

**De la Asamblea Parlamentaria de la CECA al Parlamento del
MERCOSUR. La representación política en los procesos de
integración regional, publicado en Agenda Internacional, Año 1,
Número 2.**

Por Mariana Vazquez¹

Introducción

El proceso de construcción de espacios regionales, que ha adquirido un fuerte impulso en las últimas décadas del siglo XX y a comienzos del XXI, nos lleva a reflexionar acerca de los escenarios políticos de la integración. La Unión Europea y el MERCOSUR comparten la vocación de ser mucho más que bloques económico-comerciales. Los logros en ese sentido son indiscutibles en el primer caso. Pensar la integración como proyecto político implica pensar en la construcción de una politeia en el espacio regional. La reflexión acerca de la dimensión parlamentaria de los procesos de integración no es entonces ni más ni menos que una reflexión sobre la legitimidad y la calidad democrática de aquella construcción.

En este artículo presentamos un estudio histórico-comparativo del proceso de creación político-institucional en la Unión Europea y el MERCOSUR, poniendo especial énfasis en la trayectoria de sus construcciones parlamentarias. A partir del análisis de ambos casos, intentaremos dar cuenta de algunos problemas para el ejercicio de la representación política que se plantean en el marco de los procesos de integración regional.

Es nuestra voluntad, a partir de este espacio de reflexión, el realizar una contribución al actual debate acerca de la futura institucionalidad del MERCOSUR. Consideramos que el nivel de ambición del proyecto integracionista estará en gran medida vinculado a la decisión de crear canales sólidos y democráticos para el ejercicio de la participación social en las decisiones colectivas.

**Primera Parte: La Asamblea Parlamentaria en la historia de la construcción
europea.**

Sección Primera: Trayectoria político-institucional del Parlamento Europeo.

Los debates que se han desarrollado a lo largo de los últimos cincuenta años en el seno del proceso europeo de integración, acerca del rol del Parlamento Europeo (PE), constituyen un reflejo de clivajes más profundos que separan a diversas concepciones de la integración. Las normas comunitarias que regulan la labor de la Asamblea surgen de un complejo proceso y el estudio de la trayectoria de la institución debe considerar como elemento central el permanente conflicto acerca de la distribución de poder entre los Estados-miembro, entre ellos y las instituciones de la integración y al interior del grupo que conforman estas últimas.

Entre 1948 y 1954 se crean tres asambleas europeas provistas de funciones diversas: de consulta (las asambleas de la Unión Europea Occidental y del Consejo de Europa) y de control (la asamblea de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero).

El Consejo de Europa se reúne por primera vez en Estrasburgo el 8 de mayo de 1949 y cuenta con dos instituciones principales: un Comité de Ministros y una Asamblea Consultiva. Es fundamental el rol que juega el movimiento europeo, creado

¹ Docente – Investigadora. Universidad de Buenos Aires.

en 1948, en la construcción de esta organización. Este reúne en La Haya, ese mismo año, una gran manifestación que intenta reunir a las personalidades más representativas de la voluntad europeísta. Con más de 800 participantes de toda la región, incluidos delegados republicanos españoles y de Europa del este en el exilio y con el importante apoyo de Winston Churchill, se aprueba por unanimidad la propuesta de creación de una Asamblea europea, “*abierta a todos los Estados democráticos de Europa*”. El proyecto final de creación de la Asamblea, que se define como meramente consultiva, sin poder legislativo alguno, pero con la atribución de hacer recomendaciones a los gobiernos y evaluar las medidas necesarias para poner en marcha la integración política y económica de Europa, es enviado a los gobiernos de los 16 Estados de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE). Es allí donde se ven los límites de la organización: no hay un brazo político que pueda dar impulso al proyecto.

A fines de 1948 el gobierno francés toma la iniciativa y propone la creación de una Asamblea europea. Esta propuesta no tiene una acogida favorable en todos los países. En enero de 1949, sin embargo, se logra un acuerdo acerca de crear el Consejo de Europa, que cuenta con la ***primera asamblea parlamentaria internacional en el mundo***. Esta última es un órgano deliberativo cuyos miembros son designados a partir de 1950 por los parlamentos de los países, cuyos poderes son sumamente limitados. Cuando se reúne por primera vez, participan grandes figuras, como: Churchill, Bidault o Spaak, con convicciones europeas muy fuertes.

La Asamblea de la Unión Europea Occidental, organización para la cooperación particularmente centrada en temas de defensa, está compuesta por los representantes de sus siete países miembros (Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Francia, Italia, Gran Bretaña y la República Federal Alemana) en la Asamblea del Consejo de Europa.

La Asamblea Común de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), antecesora del actual PE, sesiona por primera vez en Estrasburgo, el 7 de agosto de 1952, reuniendo a 72 delegados de los parlamentos nacionales de los seis países miembros de la Comunidad (Bélgica, Francia, Holanda, Italia, Luxemburgo y la República Federal Alemana). Esta Asamblea, que desempeña una función de control, se reúne una vez al año para discutir el informe de la Alta Autoridad Común, institución con poder de iniciativa y de decisión, contra la cual puede emitir un voto de censura. “En el origen modesto, limitado en sus atribuciones, actuando en el seno de una comunidad puramente económica, este parlamento de delegados no era aún más que una pálida anticipación del que conocemos hoy en día.”²

Los Tratados de Roma, que crean la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea para la Energía Atómica y entran en vigor en 1957, establecen la creación de una Asamblea única para las tres comunidades. Esta comprende 142 miembros. Designada en un primer momento por los parlamentos nacionales, se prevé su elección por sufragio universal directo, si así lo decide el Consejo. Su función continua siendo consultiva.

A partir de 1970, conjuntamente con el otorgamiento de recursos propios a la Comunidad, se establece que el poder presupuestario ha de ser compartido entre el PE y el Consejo de Ministros (CM), asignándose al primero la última palabra con respecto a los gastos no obligatorios. A partir de 1975, éste obtiene el derecho de rechazar el proyecto de presupuesto si estima que sus modificaciones no han sido consideradas. Finalmente, se otorga también al presidente del PE el derecho de declarar su aprobación definitiva una vez que ha finalizado el procedimiento.

² Abélès, Marc, La vie quotidienne au Parlement Européen, Paris, Hachette, 1992, pag. 24.

En 1973 se produce la primera ampliación de las comunidades y, con ella, de la composición de la Asamblea, a la cual se suman 36 eurodiputados británicos, 10 daneses y 10 irlandeses.

La elección de los miembros de la Asamblea por sufragio universal se establece en la Cumbre de París de 1974. Luego de sorteadas múltiples dificultades vinculadas al logro de una posición de consenso sobre cuestiones sensibles, como la distribución de las bancas o el modo de realización del escrutinio, las primeras elecciones para el PE tienen lugar en 1979. El nuevo Parlamento cuenta con 410 miembros: 81 para cada uno de los países más grandes (Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia), 25 para Holanda, 24 para Bélgica, 16 para Dinamarca, 15 para Irlanda y 6 para Luxemburgo. Este Parlamento obtiene una mayor legitimidad, pero dispone de poderes muy limitados: poder de control político, poder presupuestario adquirido parcialmente en 1970 y completado en 1975, pero no poderes legislativos.

La sentencia llamada “isoglucosa”, dictada en 1980 por el Tribunal de Justicia Europeo (TJE), marca un punto de inflexión interesante en la trayectoria del PE. Luego de las primeras elecciones directas y entre la disolución del PE previo y la conformación del siguiente, el CM adoptó una decisión sin consultarlo en un área en la que debía hacerlo. El TJE anuló la norma en cuestión, argumentando que la consulta al PE “constituye un factor esencial en el balance institucional que establece el Tratado”.

