

INTRODUCCIÓN

A nadie escapa la importancia que la Unión Europea tiene como uno de los centros de poder económico, político, tecnológico y cultural en el mundo. En ese sentido, la Unión Europea constituye un ejemplo de unión en la diversidad de los pueblos que la integran. La organización de la Europa de los Doce (hoy Quince) se desarrolla a partir de dos pilares, uno comunitario el cual resulta de los tratados de 1951 y 1957 así como del derecho derivado; el otro pilar, de carácter intergubernamental, tiene como campo central la cooperación política (concertación de políticas exteriores). En la cumbre de los dos pilares, el Consejo de Europa, que reúne a los jefes de Estado o de gobierno, constituye la instancia política suprema de tal dispositivo.

Ahora bien, mientras que a nivel nacional la formación de la voluntad estatal se realiza en el Parlamento, en el caso de la Comunidad son los gobiernos de los Estados miembros quienes la configuran. Ello es así porque la Comunidad no surgió de un "pueblo europeo", sino que debe su existencia y formación a los Estados miembros. Éstos no han cedido sin más, parte de su soberanía a la Comunidad Europea, sino que se han atrevido a dar este paso sólo con vistas a tener una posición fuerte en el proceso decisorio de la Comunidad.

No obstante, con arreglo al desarrollo y profundización del ordenamiento jurídico comunitario, el reparto de competencias en el proceso decisorio de la Comunidad, que en un principio favorecía en exceso a los intereses de los Estados miembros, se ha

El Parlamento europeo hacia la Europa de los pueblos

Lilia Machuca de Irlés*

convertido en un sistema más democrático gracias al permanente progreso de la posición del Parlamento Europeo.

Tal y como disponen los Tratados Comunitarios, el Parlamento Europeo representa "a los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad Europea" (arts. 137-144 del Tratado de las Comunidades Europeas) es, por lo tanto, la institución dotada de una legitimidad democrática o popular directa.¹ Actualmente, unos 370 millones de ciudadanos europeos participan, a través del Parlamento Europeo, en la construcción de Europa. Desde su creación por el Tratado de Roma en 1957, las competencias del Parlamento Europeo se han ampliado paulatinamente, en especial, después de la firma en 1986, del Acta Única Europea, y del Tratado de la Unión Europea, que entró en vigor en 1993. Para ello, el Parlamento ha debido abrirse un camino colmado de obstáculos como el indudable poder de las tecnocracias ejecutivas, la inercia de los compromisos y los consensos, la fuerza de los nacionalismos emergentes, etcétera.

*Asesora para asuntos internacionales del senador Héctor Sánchez, ex coordinador de la fracción parlamentaria del PRD en el Senado de la República.

El Parlamento garantiza la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas, participa en el proceso legislativo y *ejerce cierto control democrático* sobre el Poder Ejecutivo representado por la Comisión y el Consejo. Por otro lado, uno de los aspectos más notorios es, precisamente, la originalidad del sistema de poderes dentro de los cuales actúa. Se funda sobre un principio completamente diferente que es el de la separación entre varias instituciones independientes –Comisión, Consejo, Parlamento– forzados a cooperar para que la maquinaria funcione.

Esta situación conduce al Parlamento a prefigurar una nueva forma de democracia; es decir, democracia de negociación y no de confrontación. El proceso legislativo comunitario excluye toda forma de confrontación global y supone la búsqueda permanente y a veces agotadora del compromiso. Los papeles determinantes de la Comisión y del Consejo de Ministros –organismos heterogéneos– en la elaboración de la regla de derecho, conducen al compromiso y a la elaboración de acuerdos políticos celebrados entre hombres y gobiernos de tendencias políticas diferentes.

Ello significa que la negociación es por lo tanto de rigor y el papel que ésta desempeña es determinante, dada la composición heterogénea y rica de esta asamblea que conduce al juego parlamentario tenso pero abierto de los eurodiputados. En Estrasburgo vemos superponerse oposiciones entre la derecha y la izquierda, entre federalistas y monárquicos, entre representantes de países grandes y pequeños y entre miembros de partidos en el poder y partidos de oposición. Crisol de todas estas tendencias contradictorias, el Parlamento Europeo es, sin duda, una de las instituciones democráticas más originales.

Hasta hace veinte años los parlamentarios europeos eran miembros de los Parlamentos nacionales a los que se designaba para acudir al Parlamento Europeo. Tras numerosas iniciativas infructuosas, el sufragio universal directo de los diputados del Parlamento por parte de los ciudadanos de los Estados miembros pudo, finalmente, hacerse una realidad.² Las primeras elecciones directas se celebraron en junio de 1979 y, desde entonces, tienen lugar cada cinco años, lo que permite al Parlamento reivindicar su calidad de “representante de los ciudadanos de los Estados miembros” y, por ende, su legitimación democrática.

LA CONSTRUCCIÓN DE LA EUROPA COMUNITARIA

La Unión Europea es, en 1998, el resultado de los esfuerzos realizados desde 1950 por los promotores de la Europa comunitaria. La idea europea, tuvo que superar los trágicos conflictos que sacudieron al continente a mediados del siglo xx antes de que se concretara en un verdadero proyecto político, objetivo ambicioso de la política gubernamental de los Estados miembros.

