política y territorio en Europa, una redefinición que afecta igualmente a las posibilidades y metas de los actores políticos europeos.

SCHARPF: «Coordination in Hierarchies and Networks», en F. W. SCHARPF (edit.): *Games in Hierarchies and Networks*, Frankfurt am Main y Boulder: Campus Verlag y Westview Press, 1993, pág. 159.