Se da en esta década la segunda ampliación de la Comunidad, con la entrada de Grecia, España y Portugal. El primer país se incorpora en 1981, lo que implica que la Asamblea cuenta, desde entonces, con 24 diputados más. El segundo y el tercero de ellos se suman en 1986, incorporando a la Asamblea 60 y 24 legisladores, respectivamente.

La entrada en vigor de los cambios establecidos por el Acta Única Europea y el Tratado de Maastricht implica un salto cualitativo considerable en cuanto al peso político del PE. El Acta Única, vigente a partir de 1987, lo vincula directamente con el proceso legislativo introduciendo el procedimiento de cooperación (cfr. sección 2). Este último otorga al PE competencias legislativas reales y el derecho de dictaminar sobre la adhesión de nuevos miembros o la asociación de terceros países. “Por primera vez, el Parlamento aparece como un actor pleno del juego institucional europeo.”³

El tratado de Maastricht o de la Unión Europea (TUE) mejora la posición del PE en la arquitectura institucional comunitaria: extiende los procedimientos de consulta y de dictamen conforme a nuevos campos y establece el procedimiento de codecisión, otorgando además al PE el derecho de iniciativa y el derecho de aprobar el nombramiento del presidente de la Comisión y de sus miembros. A partir de entonces, la duración del mandato de la Comisión y de los eurolegisladores coincide. En el marco de un esfuerzo por democratizar la Unión Europea (UE) en construcción, el TUE da al PE las atribuciones de nombrar a un Defensor del Pueblo, de presentar recursos ante el TJE y de reunirse con los Parlamentos Nacionales en Conferencia de Parlamentos, para dar conjuntamente con ellos su dictamen sobre las grandes orientaciones europeas (Bertrand, 1998⁴).

Una nueva ampliación se produce en 1995, a partir de la cual la Asamblea cuenta con 21 eurolegisladores austríacos, 22 suecos y 16 finlandeses. El equilibrio interno, sin embargo, no se modifica: los dos principales grupos políticos continúan siendo los socialistas y los demócrata-cristianos, que tienen más del 60% de las bancas.

En 1997, el Tratado de Ámsterdam amplía nuevamente el alcance del procedimiento de dictamen conforme y reforma y extiende el procedimiento de

³ Abélès, Marc, op. cit., pág. 57.

⁴ Op. cit., pág. 46.

codecisión a nuevos campos. Este reemplaza al de cooperación, que se mantiene para un número escaso de cuestiones vinculadas a la Unión Económica y Monetaria (cfr. sección 2). “Progresivamente, los poderes del PE tienden a incrementarse para hacer de él un verdadero co-legislador con el Consejo. En conjunto, se constata un refuerzo de los poderes del PE, de sus funciones tanto legislativas como de control político y de intervención en un número creciente de campos de la Unión Europea.”⁵

Finalmente el Tratado de Niza, aprobado en diciembre de 2000 y en vigor desde el 1 de enero de 2003, refuerza el papel de colegislador del PE. En la perspectiva de la ampliación de la Unión, limita el número máximo de eurolegisladores a 732 y prevé la distribución de las bancas entre los Estados miembros (a partir de las próximas elecciones) y los candidatos (a partir de su adhesión a la Unión). Esta distribución es la siguiente:

Estados miembros	Número de bancas	Estados candidatos ⁶	Número de bancas
Alemania	99	Bulgaria	17
Austria	17	Chipre	6
Bélgica	22	Eslovaquia	13
Dinamarca	13	Eslovenia	7
España	50	Estonia	6
Finlandia	13	Hungría	20
Francia	72	Letonia	8
Grecia	22	Lituania	12
Irlanda	12	Malta	5
Italia	72	Polonia	50
Luxemburgo	6	República Checa	20
Países Bajos	25	Rumania	33
Portugal	22		
Reino Unido	72		
Suecia	18		

La permanente ampliación de los poderes del PE ha llevado a algunos autores a considerar al sistema institucional de la UE como un bicameralismo casi perfecto (Hix⁷, 1999; Quermonne⁸, 1998; y Sidjanski⁹).

Sección Segunda: La Asamblea en el sistema legislativo europeo hoy.

Composición, atribuciones y funciones.

Actualmente, el PE cuenta con 626 miembros. Por el momento, las bancas se distribuyen de la siguiente forma:

⁵ Sidjanski, Dusan, “Etat européen ou Union européenne à vocation fédérale? », en *Swiss Political Science Review*, 4 (4), 1998, pág. 94.

⁶ Estos países, con la excepción de Bulgaria y Rumania, se incorporaron a la UE en mayo de 2004. La incorporación de los eurolegisladores representantes de los mismos se dará a partir de las próximas elecciones para el PE, a realizarse en el mismo año.

⁷ Hix, Simon, *The political system of the European Union*, St. Martin’s Press, New York, 1999.

⁸ Quermonne, Jean-Louis, *Le système politique de l’Union Européenne*, Montchrestien, Paris, 1998.

⁹ Op. cit.

País	Número de bancas
Alemania	99
Francia, Gran Bretaña, Italia	87
España	64
Países Bajos	31
Bélgica, Grecia, Portugal	25
Suecia	22
Austria	21
Dinamarca, Finlandia	16
Irlanda	15
Luxemburgo	6

Las elecciones europeas tienen lugar cada cinco años. Las últimas se han llevado a cabo en junio de 1999. Actualmente, comprende los siguientes grupos parlamentarios y diputados no inscritos:

Grupos Parlamentarios	Cantidad de Eurolegisladores
Partido Popular – Demócratas Europeos (PPE)	233
Partido de los Socialistas Europeos (PSE)	180
Partido Europeo de los Liberales, Demócratas y Reformistas (ELDR)	51
Verdes – Alianza Libre Europea (V-ALE)	48
Izquierda Unitaria Europea – Izquierda Verde Nórdica (IUE-IVN)	42
Unión por una Europa de las Naciones (UEN)	30
Grupo Técnico de Diputados Independientes – Grupo Mixto (IDI)	18
Europa de las Democracias y de las Diferencias (EDD)	16
Diputados no inscritos	8

Fuente: PE, septiembre de 2003.

Organizaremos la presentación de las funciones y atribuciones del PE siguiendo la división que de éstas realiza Geneviève Bertrand en: poderes de control, presupuestarios y legislativos.

Poderes de control

El Tratado de París y, posteriormente, los Tratados de Roma, establecían la responsabilidad de la Comisión (antigua Alta Autoridad Común) ante la Asamblea. Pero, a partir de Maastricht, ésta debe aprobar la composición de la Comisión y de su presidente y, como hemos señalado previamente (cfr. sección 1), la duración del mandato de ambas instituciones coincide. El Parlamento es consultado antes de que los gobiernos designen al futuro presidente de la Comisión y toda la Comisión debe someterse a un voto de aprobación de aquél antes de ser nombrada de común acuerdo por los gobiernos. A ello hay que agregar que los parlamentarios europeos recurren frecuentemente a las interpelaciones a la Comisión y al Consejo, como instrumento de control. El Parlamento ha creado, en varias ocasiones, comisiones temporales encargadas de investigar las situaciones de presunta infracción o de mala administración en la Comunidad. También se reconoce el derecho de todo ciudadano o persona jurídica a presentarle peticiones que una de sus comisiones permanentes está encargada de

estudiar. El Tratado de la Unión Europea dispone, además, que el PE nombre al Defensor del Pueblo, encargado de recibir los reclamos por mala administración en la acción de las instituciones, a excepción del TJE.