El Tratado de París, por el que se creó la CEECA en 1951 a instancias de Robert Schuman y del inspirador e ideólogo de la construcción de Europa Jean Monnet, da cuerpo al proceso de integración comunitaria. Los Estados que sentaron los cimientos fueron: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. En 1957 los seis Estados fundadores firman los Tratados de Roma, que dan origen a la Comunidad Económica Europea (CEE) y a la Comunidad Europea de Energía Atómica (Euratom).

El Parlamento Europeo cuenta entonces con 142 diputados delegados por sus respectivos Parlamentos nacionales. En 1973 la Europa de los Seis se convierte en la Europa de los Nueve con la adhesión de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido, este último se incorpora tras unas difíciles negociaciones en las que la Francia del general De Gaulle opuso su veto en dos ocasiones, en 1961 y 1967. El Parlamento se amplía a 198 miembros. La primera elección por sufragio universal directo llevará finalmente en julio de 1979 a 410 diputados al nuevo hemicycle del Palacio de Europa en Estrasburgo. Con la entrada de Grecia a la Comunidad en 1981 el número de diputados ascenderá a 434.

El Acta Única Europea extiende las competencias del Parlamento Europeo al introducir una cooperación legislativa real entre el Parlamento y el Consejo. Con la firma de este instrumento, los Doce Estados miembros se comprometen a crear en un plazo no mayor de cinco años, un mercado unificado. Tres años más tarde, en junio de 1989, se realizan las terceras elecciones al Parlamento Europeo por sufragio universal directo.

El 11 de diciembre de 1991, en Maastricht, Países Bajos, el Consejo Europeo aprueba los Tratados de la Unión Monetaria y de la Unión Política y el 1.º de enero de 1993 entra en vigor el Mercado Único Europeo, que significa la libre circulación de personas, mercancías, capitales y servicios en el territorio de los Doce. El 1.º de noviembre de 1993 entra en vigor la Unión Política o Tratado de la Unión Europea, suscrito anteriormente en Maastricht. A partir de esa fecha entra en vigor la Unión Europea.³ Dicho tratado atribuye nuevas e importantes competencias al Parlamento Europeo, especialmente en lo relativo a la codecisión legis-

lativa. Los Tratados de la Comunidad Europea modificados en 1986 con el Acta Única y en 1992, por el Tratado de la Unión, representan las bases constitucionales de ese conjunto que crea entre los Estados miembros unos vínculos jurídicos que van mucho más allá de las relaciones contractuales entre Estados soberanos.

A partir de 1993 el número de diputados pasará a 567 como consecuencia de la reunificación alemana y, en 1995, la Unión Europea contará con 15 Estados miembros al adherirse Austria, Finlandia y Suecia, con lo cual, la representación parlamentaria actual cuenta con 626 eurodiputados.

LOS NUEVOS PODERES DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Tratado de la Unión Europea acentúa el carácter democrático de las instituciones europeas atribuyendo nuevos poderes al Parlamento Europeo, especialmente en lo relativo a la cooperación y a la codecisión legislativa (el Parlamento decide en casi-pie de igualdad con el Consejo de Ministros en determinados ámbitos importantes); a la investidura de la Comisión; a la creación de comisiones de investigación y a la designación de un mediador o Defensor del Pueblo autorizado a recibir quejas de cualquier ciudadano de la Unión Europea relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos de la UE (art. 138 E del Tratado CE).

Este nuevo procedimiento se aplicó por primera vez en julio de 1994 cuando el Parlamento emitió un dictamen favorable para la designación del Presidente de la Comisión. El Parlamento procedió posteriormente

a la audiencia individual de las personas designadas para formar parte de la Comisión, pero no realizó ninguna votación individual sobre las personalidades designadas, respetando así el principio de colegialidad de la Comisión. El 18 de enero de 1995 toma posesión la primera Comisión ratificada por una amplia mayoría por el Parlamento Europeo, que, por lo tanto cuenta con una doble investidura democrática.⁴ El nuevo procedimiento de aprobación –en opinión de la propia Comisión– ha sido determinante. No sólo asienta la legitimidad de la Comisión, sino que contribuye a reforzar el diálogo entre ambas instituciones.

De igual manera, una declaración anexa al tratado, recomienda la intensificación de intercambios entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo. Los Estados miembros serán los encargados de suministrar a sus Parlamentos respectivos las propuestas de la Comisión para su examen e información, otorgando facilidades recíprocas para que los parlamentarios puedan reunirse con regularidad.

El Parlamento Europeo ejerce tres tipos de competencias fundamentales:

- competencias legislativas
- competencias presupuestarias
- competencias de control del ejecutivo

COMPETENCIAS LEGISLATIVAS

En su versión oficial (1957), el Tratado de Roma limitaba la intervención del Parlamento Europeo en el proceso de decisión comunitaria a la formulación de una simple opinión de conformidad. El Acta Única instituye un procedimiento de cooperación, aumentando el derecho de enmienda del Parlamento sobre

ciertos textos adoptados por el Consejo, por mayoría calificada. Con el Tratado de la Unión el Parlamento dispone además de un poder de codecisión y puede también señalar sus prioridades al examinar el programa del trabajo anual de la Comisión.

Ejerce conjuntamente con el Consejo una función legislativa dado que participa en la elaboración de las directivas y reglamentos comunitarios pronunciándose sobre las propuestas de la Comisión Europea, a la que se invita a modificar dichas propuestas de acuerdo con la posición del Parlamento. El artículo 144 del Tratado de la Unión estipula que el Parlamento Europeo puede adoptar una moción de censura –por dos tercios de los votos emitidos y una mayoría absoluta de sus miembros– que obliga a la Comisión a dimitir. La supervisión parlamentaria puede asimismo ejercerse de manera menos tajante a través de preguntas escritas u orales.⁵ También compete al Parlamento Europeo adoptar el presupuesto final de la UE y controlar el uso apropiado de los fondos, es decir, decide en qué se gasta y cuánto se gasta en política social, en política regional, industrial, en comunicaciones, infraestructuras, etcétera.

PROCESO LEGISLATIVO

De manera esquemática, el proceso legislativo de la Unión Europea se realiza a través de cuatro procedimientos legislativos según la naturaleza de la propuesta de que se trate: consulta, cooperación, codecisión y dictamen conforme. En un análisis objetivo podemos observar que su actividad es la propia de cualquier institución parlamentaria: el debate y la confrontación de los intereses sociales desde las diferentes y legítimas concepciones políticas.

Consulta simple (una sola lectura)

El Parlamento Europeo debe ser consultado por el Consejo para poder adoptar una propuesta legislativa de la Comisión. Así puede influir en la decisión del Consejo. Se aplica especialmente al establecimiento de los precios agrícolas. Este procedimiento de consulta constituye hoy en día la base para la promulgación de los actos jurídicos generales de la Comunidad Europea, y se emplea en todos los casos que no estén expresamente sometidos a los procedimientos de cooperación o de codecisión. Está determinado por un reparto de tareas entre la Comisión y el Consejo. Dicho brevemente, la Comisión propone y el Consejo decide. Antes de que el Consejo adopte una decisión hay que recorrer diversas etapas en las que –en función de lo que se regule– el Parlamento Europeo y el Comité Económico y social tienen que ser consultados.

En la fase de consulta, el Consejo examina ante todo si otras instituciones comunitarias deben ser consultadas antes de adoptar la decisión. Los Tratados Comunitarios otorgan al Parlamento Europeo el derecho a ser consultado sobre todas las decisiones políticamente importantes (consulta obligatoria). En el marco de esta consulta, el Parlamento Europeo es el portavoz del conjunto de los ciudadanos de la Comunidad Europea y defiende su interés en el desarrollo de ésta. La falta de consulta al Parlamento en tales casos constituye un vicio de forma grave y, por tanto, una violación de los tratados comunitarios.

Aparte de esta consulta obligatoria, el Parlamento Europeo es prácticamente consultado sobre todos los otros proyectos de actos (consulta facultativa). Este procedimiento finaliza con un dictamen formal y escrito del Parlamento que es transmitido

por su presidente al Consejo y a la Comisión y que puede contener propuestas de enmienda del Parlamento.

Cooperación (dos lecturas)

El Acta Única reforzó el poder legislativo del Parlamento Europeo creando un procedimiento de cooperación que estableció una “doble lectura” de las propuestas legislativas por parte del Parlamento y del Consejo con participación activa de la Comisión. Si el dictamen emitido por el Parlamento en la primera lectura no se recoge suficientemente en la posición común del Consejo, el Parlamento puede rechazar la propuesta en segunda lectura. El Consejo únicamente puede anular el rechazo del Parlamento con un voto unánime. Puesto que la unanimidad es difícil de lograr, el Consejo busca la concertación con el Parlamento para evitar que rechace la propuesta. Dicho procedimiento se aplica especialmente al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), la formación profesional, la investigación, el medio ambiente, la cooperación y el desarrollo.

Codecisión (tres lecturas)

Se afirma que el procedimiento de codecisión, introducido por el Tratado de Maastricht en 1992, es uno de los poderes más importantes del Parlamento Europeo, especialmente en lo relativo a la codecisión legislativa en donde el Parlamento comparte el poder de toma de decisiones con el Consejo. Se estima asimismo que, de esta manera, los parlamentos nacionales estarán más próximos al proceso de decisión.

Si el Consejo no toma en consideración la opinión del Parlamento en su posición común el Parlamento puede rechazar la propuesta. Para evitar esto se convoca a un Comité de Conciliación (integrado por miembros

del Parlamento, del Consejo y de la Comisión) que debe llegar a un compromiso antes de la tercera lectura del Parlamento. Si no se alcanza el acuerdo, el Parlamento puede rechazar la propuesta definitivamente.⁶

Los campos en los que se aplica dicho procedimiento son los del mercado interior, la política social, la cohesión económica y social, la libre circulación de los trabajadores, la investigación y los nuevos campos de aplicación del Tratado de la Unión Europea, a saber, redes transeuropeas, medio ambiente, protección del consumidor, educación, cultura y sanidad. No obstante, el Parlamento desea que ese poder de codecisión se amplíe a otros sectores, en particular a los precios agrícolas y a la fijación de los recursos presupuestarios propios de la Unión.