Poderes presupuestarios

Estos poderes se establecen en: uno del 22 de abril de 1970 (vigente desde el 1 de enero de 1971), y otro del 22 de julio de 1975 (vigente desde el 1 de junio de 1977), que crea además el Tribunal de Cuentas. El presupuesto, elaborado por la Comisión, va y viene entre el Consejo y el Parlamento, las dos instituciones que constituyen la autoridad presupuestaria. El segundo tiene la última palabra en lo que respecta a los gastos no obligatorios: gastos de funcionamiento de las instituciones y, sobre todo, “operativos” (créditos de los fondos estructurales, créditos para la investigación, la energía, etc.). Estos últimos representan un porcentaje importante del presupuesto y determinan las posibilidades de desarrollo de la Comunidad a través de la profundización de algunas políticas comunitarias (regional, de investigación, etc.). Sobre los gastos obligatorios, la última palabra la tiene el Consejo. Se trata fundamentalmente de los gastos de la Política Agrícola Común y, sobre todo, de la garantía de los mercados agrícolas. El Parlamento tiene también la facultad de rechazar globalmente el presupuesto, “por motivos importantes”, lo que ha hecho en varias oportunidades. En ese caso, el procedimiento presupuestario debe recomenzar.

Es competencia del presidente del Parlamento declarar la aprobación definitiva del presupuesto, una vez finalizado el procedimiento. Esta disposición es importante en tanto le permite imponer su propia interpretación de la normativa comunitaria.

Por último el Parlamento aprueba, previa recomendación del Consejo, la ejecución del presupuesto del año anterior por la Comisión, basado sobre todo en los informes del Tribunal de Cuentas.

Poderes legislativos

Estos poderes, conducentes a la adopción de los actos comunitarios de alcance interno o internacional, se ejercen a través de varios procedimientos: consulta, cooperación, codecisión o dictamen conforme.

Procedimiento de consulta

La función consultiva del Parlamento en el proceso legislativo, que no es un poder legislativo propiamente dicho, ya que no vincula ni a la Comisión ni al Consejo, establecida por el Tratado de la Comunidad Europea, es confirmada por el TUE. Esta ha sido ampliada a la Política Exterior y de Seguridad Común y a la Cooperación en Justicia y Asuntos de Interior.

Además de esta facultad, establecida por los tratados, se ha desarrollado un procedimiento de consulta facultativo, por iniciativa del Consejo. La Comisión dispone de un cuasi-monopolio del poder de proposición. El proyecto adoptado por ella es transmitido al Parlamento para que elabore un dictamen que no tiene un carácter vinculante. El Consejo puede tenerlo en cuenta y la Comisión se compromete a hacerlo modificando su posición inicial en tanto aquél no haya resuelto. Es a él al que corresponde declarar la aprobación definitiva de la decisión pronunciándose, de acuerdo al caso, por mayoría simple, mayoría calificada o unanimidad.

Procedimiento de cooperación

Este procedimiento ha sido establecido por el Acta Única Europea, conjuntamente con la extensión del voto por mayoría calificada en el Consejo, para la puesta en marcha del mercado interno. Ha sido un antecedente importante para avanzar luego hacia el procedimiento de codecisión, establecido por el Tratado de la Unión Europea (cfr. sección 1). Este tratado extiende ampliamente el ámbito de aplicación de la cooperación a nuevos campos, particularmente a la política social, la educación y la formación profesional, el medio ambiente, distintas medidas vinculadas a la unión económica y monetaria y algunas de aplicación relacionadas con los fondos estructurales, las redes transeuropeas, etc., en tanto que la aplicación y gestión del mercado interno, hasta entonces uno de los principales ámbitos de la cooperación, entra en el de la codecisión. Este último procedimiento es aplicado posteriormente por el Tratado de Ámsterdam incluso a los nuevos ámbitos a los que Maastricht había extendido la cooperación y prevé limitar el alcance de esta última al campo de la unión económica y monetaria.¹⁰

Procedimiento de codecisión

El procedimiento de codecisión ha sido establecido por el Tratado de la Unión Europea, en beneficio del Parlamento en su relación con el Consejo para el ejercicio del poder normativo en algunos campos, limitados pero importantes, como la regulación del mercado interior, la libre circulación de los trabajadores y la libertad de establecimiento, y la elaboración de los programas-marco en un cierto número de sectores (investigación, medio ambiente, redes transeuropeas, educación, salud pública, cultura, protección de los consumidores, etc.). En los campos de aplicación de este procedimiento el Parlamento tiene un derecho de veto, a condición de que se pronuncie con una mayoría absoluta de sus miembros. Dada su gran complejidad, el Tratado de Ámsterdam lo ha simplificado, así como lo ha ampliado a nuevos campos.¹¹

¹⁰ A partir del Tratado de Ámsterdam, los supuestos de aplicación del procedimiento de cooperación han sido los siguientes: norma relativa a la participación de los centros de investigación y las universidades en la política comunitaria de I+D y a la divulgación de los resultados de los programas de I+D; seguridad e higiene en el trabajo; política social llevada adelante por los Estados-miembro; reglas de vigilancia mutua en materia de unión económica y monetaria; definición de las condiciones de acceso de las instituciones u organismos de la comunidad a las entidades financieras; definición de las condiciones de emisión de deuda pública de los Estados-miembro; denominación y especificación de la moneda común. El procedimiento de cooperación puede resumirse de la siguiente forma:

- El Consejo, a propuesta de la Comisión y luego del dictamen del Parlamento, establece una posición común. Esta se somete al estudio del Parlamento el cual, en un plazo de tres meses puede, o bien aceptarla (explícita o implícitamente), o bien rechazarla, o enmendarla. En el plazo de un mes, la Comisión decide si toma en cuenta o no las enmiendas del Parlamento;
- El Consejo procede entonces a una segunda lectura;
- En caso de rechazo del Parlamento, el Consejo deberá pronunciarse por unanimidad. Si aquél ha efectuado enmiendas, deberá votar por mayoría calificada si la Comisión las ha tenido en cuenta y por unanimidad si ésta no ha considerado oportuno hacerlo;
- En ausencia de una decisión del Consejo en un plazo de tres meses, se considera rechazada la propuesta de la Comisión.

¹¹ Lo ha extendido a los siguientes terrenos: medidas para incentivar el empleo; política social (igualdad de oportunidades y trato); salud pública (requisitos mínimos de calidad y seguridad, medidas veterinarias

Dictamen conforme

El Acta Única otorgaba al PE el poder de dictamen conforme en lo referente a la adhesión de nuevos miembros y a la firma de acuerdos de asociación. El Tratado de la Unión Europea amplía el campo de aplicación de este procedimiento, especialmente a las decisiones vinculadas al derecho de residencia de los ciudadanos europeos, a la organización de los fondos estructurales, a la creación del Fondo de Cohesión, a ciertas disposiciones institucionales relacionadas con la unión económica y monetaria, a los acuerdos internacionales de cierta importancia y a la uniformización de los procedimientos de votación para las elecciones del PE (establecimiento de una ley electoral uniforme). “Se trata de materias de gran importancia política y económica (...). El Parlamento ha rechazado o diferido su dictamen conforme sobre varios acuerdos con terceros países, a causa de sus reservas sobre el comportamiento de dichos países o sobre su respeto a los derechos humanos. El Parlamento ha pedido también (con cierto éxito) que se le asocie plenamente a la elaboración de los mandatos de negociación y al desarrollo de las propias negociaciones.”¹² El Tratado de Amsterdam extiende este procedimiento a cuatro disposiciones ya existentes (adhesión, fondos estructurales y de cohesión, propuestas del PE relativas al procedimiento electoral uniforme, conclusión de ciertos acuerdos internacionales), traslada algunos de los campos de aplicación del dictamen conforme a la órbita de aplicación del procedimiento

y fitosanitarias); principios generales de transparencia; lucha contra el fraude contra los intereses financieros de la Comunidad; cooperación aduanera; estadísticas. Además, forman parte del procedimiento las siguientes cuestiones, anteriormente sometidas a otros procedimientos: normas para prohibir la discriminación basada en la nacionalidad; disposiciones para facilitar el ejercicio del derecho de los ciudadanos a trasladarse y residir libremente en el territorio de los Estados-miembro; mercado interior: normas de seguridad social para los trabajadores migrantes comunitarios; derecho de establecimiento: coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al trato especial a los extranjeros; coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas previstas en los Estados-miembro relativas al ejercicio de las actividades no asalariadas; y modificación de los principios legales vigentes relativos al régimen de las profesiones relacionadas con la formación y las condiciones de acceso de las personas físicas; política de transportes; política social (artículos resultantes de la incorporación al Tratado del Acuerdo sobre política social, excepto los aspectos sujetos a la unanimidad); aplicación de decisiones relacionadas con el Fondo Social Europeo; formación profesional; redes de transporte europeo; aplicación de las decisiones en relación al Fondo de Desarrollo Regional; I+D; medio ambiente, cooperación para el desarrollo. El Tratado de Niza extiende aún más los campos de aplicación de este procedimiento. La versión simplificada por el Tratado de Ámsterdam de este procedimiento puede resumirse de la siguiente forma:

- El Consejo, a propuesta de la Comisión y previo dictamen del Parlamento, elabora una ‘posición común’. Esta es sometida al Parlamento, que puede aceptarla, en cuyo caso queda aprobada definitivamente y se cierra el proceso favorablemente, o bien rechazarla con la mayoría de sus miembros y el texto se considera no adoptado, lo que constituye un veto absoluto, o adopta con esa misma mayoría modificaciones y, si el Consejo, a su turno, las aprueba, el acta puede adoptarse definitivamente.
- En el caso en que el Consejo no apruebe todas las reformas votadas por el Parlamento, el presidente del Consejo, de acuerdo con el de aquél, convoca a un Comité de Conciliación que reúne a los miembros del Consejo y a los representantes del Parlamento, en tanto la Comisión participa de sus trabajos, con el objetivo de aproximar las posiciones.
- Si en un plazo de seis semanas luego de su convocatoria el comité aprueba un proyecto común, el Parlamento y el Consejo disponen cada uno de un plazo igual para aprobar el acta de conformidad con aquél. En ausencia de aprobación por parte de uno u otro, el mismo se considera no aprobado. La aprobación requiere la mayoría absoluta de los sufragios expresados en el Parlamento y la mayoría calificada del Consejo.

¹² Noël, Emile, Las instituciones de la Comunidad Europea, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1993, pp. 40-41.

de codecisión, a la vez que exige el dictamen conforme del Parlamento para la adopción de sanciones aplicables, en caso de violación grave y persistente de los derechos fundamentales, a un Estado-miembro.

La Asamblea en el proceso legislativo europeo

El sistema político de la Unión Europea presenta características que resultan familiares desde el enfoque de la política comparada. Éste es particularmente el caso de su proceso legislativo y del tipo de vínculo que se establece entre las dos instituciones que desempeñan las funciones legislativas: el CM y el PE¹³. Se ha evolucionado poco a poco y a partir de la extensión de los poderes legislativos del Parlamento hacia un bicameralismo casi perfecto, en especial en el marco de la aplicación del procedimiento de co-decisión. Su característica más original tiene que ver con el aún actual predominio del CM en el proceso y con los incentivos institucionales y políticos que llevan a la conformación, para una importante cantidad de cuestiones, de una “gran coalición” en el Parlamento (Hix, 1999¹⁴).

Tanto el CM como el PE han desarrollado su propia estructura organizativa y sus estrategias para maximizar su influencia vis-à-vis el otro en el proceso legislativo. El Parlamento se ha organizado en torno a tres estructuras consideradas de gran importancia para el control de la agenda de la institución.

En primer lugar, el liderazgo parlamentario, constituido centralmente por su presidente, sus catorce vicepresidentes y los líderes de los grupos políticos.

En segundo lugar estos grupos, que constituyen mecanismos centrales para la estructuración del debate y la conformación de coaliciones en el proceso legislativo. Se han convertido en organizaciones complejas con su propio presupuesto, estructuras de liderazgo, apoyo administrativo y grupos de trabajo. Son fundamentales en relación a cuestiones como la selección del liderazgo parlamentario, la designación de los miembros de las comisiones y la definición de la agenda de la Asamblea. “(...), si un partido político nacional no pertenece a un grupo político, es muy poco probable que pueda asegurar a sus legisladores miembros algún cargo o el cumplimiento de sus objetivos de política. A su vez, los partidos nacionales tienen más probabilidades de asegurar estas metas si pertenecen a los grupos más grandes que si pertenecen a los más pequeños. Estas presiones han facilitado consecuentemente la reducción del número de grupos políticos en el PE y la consolidación del PSE y el PPE. Si bien las elecciones para el Parlamento incrementan la fragmentación de los grupos políticos (debido a que las campañas se articulan en torno a cuestiones nacionales), la estructura de incentivos en el Parlamento reduce dicha fragmentación entre las elecciones.”¹⁵ Estos incentivos llevan a una creciente cohesión al interior de los grupos, si bien las delegaciones nacionales continúan siendo muy fuertes.

“En este sentido, el PE es similar a sus homólogos nacionales. Las formaciones que lo componen aparecen como la expresión pública de la diversidad de opiniones y de

¹³ Debemos destacar nuevamente que ambas instituciones actúan a partir de una propuesta de la Comisión Europea. Esta tiene el derecho exclusivo de iniciativa legislativa de acuerdo a la mayoría de los artículos del Tratado que se refieren al establecimiento y regulación del mercado único.

¹⁴ Op. cit.

¹⁵ Hix, Simon, op. cit., cáp. 3, pp. 76-78.

elecciones de los electores. Como en otras asambleas democráticas, los grupos parlamentarios encarnan al sufragio popular. Pero juegan un rol por cierto original, como verdadero lugar de socialización de los elegidos. (...) cada uno es portador de una tradición y de una cultura política que le son propias. (...), el grupo parlamentario representa la instancia más apta sino para fusionar, al menos para aproximar, sensibilidades vecinas. Es la 'casa común' que alberga en su seno a individuos que comparten globalmente los mismos principios, incluso si son los herederos de historias diferentes.”¹⁶

La tercera y última estructura organizativa a considerar es el sistema de comisiones parlamentarias, fuertemente influyentes y en las cuales tiene lugar el verdadero análisis de la legislación de la Unión Europea.

La elección de las estrategias para la conformación de coaliciones en este marco se ve influida por la arquitectura institucional y las normas que regulan la labor de la Asamblea. La coalición más común es una gran coalición entre los tres grupos de partidos centrales: el PSE, el PPE y el ELDR. No existe actualmente en el PE un alineamiento de “partidos de gobierno” vs. “partidos de oposición”. Contrariamente a lo que ocurre en el parlamentarismo, el PE no debe conformar una coalición mayoritaria que dé apoyo a un gobierno determinado. Las coaliciones se forman entonces a partir de los votos individuales de los legisladores. Sin embargo, en muchas ocasiones el PE se comporta como un actor único, con un alto nivel de cohesión, manifestando un interés común (promover una mayor integración) en oposición al interés del CM (en tanto cámara legislativa en donde están representados los Estados) o de aquel y de la Comisión (en tanto instituciones que poseen poderes ejecutivos) (Abélès, 1992; Garret y Tsebelis, 2000; y Hix, 1999). “(...), la competencia del PE, a pesar de ser elegido directamente, es aún muy limitada. Para tener un impacto en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea, el PE debe impresionar a la Comisión y al Consejo con la superioridad de sus argumentos. No puede blandir la amenaza de poderes constitucionales o la habilidad para movilizar al público.”¹⁷

Incluso en ausencia de dicho interés parlamentario común, las reglas del proceso legislativo en la UE facilitan e incentivan la conformación de una “gran coalición”. “(...) la relación oligopólica entre los dos grupos más numerosos se ve reforzada por el requerimiento de una mayoría absoluta, la actual relación de fuerzas entre los partidos y el posicionamiento político de estos últimos en las dimensiones izquierda-derecha y pro-anti Europa. El PSE y el PPE deben cooperar para asegurar cierta coherencia legislativa y proteger sus intereses partidarios y sus objetivos de política.”¹⁸

La política de construcción de coaliciones varía de acuerdo a que sea requerida una mayoría simple o una mayoría absoluta. En las primeras etapas de la votación se requiere la primera pero, de acuerdo al derecho comunitario, las resoluciones sobre la legislación en la UE exigen la mayoría absoluta de todos los miembros del PE. Y, como afirma Simon Hix: “(...) cuando es requerida una mayoría absoluta la conformación de una coalición ganadora sin la participación del PPS y el PPE es virtualmente imposible.”¹⁹ Esto trae bastantes problemas a la institución, dado que el promedio de asistencia es de un 75%, con lo cual se requiere una coalición del 67% de los presentes (2/3) para la aprobación por mayoría absoluta. Se estimula así la cooperación entre los

¹⁶ Abélès, Marc, op. cit., pp. 148-149.