Dictamen conforme

El Parlamento tiene derecho de autorización (y, en su caso, de veto) en materia de acuerdos internacionales (art. 228 TCE); convenios de asociación, o con regímenes institucionales, o con implicaciones financieras, y los acuerdos que supongan modificación de normas codecidas por el Consejo y por el Parlamento Europeo. Cabe señalar que, en algunas decisiones de gran importancia (acuerdos de asociación con terceros países, acuerdos internacionales con ciertas implicaciones presupuestarias, nuevas adhesiones, procedimiento uniforme para la elección del Parlamento Europeo, derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión, etcétera), el Consejo ha de obtener el dictamen conforme del Parlamento.

Puede afirmarse que el control del Parlamento sobre las actividades exteriores es bastante superior al existente en los Estados miembros. Actualmente el dictamen confor-

me resulta indispensable para los acuerdos internacionales con ciertas implicaciones presupuestarias o legislativas, el procedimiento electoral uniforme para las elecciones europeas, el derecho de residencia y libertad de circulación, la organización y objetivos de los fondos estructurales y del Fondo de Cohesión, así como las misiones y competencias del Banco Central Europeo. Esto significa que en el marco de la unión económica y monetaria se consulta al Parlamento Europeo sobre el nombramiento del Presidente del Instituto Monetario Europeo y del Presidente y los miembros de la dirección del Banco Central Europeo.

Competencias presupuestarias

El poder presupuestario del Parlamento Europeo le permite decidir las prioridades políticas de la Unión Europea. El Parlamento adopta el presupuesto de la Unión Europea mediante la firma de su Presidente, generalmente en diciembre de cada año. Sólo entonces la Unión dispone de los recursos financieros que necesita durante el año siguiente. En primavera, la Comisión elabora un anteproyecto de presupuesto sobre el que se basa el proyecto de presupuesto que el Consejo adopta y envía al Parlamento para una primera lectura.

Los gastos de la Unión Europea se enfocan principalmente a la financiación de: la política agrícola, los fondos estructurales para las regiones y para las acciones sociales y relacionadas con el empleo, determinadas políticas internas como las acciones en favor de un mercado interior, la investigación y el desarrollo tecnológico, las redes transfronterizas, la protección del medio ambiente, la cultura, las acciones en favor de los jóvenes, especialmente los estudiantes y las acciones en

favor de terceros países, tanto ayuda tradicional al desarrollo como de asistencia técnica.

El anteproyecto presupuestal es preparado por la Comisión y sometido al Consejo de Ministros anualmente. A su vez el Consejo se encarga de preparar el proyecto que será presentado al Parlamento para una primera lectura. La Comisión de Presupuestos del Parlamento Europeo (y cada comisión especializada) analiza este proyecto en la preparación de la sesión plenaria en que el Parlamento Europeo propondrá modificaciones a los gastos obligatorios (en los cuales el Consejo tiene la última palabra, y que conciernen principalmente a la política agrícola común y los derivados de acuerdos internacionales con terceros países) y presentará enmiendas a los gastos no obligatorios (sobre los cuales decide el Parlamento Europeo, y que cubren sectores importantes de integración europea, como cohesión económica y social, transportes, investigación y desarrollo).

Las prioridades políticas del Parlamento Europeo se reflejan así en el presupuesto. Después de las negociaciones con el Consejo, el Parlamento puede, durante una segunda lectura, volver a enmendar las modificaciones hechas por el Consejo (a excepción de los gastos obligatorios). El Parlamento Europeo puede rechazar (es decir, vetar) el presupuesto aprobado por el Consejo o, alternativamente, aprobarlo o presentar enmiendas (art. 203 TCE), con la posibilidad de tener la última palabra en una parte aproximada al 40 por ciento del presupuesto (los Gastos no obligatorios). Es el Parlamento Europeo el que adopta el presupuesto final y la firma de su Presidente le confiere carácter ejecutivo.

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL EJECUTIVO (CONSEJO Y COMISIÓN)

La principal innovación del Tratado de la Unión por lo que respecta a la Comisión es la profunda revisión de su procedimiento de nombramiento. Por una parte, el Parlamento Europeo debe ser consultado sobre la elección del Presidente y, por la otra, debe aprobar formalmente a la Comisión antes de su entrada en funciones. Esta legitimidad se ve reforzada con la introducción de una doble investidura democrática: en adelante la Comisión recibirá su investidura no sólo de los jefes de Estado y de Gobierno, sino también del Parlamento Europeo, elegido por sufragio universal directo.

Este nuevo procedimiento se aplicó por primera vez en julio de 1994, cuando el Parlamento emitió un dictamen favorable para la designación del Presidente de la Comisión. El Parlamento realizó audiencias individuales con los candidatos seleccionados para ingresar a la Comisión, pero finalmente respetó el principio de colegialidad de ésta y no votó en contra. El 18 de enero de 1995 tomó posesión la primera Comisión ratificada por una amplia mayoría por el Parlamento Europeo, que por lo tanto cuenta con una doble investidura democrática.⁷

Por lo que respecta al Consejo, el Tratado de la Unión refuerza el control del Parlamento Europeo sobre la ejecución del presupuesto, es decir, comparte con el Consejo el poder presupuestario y por ende aumenta su influencia sobre el propio Consejo. El Parlamento tiene también la posibilidad de rechazarlo tal como ha ocurrido en varias ocasiones. En tal caso, debe volver a iniciarse todo el procedimiento presupuestario. El

“procedimiento de codecisión” permite que se equilibren las competencias en ámbitos importantes como el mercado interior. Los ministros asisten a los plenos y toman parte en los debates importantes y en el “turno de preguntas”. Por otra parte, los diputados pueden formularles preguntas escritas u orales.

EL PARLAMENTO
EUROPEO Y
CONSEJO EUROPEO
(JEFES DE ESTADO Y DE
GOBIERNO DE LOS QUINCE
ESTADOS MIEMBROS)

El Tratado amplía el procedimiento de opinión de conformidad (que otorga al Parlamento el poder de rechazar o aprobar las decisiones del Consejo Europeo. Inicialmente

estaba limitado a la conclusión de ciertos acuerdos de asociación y a la ampliación de la Unión Europea. Actualmente también se aplica a:

- la uniformación de procedimientos de voto en las elecciones europeas;
- la definición de las misiones, los objetivos y la organización de los fondos estructurales;
- la conclusión de los acuerdos internacionales más importantes;
- un refugio para los ciudadanos

En adelante, el Parlamento Europeo puede crear: una “comisión temporal de encuesta,” instrumento clásico de control parlamentario para investigar eventuales fallos en la aplicación del Derecho Comunitario.⁸

EL PARLAMENTO
Y LA POLÍTICA
EXTERIOR Y DE
SEGURIDAD COMÚN

La cooperación política europea pretende rebasar el marco económico y social creado por los Tratados Comunitarios para llegar

a un verdadero planteamiento común de los Estados miembros en materia de política exterior. Hubo que esperar a la firma del Acta Única para que los Tratados comunitarios tuvieran en cuenta la Cooperación Política Europea (CPE) que, de manera pragmática, habían iniciado ya los miembros de la Comunidad Europea. La cooperación política, esencialmente orientada a la consulta mutua y a la coordinación intergubernamental, fue obra del Consejo Europeo y de los Ministros de Asuntos Exteriores, asociando sólo de un modo secundario a las instituciones comunitarias, como el Parlamento o la Comisión.⁹

La modificación del paisaje geopolítico del continente europeo con la disolución del Pacto de Varsovia y la reunificación de Alemania en 1989, así como el desmembramiento de la Unión Soviética, unida al resurgimiento de las tensiones nacionalistas, que han llegado hasta la guerra civil y el desmembramiento de Yugoslavia, han inducido a los Estados miembros a dar un salto cualitativo en la cooperación política. El Tratado de la Unión Europea constituye la base de una unión política que, en adelante, se apoyará en la aplicación de una política exterior y de seguridad común (PESC).

Como abanderado de la idea de la ciudadanía europea, el Parlamento intenta desarrollar y mantener lazos con terceros países, con los parlamentos democráticos y organizaciones internacionales, lo que significa asuntos exteriores. Además de afirmar que la unión económica y monetaria no puede separarse de la unión política, el Parlamento destaca la necesidad real que tiene la Unión Europea de una política exterior y de seguridad común (PESC) en la que se han fijado varios objetivos con el fin de que Europa

tenga ante el mundo una política común de seguridad.

Está también a favor de la incorporación de la Unión Europea Occidental (UEO)¹⁰ a la Unión Europea, lo que permitiría que ésta se convirtiera en un miembro colectivo de la OTAN y, por tanto, alteraría el equilibrio entre los principales poderes. La Europa comunitaria aspira a desarrollar su propia identidad en la seguridad y la defensa. A largo plazo; si el proceso de integración europea sigue su curso, la UEO tiene vocación para convertirse en el organismo encargado de la defensa común de una Europa política.¹¹

Las propuestas de reforma que el Parlamento presentara en la Conferencia Inter-gubernamental de 1996 fueron:

- Las competencias militares de la Unión Europea Occidental (UEO) deberían ser absorbidas por la UE y las restricciones del Tratado que impiden a los ministros adoptar una política común de venta de armas a terceros países deberían retirarse.

- Las decisiones en materia de política exterior y seguridad deben ser tomadas por mayoría y no por unanimidad.

- Los actuales acuerdos deben reforzarse con el establecimiento de una unidad apropiada de planificación y de análisis al servicio de la Presidencia del Consejo.

- La Comisión debería hacer un uso más frecuente de su derecho de iniciativa.