¹⁷ Kohler-Koch, op. cit., pág. 129.

¹⁸ Hix, Simon, op. cit., pág. 84.

¹⁹ Hix, Simon, op. cit., pág. 81.

dos grupos más numerosos. Esta coalición se ve promovida además por las opciones de política de ambos en la dimensión política clave que esté en juego en la interacción entre el PE y el CM. Por ejemplo, en la dimensión pro/anti Europa los dos grupos políticos son moderadamente pro-europeos. Simon Hix afirma sin embargo que, contrafácticamente, con el requerimiento de una mayoría simple y una mayor consolidación del PSE y el PPE, podrían comenzar a formarse coaliciones alternativas.

Segunda Parte: La Comisión Parlamentaria Conjunta en la vida política del MERCOSUR.

Sección Primera: Trayectoria político-institucional de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR.

El Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, firmado en 1988 entre Argentina y Brasil, establece que los proyectos de acuerdos específicos negociados entre los gobiernos, antes de su envío a los respectivos poderes legislativos, serían evaluados por una “Comisión Parlamentaria Conjunta de Integración, de carácter consultivo, que estará compuesta por doce legisladores de cada país designados por los respectivos poderes legislativos, con mandato de dos años.” Sin embargo, en el Acta de Buenos Aires, firmada en 1990 por los nuevos gobiernos de estos dos países, no se menciona. Incluso se ha afirmado, considerando el rol de la actual Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), que “comparando con la capacidad de efectuar recomendaciones previas que tenía la Comisión en el tratado bilateral argentino-brasileño de 1988, puede sostenerse que la instancia parlamentaria del MERCOSUR ha retrocedido en su capacidad de influencia.”²⁰

El diseño institucional del MERCOSUR se establece en el Tratado de Asunción (TA), firmado entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay el 26 de marzo de 1991 y, posteriormente, en el Protocolo de Ouro Preto (POP), firmado el 14 de diciembre de 1994. Ambos constituyen el núcleo de la base jurídica sobre la que se asienta el proceso de integración. El primero de ellos apenas menciona, en su último párrafo, que con el objeto de “facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común se establecerá una CPC del MERCOSUR”, así como que los poderes ejecutivos de los Estados Parte “mantendrán informados a los respectivos Poderes Legislativos sobre la evolución del Mercado Común...” Es entonces que los parlamentarios de los países miembros del MERCOSUR toman la iniciativa de crear la Comisión, estableciendo el mismo año de la firma del TA su primer reglamento interno. Dicha resolución es acompañada por una declaración que manifiesta “la necesidad de institucionalizar la voluntad política de los parlamentos de los cuatro países de participar activamente en el proceso de integración del MERCOSUR.”

En diciembre de ese año se aprueba su primer reglamento interno, el cual define ciertas atribuciones de la Comisión que no estaban presentes en el Tratado. En primer lugar, se le otorga un carácter consultivo, deliberativo y de formulación de propuestas, para luego especificarse con mayor detalle aquellas atribuciones. Se establece que emitirá resoluciones vinculadas a las siguientes cuestiones: acompañar la marcha del proceso de integración regional, desarrollar las acciones necesarias para facilitar la

²⁰ Geneyro, Rodolfo y Mustapic, Ana María, “Fortalecimiento de la dimensión parlamentaria e institucional del proceso de integración. Pautas para su futura evolución”, en Caetano, Gerardo y Perina, Rubén (eds.), Parlamentos e instituciones en el MERCOSUR. Los nuevos desafíos, UPD (OEA)-CLAEH-CPC, Montevideo, 2000.

futura instalación del parlamento del MERCOSUR, solicitar a los órganos institucionales del MERCOSUR informaciones respecto a la evolución del proceso de integración, y constituir subcomisiones. También emitirá recomendaciones sobre la conducción del proceso de integración y la realización de estudios sobre la armonización legislativa y, además, propondrá normas de derecho comunitario referidas al proceso de integración, entre otras cosas.

La primera reunión ordinaria de la CPC se realiza en mayo de 1992. En ella se adoptan varias recomendaciones y resoluciones, entre las que cabe destacar la que recomienda a los gobiernos de los países miembros la elaboración de un documento complementario del TA en el que se establezca que la condición de miembro del MERCOSUR está sujeta a la vigencia de las instituciones democráticas y al cumplimiento de los pactos de derechos humanos en sus respectivos territorios.

El POP complementa y desarrolla la estructura institucional establecida por el TA, al mismo tiempo que dota al MERCOSUR de personería jurídica internacional. Este Protocolo institucionaliza el rol de la Comisión. Es en base a este Protocolo que se elabora un nuevo reglamento interno, aprobado en junio de 1995.

Sección Segunda: Funciones y atribuciones de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR.

La CPC está integrada por 16 legisladores por país (8 diputados y 8 senadores), que son designados por los respectivos parlamentos nacionales, según sus procedimientos internos. De acuerdo al POP, la Comisión “procurará acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados Parte para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR (...). De la misma manera, coadyuvará en la armonización de legislaciones, tal como lo requiera el avance del proceso de integración. Cuando fuere necesario, el Consejo solicitará a la CPC el examen de temas prioritarios.” Finalmente, el Protocolo establece que la Comisión tendrá la facultad de efectuar recomendaciones al Consejo, por intermedio del Grupo Mercado Común. Este documento define un nuevo contexto para su actuación, si bien su lugar en el diseño institucional continúa siendo muy débil. Es en base a este protocolo que, como señalamos, se elabora un nuevo reglamento interno. El mismo otorga a la Comisión las siguientes funciones y atribuciones: acompañar la marcha del proceso de integración regional expresado en la formación del Mercado Común del Sur e informar a los Congresos Nacionales a ese respecto; desarrollar las acciones necesarias para facilitar la futura instalación del Parlamento del MERCOSUR; solicitar a los órganos institucionales del MERCOSUR informaciones respecto a la evolución del proceso de integración, especialmente en lo que se refiere a los planes y programas de orden político, económico, social y cultural; constituir subcomisiones para el análisis de los temas relacionados con el actual proceso de integración; emitir recomendaciones y dictámenes respecto a la conducción del proceso de integración y de la formación del mercado común, y sobre decisiones, resoluciones, directivas y propuestas, que deban ser dictadas por los órganos institucionales pertinentes del MERCOSUR; elaborar política legislativa de integración y realizar los estudios necesarios tendientes a la armonización de las legislaciones de los Estados parte, aprobar los proyectos correspondientes y otras normas de derecho comunitario, que serán remitidos a la consideración de los Parlamentos Nacionales; acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados parte para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR; concertar relaciones de cooperación con los parlamentos de terceros países y con otras entidades constituidas en el ámbito de los demás esquemas de integración regional; establecer relaciones y suscribir acuerdos sobre cooperación y asistencia técnica con organismos públicos y privados, de carácter nacional, regional,

supranacional e internacional; sin perjuicio de la enumeración antecedente, la Comisión podrá establecer otras atribuciones dentro del marco del TA y del POP.