En sus debates, el Parlamento Europeo asume un papel activo y firme en todo lo relacionado con la PESC, en particular en el seno de su comisión de Asuntos Exteriores, Seguridad y Política de Defensa. Puede formular preguntas o presentar recomendaciones al Consejo. En ocasiones, la presidencia del Consejo consulta con el Parlamento en todo lo relacionado con los aspectos más

relevantes de la política exterior y la seguridad común y vela porque se tomen debidamente en cuenta las propuestas del Parlamento Europeo. La presidencia y la Comisión mantienen regularmente informado al Parlamento sobre el desarrollo de la política exterior y de seguridad de la Unión.¹²

Los primeros ámbitos en que se han previsto medidas conjuntas de los Estados miembros son: el proceso de la cscce (Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa); la política de desarme y control de armamento en Europa; los aspectos relevantes a la no proliferación de armas nucleares, y los aspectos económicos de la seguridad.

Estos últimos años muchas actividades del Parlamento Europeo se han centrado en los países de Europa central y oriental, en sus relaciones de cooperación Este-Oeste y en el campo del diálogo Norte-Sur, se ha ampliado su actividad diplomática en la prevención de conflictos, en su papel de defensor de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, pero su capacidad de acción en materia de seguridad y de defensa es aún limitada si observamos con atención lo siguiente:

- El Consejo Europeo de Jefes de Estado y de Gobierno sigue siendo la autoridad suprema que adopta por unanimidad las líneas generales de la política de seguridad, teniendo en cuenta el principio de acciones comunes que comprometan a los Quince. Sólo "ciertas acciones comunes" podrán ser objeto de normas de aplicación tomadas por mayoría calificada.

- La relativamente prudente formulación adoptada en Maastricht preserva por un lado, las preocupaciones de los Estados que consideran necesaria la afirmación de una identidad europea en materia de defensa, y la

de aquellos que no quieren correr el riesgo de diluir los vínculos de solidaridad establecidos en el marco de la alianza atlántica (OTAN). Tal es el caso de Dinamarca y del Reino Unido de la Gran Bretaña quienes mantienen reservas frente a ciertos aspectos de la política de peguridad y de defensa común.¹³

El papel que juega Gran Bretaña en este y otros rubros es muy especial. Recientemente en la Cumbre de Amsterdam, el gobierno laborista de Tony Blair no se mostró más flexible que los conservadores de John Major. Reafirmó la prioridad de la OTAN y, por ende, de sus lazos con los Estados Unidos, rechazando categóricamente la integración de la Unión de Europa Occidental (UEO) a la Unión Europea. No desea ninguna institucionalización política que sobrepase la mera coordinación entre los Estados, postura antagónica a la posición franco-germana que pretende una unidad política supraestatal. También ha optado por quedar fuera del capítulo social de la legislación comunitaria y ha dejado bien clara su oposición a la Unión Económica Monetaria, así como a la ampliación de competencias al Parlamento Europeo, justamente las dos cuestiones claves que exige el ulterior desarrollo de la Unión.¹⁴

Actualmente, en 1999, el Parlamento Europeo está fuertemente involucrado en todo el proceso de la puesta en marcha de la Agenda para el 2000 que inició en noviembre pasado. A nivel de la estrategia de pre-adhesiones y de ampliación, le corresponde emitir un dictamen conforme sobre cada ampliación; así como en lo relativo a fondos estructurales y fondos de cohesión. El objetivo, aprobar los informes de las comisiones y las propuestas del Ejecutivo tomando en cuenta por un lado que las resoluciones

adoptadas aseguren a la vez, el mantenimiento de las políticas comunitarias que contribuyan a la cohesión de la Unión Europea de los Quince y, por el otro, que faciliten la adhesión de los países candidatos.

LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA. EL PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

En el llamado Hemisiciclo el Parlamento se reúne y delibera en sesiones abiertas al público. Los eurodiputados se agrupan en función del grupo político al que pertenecen y no en las delegaciones nacionales. Esto significa que los eurodiputados no actúan como representantes de sus respectivos países, sino como integrantes de grupos políticos organizados a escala comunitaria.

El Parlamento Europeo cuenta con nueve grupos políticos y algunos diputados "no inscritos". Los 626 diputados con que cuenta actualmente el Parlamento son elegidos cada cinco años por sufragio universal directo y cada Estado tiene una cuota asignada de acuerdo con su densidad demográfica. De manera que en la actual legislatura noventa y nueve diputados proceden de Alemania, ochenta y siete de Francia, Italia y Reino Unido, sesenta y cuatro de España, treinta y uno de Holanda, veinticuatro de Bélgica, Grecia y Portugal, veintidós de Suecia, veintiuno de Austria, dieciséis de Dinamarca y Finlandia, quince de Irlanda y seis de Luxemburgo.

El Parlamento celebra normalmente sus sesiones plenarias en Estrasburgo. Sus veinte comisiones, que preparan los trabajos de las sesiones plenarias, así como los grupos políticos, se reúnen la mayoría de las

veces en Bruselas durante dos semanas al mes para facilitar los contactos con la Comisión y el Consejo, pero la Secretaría General del Parlamento está instalada en Luxemburgo.

Todas las actividades del Parlamento Europeo y de sus órganos de gobierno están coordinadas por la Mesa (compuesta por el presidente y los catorce vicepresidentes) y la Conferencia de presidentes (compuesta por el presidente del Parlamento y los presidentes de los grupos políticos). Cinco cuestores son responsables de asuntos administrativos y financieros que afectan directamente a los diputados y todos ellos son elegidos por un periodo de dos años y medio.

Para preparar el terreno a las sesiones plenarias, los diputados del Parlamento Europeo se distribuyen en veinte comisiones permanentes, cada una de ellas especializada en un aspecto particular de la política de la Unión. El Parlamento puede en cualquier momento crear subcomisiones, comisiones temporales (que tratan problemas específicos) o comisiones de investigación. Todas sus reuniones son abiertas al público y pueden convocar además audiencias públicas en las que se invita a expertos para que expongan con claridad los aspectos técnicos de un tema particular. Las comisiones parlamentarias preparan el trabajo del Parlamento designando a un eurodiputado como ponente para un problema específico.

Además, las comisiones parlamentarias mixtas mantienen relaciones con los Parlamentos de los Estados vinculados con la Unión Europea por acuerdos de asociación y las delegaciones interparlamentarias mantienen asimismo relaciones con un gran número de Parlamentos de otros Estados y con organizaciones internacionales.

GRUPOS POLÍTICOS REPRESENTADOS EN EL PARLAMENTO EUROPEO

Todo el espectro político de los Estados miembros de la Unión Europea está representado en el Parlamento Europeo y los grupos parlamentarios, como indicamos con anterioridad, representan las ideologías imperantes en los pueblos europeos. Cada grupo político está representado en la conferencia de presidentes por su presidente, que es también el responsable de explicar la postura del grupo sobre las cuestiones que se examinan en el pleno. El número mínimo de diputados requeridos para formar un grupo político es de 29 (si proceden de un solo Estado miembro), 23 (de dos Estados miembros), 18 (de tres Estados miembros) o 14 (de cuatro o más Estados miembros). Los grupos políticos actuales son los siguientes:

- Grupo del Partido de los Socialistas Europeos: PSE
- Grupo del Partido Popular Europeo: PPE
- Grupo del Partido Europeo de los Liberales, Demócratas y Reformistas: ELDR
- Grupo Confederal de Izquierda Unitaria Europea – Izquierda Verde Nórdica: GUE/NGL
- Grupo Unión por Europa: LIPE
- Grupo de los Verdes en el Parlamento Europeo: V
- Coalición Radical Europea: ARE
- Grupo de Independientes por la Europa de las Naciones: IEDN

¹⁵Ver anexo núm. 1: Composición política del Parlamento Europeo, al final del ensayo.

El diputado europeo

En la actualidad, más de 300 millones de ciudadanos europeos eligen a sus eurodi-

putados por sufragio universal directo de acuerdo con las modalidades de escrutinio de cada país. Sin embargo, el Tratado de Maastricht, ha afirmado la necesidad de armonizar este modo de escrutinio por medio de la generalización del voto proporcional.¹⁶ Desde 1979, tanto el grupo del partido de los socialistas europeos (PSE) como el del partido popular europeo (PPE) han obtenido el mayor número de diputados. Pero desde el año de 1994 el grupo de los socialistas ha mostrado un avance considerable.

Actualmente, los "países más grandes" cuentan con 87 diputados y hasta 99 para Alemania. El hecho de relacionar el tamaño de la población con el número de diputados permite considerar la importancia que representa el tomar en cuenta la voz de los ciudadanos a través de sus diputados. En Luxemburgo, Irlanda y Dinamarca, cada diputado representa un pequeño número de habitantes; esto significa que estos países tienen una mayor representación de sus habitantes en el Parlamento. Por el contrario, los electores de los "países grandes" tienen, proporcionalmente, menos diputados que apoyen sus planteamientos en el seno del Parlamento Europeo.

Actividades del diputado europeo

Como representante del grupo político del que forma parte, el eurodiputado toma la palabra durante el Pleno en su nombre o, a veces, en calidad de ponente de una comisión o como portavoz de su grupo político. Emite su voto sobre las propuestas presentadas ya sea en forma individual o en nombre del grupo al que pertenece. Asiste a los periodos parciales de sesiones de la Asamblea, así como a numerosas reuniones (comisiones especializadas, subcomisiones, grupo políti-

co y grupos de trabajo); formula asimismo preguntas escritas u orales a los miembros del Consejo y de la Comisión.

Una innovación importante del Tratado de la Unión es aquella que otorga a los ciudadanos europeos su derecho de petición (art. 138 D) individualmente, o en grupo, y de formular al presidente del Parlamento solicitudes o quejas sobre temas que sean competencia de la Unión Europea.¹⁷ Por otro lado, en cualquier momento el ciudadano puede dirigirse a los diputados europeos para darles cuenta de sus preocupaciones y de sus propuestas.