La Comisión remite recomendaciones al Consejo del Mercado Común (CMC) y adopta su propio reglamento interno. En este último ha sido establecido que sus decisiones han de ser tomadas por consenso de las delegaciones de todos los Estados parte. Este consenso es expresado por el voto de la mayoría de sus integrantes.

Al incluir a la Comisión en la estructura institucional del MERCOSUR, el POP le confiere legitimidad jurídica como órgano de la integración. Y al transformarse en ley interna, permite y legitima la inserción del “brazo parlamentario” de la integración en el seno de los parlamentos nacionales de los Estados parte (Drummond, 1998²¹).

Sección Tercera: La Comisión Parlamentaria Conjunta en la arquitectura institucional del MERCOSUR.

En el MERCOSUR, los únicos órganos con capacidad decisoria son el CMC, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio, todos conformados por miembros pertenecientes a los poderes ejecutivos. En su breve historia se ha rechazado sistemáticamente el establecimiento de cualquier tipo de arreglo institucional que restringiera la soberanía de los Estados.

Los parlamentarios de los países miembros han demostrado cierto interés por el proceso de integración desde sus orígenes y la Comisión, con la redacción del reglamento interno, ha definido para sí misma un rol más amplio que el que le daba el TA. El POP le ha otorgado institucionalidad, dándole así legitimidad jurídica como institución de la integración y abriendo una vía para el reforzamiento de su estatus al interior de los parlamentos nacionales, si bien la inserción de las secciones nacionales es aún dispar entre ellos. Teniendo en cuenta las disposiciones del Protocolo, podemos reconocer entonces dos dimensiones de la acción de la CPC.²² Por un lado, una dimensión externa que toma dos formas: las reuniones cuatripartitas de las cuales surgen las recomendaciones al CMC y los vínculos con otros órganos parlamentarios, regionales (el caso del PE es el más significativo) o nacionales (a este respecto es interesante la visita realizada por la CPC al Congreso de los EEUU). Y, por otro lado, una dimensión interna que tiene que ver con la importancia de su rol al interior de y de su vinculación con los parlamentos nacionales. “Se plantea aquí un claro relacionamiento entre la CPC y los parlamentos de cada Estado en el proceso de internalización de las normas aprobadas por los órganos decisorios. Si bien la CPC no tiene competencia atribuida en esta materia, su labor resulta indispensable también como órgano de asesoramiento hacia el interior de los Parlamentos nacionales.”²³ Esta dimensión interna, vinculada al rol de las secciones nacionales de la Comisión, también adopta varias formas, desde la propiamente legislativa, hasta un carácter consultivo o de

²¹ Drummond, María Claudia, Las competencias de la Comisión Parlamentaria Conjunta y sus vínculos con otros órganos e instancias del MERCOSUR. Alternativas para su fortalecimiento, trabajo presentado en el seminario: “Perspectivas institucionales del MERCOSUR: Organización y funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta”, organizado por el CEFIR y la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, Buenos Aires, 2-4 de junio de 1998.

²² Esta diferenciación ha sido destacada en Drummond, María Claudia, op. cit.

²³ Abreu, Sergio, La Comisión Parlamentaria Conjunta y los parlamentos de los Estados miembros del MERCOSUR, trabajo presentado en el seminario: “Perspectivas institucionales del MERCOSUR: Organización y funcionamiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta”, organizado por el CEFIR y la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, Buenos Aires, 2-4 de junio de 1998, pág. 5.

asesoramiento a las restantes comisiones de cada uno de los Estados, así como de recolección de información.

Frente a un nivel cada vez mayor de elaboración de las propuestas de la CPC, la respuesta ha sido de cuasi-indiferencia por parte del CMC, lo cual ha llevado a la Comisión a considerar y reclamar un estatus mayor en cada una de sus reuniones. La Comisión ha producido también definiciones políticas importantes, que implican una toma de posición frente a acontecimientos que se producen o en sus estados parte o en la escena mundial y que, directa o indirectamente, están orientadas a influir sobre la dirección del proceso de integración. Es preciso destacar la recomendación de la Comisión de la inclusión de una cláusula democrática, es decir, de la vigencia de la democracia como condición sine qua non para la pertenencia al MERCOSUR. También el impulso a la aprobación de la Carta Social del MERCOSUR.

En relación a su posicionamiento en un espacio que trasciende el Cono Sur, es interesante también la resolución de 1998 en la cual se plantea la necesidad de fortalecer la posición negociadora del MERCOSUR como bloque regional en el marco del proyecto de creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en la cual la Comisión afirma que el CMC debe arbitrar los medios pertinentes para materializar su participación en todas las rondas de negociaciones que se realicen en dicho marco. Y en este sentido, la proyección de la Comisión es interesante y se expresa en actuaciones que van desde la invitación a participar a los parlamentarios de los países asociados (Bolivia y Chile), ya tratada en reuniones anteriores, al importante acuerdo de cooperación con la Unión Europea, pasando por su exitosa visita al Congreso de los EEUU. Es destacable en este sentido el posicionamiento de la Comisión en relación a la manifestación institucional exterior del proceso de integración.

Para finalizar y como ya señalamos, ha habido también una preocupación por seguir la marcha general del proceso, que se expresa de manera permanente en recomendaciones acerca de la remoción de obstáculos al respecto (transporte, circulación en las fronteras, etc.) y de la necesidad de establecer progresivamente la convergencia de políticas macroeconómicas o, para comenzar, la consulta previa. A esto se suma una multiplicidad de definiciones sobre cuestiones muy específicas vinculadas a sectores particulares afectados en mayor o menor grado por el proceso.

Hay en este proceso una tensión entre el incremento cuantitativo y cualitativo de la labor de la comisión y los límites que a su accionar han impuesto los tratados. El POP le ha dado un lugar más importante, en comparación con el TA, pero éste continúa siendo consultivo, deliberativo y de formulación de propuestas, sin poder de creación legislativa.

Tercera Parte: La dimensión parlamentaria de los procesos de integración. Una visión desde la política comparada.

En el marco del relanzamiento del proceso de integración en América del Sur que parece tener lugar en estos tiempos, es insoslayable la discusión acerca de la forma político-institucional más adecuada para garantizar, extender y profundizar el ejercicio de la democracia en un espacio político más amplio, que trascienda las fronteras de los Estados-nación. En este sentido, esperamos que la comparación de los logros y de deudas de la Unión Europea y el MERCOSUR con respecto ello pueda contribuir con ese debate. La comparación se lleva adelante en torno a varios ejes de análisis.

En primer lugar, consideramos a la Unión Europea y al MERCOSUR a partir de un análisis de la forma político-institucional adoptada por cada uno de los procesos. En el caso europeo, su particular desarrollo histórico ha dado lugar a un sistema político complejo, en cuyo marco se ha otorgado a las instituciones europeas cada vez mayores poderes ejecutivos, legislativos y judiciales, es decir, poderes de gobierno. Debido a ello y dado el alcance que tiene el derecho comunitario a partir del establecimiento de los principios de primacía y efecto y aplicabilidad directos, el impacto de las decisiones tomadas en el nivel comunitario sobre las quince sociedades es sumamente importante. El proceso político de la Unión Europea constituye un rasgo permanente de la vida política en Europa. En el análisis del proceso de construcción institucional y del complejo entramado comunitario actual, se destaca la tensión entre las tendencias supranacional e intergubernamental. La forma en la cual esta tensión se resuelve en cada momento lleva a una redefinición de la relación ejecutivo-legislativo, tanto en el nivel regional como en el nacional. Desde este punto de vista, el caso del MERCOSUR es diferente: se trata de una particular combinación de diplomacia presidencial y una arquitectura institucional y jurídica intergubernamental.

El contexto histórico del surgimiento de ambos procesos es un factor importante a considerar al intentar comprender estas diferencias. La CECA nace fundamentalmente a partir de la voluntad política y social de evitar nuevas guerras en Europa. Pero nace también en un contexto de apogeo del Estado de Bienestar, de revalorización del rol del Estado, de la política, en las dimensiones económica y social.²⁴ El MERCOSUR nace, por el contrario, en el marco del predominio de valores neoliberales que destacan el rol del mercado como el más eficiente distribuidor de recursos en una sociedad²⁵. Pero incluso en ese contexto se propone como objetivo a alcanzarse la conformación de un mercado común, frente a la opción de creación de un área de libre comercio²⁶. Con respecto a la arquitectura institucional, se escoge un diseño simple, intergubernamental. Se prioriza al esquema de integración como favorecedor del incremento del comercio por sobre la integración productiva, política y social. Por último, la cuestión de las diferentes tradiciones en cuanto a la forma de gobierno, parlamentarista en un caso, presidencialista en el otro, también es un elemento central a considerarse.

En segundo lugar, continuando con la comparación, nos parece interesante responder al interrogante acerca de si los procesos de integración regional analizados han llevado a una mayor concentración de poder en los poderes ejecutivos, nacionales y/o comunitarios, en caso de que existan instituciones supranacionales a las que se otorgue dicha función. En el caso de la Unión Europea, la respuesta a esta pregunta nos lleva a establecer dos niveles de análisis estrechamente vinculados, pero que pueden estudiarse en forma diferenciada. Si consideramos el ámbito estatal-nacional, mientras algunos autores han afirmado que la europeización ha implicado la transferencia de

²⁴ La vinculación entre estas dos cuestiones ha sido tratada con agudeza en el trabajo de Gobin, Corinne, *L'Europe Syndicale. Entre désir et réalité. Essai sur le syndicalisme et la construction européenne à l'aube du XXIe. siècle*, Editions Labor, Bruxelles, 1997.

²⁵ Cfr. De Almeida-Medeiros, Marcelo, "O MERCOSUL e a União Européia: Uma abordagem comparada do processo de formação de Instituições", en *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 18, No. 1, jan/jun 1996, pp. 89-119.

²⁶ Una breve pero interesante presentación del debate entre economistas "heterodoxos" y "ortodoxos" acerca del rol de la integración en la primera etapa del proceso, cfr. Campbell, Jorge, "Presentación", en Campbell, Jorge (ed.), *MERCOSUR. Entre la realidad y la utopía*, CEI-Nuevohacer (Grupo Editor Latinoamericano), Buenos Aires, 1999.

poder del mismo hacia el sistema europeo de gobernanza (Wallace, 1999²⁷), otros han sostenido que aquella más bien ha reforzado a los Estados nacionales (Milward, 1992²⁸). Sin embargo, la mayor parte de la literatura coincide con respecto a que ha tendido a remover las cuestiones domésticas de la arena doméstica, hacia la arena del control ejecutivo (Moravcsik, 1998²⁹; Risse-Kappen, 1996³⁰). Refuerza estas afirmaciones la creación del Consejo Europeo. En dicha transferencia de competencias se debilitan los parlamentos nacionales, dado que la institución nacional que obtiene la representación por excelencia en el ámbito comunitario es el poder ejecutivo. En este sentido, la situación que definíamos como de concentración tiene que ver no sólo y especialmente con la tensión-relación entre los poderes ejecutivo y legislativo nacionales sino con la tensión entre las tendencias supranacional e intergubernamental que atraviesa el proceso de integración. De esta forma, la concentración de poder en los ejecutivos es ante todo una concentración de poder en los Estados, vía sus gobiernos, entendido este último concepto en sentido restringido, es decir, los poderes ejecutivos. En ese proceso de concentración se limita también, como veremos, el poder de las instituciones supranacionales: la Comisión y el Parlamento. Esta última afirmación nos lleva al ámbito del sistema europeo, en el cual la cuestión es aún más compleja. Por un lado, porque la división entre poder ejecutivo y poder legislativo se encuentra difusa (Quermonne, 1998³¹): la Comisión es la institución ejecutiva por excelencia, pero también el CM cumple funciones de este tipo siendo, a su vez, el principal elemento del legislativo comunitario. Y, por otro lado, porque la distribución del poder entre las instituciones depende del tema en cuestión. Sin embargo, a partir del análisis de este complejo sistema, podemos afirmar que la debilidad de la dimensión parlamentaria del proceso es aún importante.

En el caso del MERCOSUR, se trata de un tipo de integración estrictamente intergubernamental; no se han creado instituciones supranacionales. Además de ello, los únicos órganos con capacidad decisoria son el CMC, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del MERCOSUR, todos integrados por miembros de los poderes ejecutivos nacionales. En el proceso de integración mercosuriano ni los parlamentos nacionales, ni la institución que los representa en el nivel regional, la CPC del MERCOSUR, participan en la creación de las normas. Esto implica que la representación está restringida al ámbito ejecutivo. Es importante señalar, para finalizar esta parte de la comparación, que esta concentración es mayor en el nivel regional. Desde este punto de vista, ambos procesos tienen puntos en común.

En tercer lugar, la última parte de la comparación está centrada específicamente en la dimensión parlamentaria de ambos procesos de integración. Reflexionar sobre esta dimensión nos lleva a interrogarnos acerca de cuál es la intervención real de las construcciones parlamentarias regionales en el proceso político, es decir, en la

²⁷ Wallace, William, 'The sharing of sovereignty: the European Paradox', *Political Studies* (47): 503-521. Sobre la utilización del concepto de gobernanza para el análisis del proceso de integración europeo, cfr. Bulmer, Simon y Lequesne, Christian, *New Perspectives on EU-Member State Relationships*, Paris, Questions de Recherche/ Research in Question, No. 4, Centre d'études et de recherches internationales – Sciences Po, January 2002.

²⁸ Milward, A. S., *The European Rescue of the Nation-State*, Berkeley, University of California Press, 1992.

²⁹ Moravcsik, Andrew, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, New York, Cornell University Press, 1998.

³⁰ Risse-Kappen, Thomas, 'Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union', *Journal of Common Market Studies* 34 (1): 53-80.

³¹ Op. cit.

elaboración de las decisiones políticas, a fin de garantizar su correspondencia con la voluntad popular. Aquí las diferencias entre los dos procesos son más notables. La dimensión parlamentaria de la integración en Europa presenta dos niveles claramente distinguibles: el doméstico y el comunitario. Centrando nuestra atención en la construcción parlamentaria regional, en el caso europeo es preciso ir más allá del análisis del Parlamento para considerar la particular relación entre esta institución y el CM, supranacional la primera, intergubernamental el segundo, que varía de acuerdo a la cuestión tratada y, por ende, al proceso decisorio en juego. El complejo proceso legislativo europeo ha evolucionado, especialmente a partir de la extensión de los poderes legislativos del PE y en particular cuando se aplica el procedimiento de codecisión, hacia una clásica legislatura de dos cámaras, en la cual el CM representa a los Estados y el Parlamento a los ciudadanos. Su rasgo más original tiene que ver con el actual predominio del primero y con la existencia de incentivos políticos e institucionales para la conformación de una “gran coalición” en el segundo. Esta particularidad no es necesariamente definitiva (Hix, 1998³²) pero lleva a que en esta asamblea se diluya la dialéctica mayoría-minoría³³ presente en las asambleas nacionales. Esto influye, como veremos, sobre la forma de la representación política en dicho marco y se explica, fundamentalmente, por el lugar del PE en el diseño institucional comunitario.

En el caso del MERCOSUR, en ausencia de supranacionalidad, los dos niveles en los cuales podemos analizar su dimensión parlamentaria son el regional (CPC) y el doméstico (parlamentos nacionales). El lugar que ocupan en el proceso los parlamentos nacionales y, en un marco intergubernamental en el que se restringe la representación a los poderes ejecutivos, su institución representativa, es pobre. El análisis de la trayectoria de la CPC muestra una clara tensión entre el incremento de su labor y los límites que le imponen los tratados. El POP le ha dado un lugar entre las instituciones del MERCOSUR, pero éste continúa siendo consultivo, deliberativo y de formulación de propuestas.

Surge finalmente la pregunta acerca de hasta qué punto estas construcciones parlamentarias de los procesos de integración cumplen las funciones tradicionalmente desempeñadas por Parlamentos y Congresos. La función representativa, que tiene que ver con la capacidad de la asamblea parlamentaria de incorporar demandas de la sociedad, es sumamente importante en cuanto condiciona la forma en que aquellos desempeñan sus otras funciones. En el caso de la Unión Europea debemos considerar varios elementos. En primer lugar, si analizamos el proceso decisorio, se destaca la debilidad relativa de la cámara que representa la soberanía popular, el PE. Esta afirmación debe ser atenuada si se consideran los momentos en los cuales dicha institución y el CM funcionan como asamblea bicameral. Sin embargo, incluso en esos casos, la cuestión del ejercicio de la función representativa es problemática si consideramos que tradicionalmente éste ha estado vinculado tanto a la variable partidaria como a la dialéctica mayoría-minoría/gobierno-oposición. La primera se diluye cuando el PE actúa como único actor, incluso si su posición es opuesta a la del CM. La dialéctica gobierno/oposición simplemente no existe.

³² Op. cit.

³³ Esto se ve reforzado por el hecho de que la Asamblea no tiene que dar apoyo a ningún gobierno. Tampoco se observa la situación presente tanto en parlamentarismos como en presidencialismos, en la cual el mayor o menor poder del ejecutivo está condicionado tanto por su grado de control sobre la mayoría parlamentaria como por el peso institucional de la oposición.

Cuando la capacidad para ejercer la función representativa es ejercida débilmente, es relativamente baja la capacidad de la construcción parlamentaria regional para cumplir sus otras funciones, particularmente su función legitimadora del proceso político.

Ahora bien, la intervención de toda Asamblea se operativiza también y centralmente a partir del cumplimiento de las funciones de gobierno legislativa y de control. Con respecto a la primera, en el caso europeo se ha desarrollado, como vimos, un complejo sistema legislativo en el marco del cual aquella función es compartida por el PE y el CM. Nuevamente, aparece aquí la debilidad relativa de la cámara que representa la voluntad popular. Sí es importante y destacable, en el caso del PE, el ejercicio de su función de control.

En ambos casos, pero sin ninguna duda en mayor medida en el MERCOSUR, el déficit de representación política es importante en marcos, por el momento especialmente el europeo, en los cuales una cada vez mayor cantidad de decisiones se toman a nivel regional. En el caso sudamericano no hay ninguna instancia de representación de la voluntad popular a nivel regional. Tampoco tiene la institución representativa de los parlamentos de los Estados-miembro, la CPC, atribuciones de control, de creación legislativa o de codecisión. Incluso aquí aparece otro problema vinculado al rol central que cumple toda Asamblea como espejo de la pluralidad de visiones presentes en toda sociedad: la búsqueda de consenso en la CPC se apoya en el voto único, mayoritario, de cada una de sus delegaciones. Este carácter nacional de la emisión del voto impide la expresión de las divergencias internas de cada delegación, así como la construcción de alianzas de intereses convergentes que trasciendan las fronteras nacionales.

La comparación binaria de la dimensión parlamentaria de los procesos de integración en la Unión Europea y el MERCOSUR ha arrojado luz sobre ciertas tendencias compartidas por ambos. Estas implican el riesgo de una disminución del poder de las asambleas parlamentarias, expresada en la pérdida de capacidad para el ejercicio de sus funciones tradicionales por parte de los parlamentos y congresos nacionales y el diseño de construcciones regionales que no logran asumir plenamente dichas funciones. El correlato es la concentración del poder de decisión en los poderes ejecutivos, que no dan cuenta de la diversidad de opiniones, intereses, voluntades, presentes en las sociedades que comparten el proceso integracionista, función que ha sido históricamente asumida por las asambleas parlamentarias. Estas afirmaciones que deben relativizarse, como hemos visto, en el caso europeo, son sumamente pertinentes en el del MERCOSUR. El espacio regional es un espejo que agudiza tendencias domésticas, fuertemente ejecutivistas. La elección por la opción intergubernamental agrava esta situación.

El rol de las asambleas parlamentarias ha sido central desde los orígenes de la democracia representativa, particularmente en lo que respecta al fortalecimiento de esta forma de gobierno y a la legitimación del proceso político como un todo. La cuestión central que ha atravesado nuestro estudio ha sido la de las dificultades que se presentan para el ejercicio de la representación política y, por ende, para el ejercicio mismo de la democracia, en un marco político regional. Los dos procesos analizados, la Unión Europea y el MERCOSUR, deben enfrentar en los próximos años múltiples desafíos frente a los cuales aquellas dificultades adquieren una dimensión aún mayor. En el caso europeo, los dilemas son antiguos, pero adquieren nuevas formas: la ampliación y la profundización, dos conceptos, y procesos, que se relacionan con la historia de la Unión desde sus orígenes. El primero tiene que ver con la pregunta sobre cuáles son, o

deberían ser, las fronteras de Europa; el segundo, con el interrogante acerca de cuál será la forma definitiva de la integración europea. Las respuestas a ambos interrogantes están fuertemente relacionadas, y ambas tendrán que ver con el resultado de dos procesos actualmente en curso. Por un lado, el debate constitucional y, por otro lado, la entrada de nuevos países que pretenden convertirse en miembros de la Unión. ¿Pueden establecerse acaso las fronteras geográficas “definitivas” de algo que no se ha definido aún? El proceso constitucional en marcha no implica solamente un debate, que no es por supuesto de importancia menor, acerca del diseño institucional de una Unión Europea de más de 25 miembros, sino también la ardua discusión acerca del conjunto de valores compartidos que da lugar a la idea de “comunidad de destino”.

Los dilemas del MERCOSUR son incontables dada la urgente necesidad de encontrar una respuesta a los problemas del subdesarrollo que enfrentan los países miembros. A su vez, la agenda de negociaciones económicas internacionales del bloque será particularmente compleja en los próximos años. No es preciso señalar hasta qué punto la resolución de los acuciantes desafíos que enfrentan estos países es tanto más difícil.

En este contexto, es insoslayable la reflexión acerca de los problemas de representación política que se presentan en el marco de los procesos de integración, la cual constituye centralmente una reflexión acerca de su legitimidad y su calidad democrática. Estos procesos implican desafíos sumamente importantes para los parlamentos nacionales, para las construcciones parlamentarias regionales, para las sociedades y, por ende, para sus liderazgos. Resolverlos implica llevar adelante el esfuerzo teórico y político de repensar la consolidación, construcción y reconstrucción de nuestras instituciones de tal forma que las respuestas se apoyen en un amplio consenso social y en el marco del respeto a la diversidad y a las diferencias expresadas en el rico entramado social de nuestros países. Esto implica no sólo pero particularmente el fortalecimiento de los parlamentos y de las construcciones parlamentarias regionales, dado que han sido las asambleas las que han conciliado históricamente, en las modernas democracias de masas, la pluralidad con la necesaria búsqueda pacífica del consenso en la orientación política del destino de las sociedades.

El desafío de ambos procesos es, respetando la diversidad, garantizar y profundizar la calidad democrática de la integración. En el caso de América del Sur, la reforma institucional en pos de una mayor supranacionalidad, transparencia y democratización del proceso de integración implica la real voluntad política de trascendencia de las fronteras nacionales hacia una mayor densidad de la integración del tejido social; implica la elección de compartir cada vez mayores decisiones acerca del porvenir de las sociedades que se integran.