EL "DÉFICIT" DEMOCRÁTICO Y SOCIAL DE LA COMUNIDAD EUROPEA

En el viejo continente se habla del "déficit" democrático de la Comunidad Europea y esto es, en parte, cierto. Ello se debe a la prioridad de la economía sobre la política; hasta ahora la Comunidad había consistido fundamentalmente en un mercado único. Se explica también porque institucionalizar democráticamente a la Unión exige como primer paso que el Parlamento Europeo cumpla cabalmente las funciones que le corresponden como representante legítimo de los pueblos de Europa, lo que no es posible sin diseñar un modelo institucional y político supraestatal.

La legitimidad de las instituciones debe reforzarse, opinan algunos de sus miembros. Por consiguiente, la atención deberá centrarse de manera prioritaria en la mejora de los mecanismos de adopción de decisiones. En cuanto al objeto de nuestro estudio, el Parlamento Europeo reviste aún poderes legislativos limitados. Éste es elegido por sufragio

universal, pero, a pesar de los procedimientos existentes de “cooperación” y “codecisión” que le permiten lograr algunos avances, el Consejo de Ministros confisca al Parlamento la parte esencial de la función legislativa. De otro lado, su voto interviene hasta cierto límite en los gastos presupuestarios pero no opina sobre los ingresos.¹⁸

Es evidente que se requiere de su dictamen conforme para validar los protocolos internacionales y los tratados de asociación y de adhesión, pero, básicamente se encuentra casi excluido del procedimiento constituyente estrictamente intergubernamental de la propia Unión (no puede emitir un dictamen conforme sobre cualquier modificación de los Tratados). Finalmente, si bien es cierto que dispone de un derecho de censura sobre la Comisión, el ejercicio de tal derecho se somete a tales condiciones de presión por parte de la mayoría –voto por mayoría de los miembros y de las tres quintas partes de los presentes– que toda censura está prácticamente fuera de su alcance.

Ahora bien, respecto al déficit social, el acuerdo social entre sólo catorce miembros es un precedente nefasto para el funcionamiento y la cohesión de la Unión, en la medida en que todos los miembros no comparten el mismo objetivo. De otro lado, en la actualidad existen altos niveles de desempleo, falta de expectativas y, por ende, pérdida de fe en la política democrática de una Europa en donde las decisiones se toman lejos, de forma poco comprensible y a veces con desconocimiento de la ciudadanía.

A pesar de que el Acta Única (1986) asigna un número de nuevas competencias a la Comunidad en el campo social, al introducir la noción de “cohesión social y económica” varios Estados de la Comunidad han sosteni-

do, entre ellos Alemania, en la reunión Cumbre de 1997 en Amsterdam, el principio de que la política social es competencia de los Estados miembros y las iniciativas de la Comisión han de limitarse a promover la colaboración entre los Estados. Recientemente algunos sectores han tomado conciencia de la necesidad de complementar el mercado único con una dimensión social, lo que dio como resultado el establecimiento del Fondo Social Europeo y del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, los cuales quedaron en el anexo del Tratado de Maastricht.

Afortunadamente en términos de toma de decisiones, la Conferencia Intergubernamental de 1996 tomó acciones comunes en campos en donde aún no intervenía, como cultura, salud pública, protección de los consumidores, telecomunicaciones. Pero habría efectuado un salto institucional histórico si hubiera integrado en el campo de lo comunitario los sectores de lo social que están actualmente excluidos como: remuneraciones, derecho de asociación, de huelga, de *lock-out*, y más aún si hubiera hecho saltar la regla de la unanimidad, en donde quiera que existe en el campo de lo social, a favor de la mayoría calificada.

CONCLUSIONES

En el umbral del siglo XXI la coyuntura europea se caracteriza por retos e interrogantes que son considerables. Dar el paso de un mercado único a una unión económica y política supone, por un lado, consolidar y poner al día el sistema institucional europeo previsto por el Tratado de Maastricht para que sea capaz de funcionar de manera eficaz y dinámica en el ámbito de la gran Europa y, por el otro, instrumentar necesarias reformas de

fondo –reglas de mayoría, la definición de un poder ejecutivo, el respectivo papel del Parlamento y de los Parlamentos nacionales– etcétera.

Esto plantea la cuestión capital de la que depende el futuro de la Unión; superar la dimensión exclusivamente económica para iniciar una verdadera integración política, sueño de los visionarios de la Europa comunitaria cuando hacían alusión a la Europa federativa. Todo parece indicar, por el contrario, que el acuerdo institucional que establezca las reglas permanentes de la Unión Europea y consagre la vocación federal de la Europa política no ha madurado aún.

No se pueden soslayar los logros de la Comunidad en múltiples capítulos como son: comercio, economía, tecnología, agricultura, industria, educación, cultura, salud, medio ambiente, derechos humanos, etcétera así como la intervención a nivel mundial en diferentes conflictos fundamentalmente en este rubro, y en muchos otros ámbitos. Por otro lado, desde el punto de vista del derecho, los Estados miembros han ido añadiendo progresivamente una dimensión europea a sus estructuras nacionales para hacer compatible su derecho interno con el derecho comunitario.

Pero los desafíos que plantea el futuro son también de gran magnitud. Próximamente la Comunidad contará con el ingreso de nuevos miembros; se ha solicitado el apoyo en el difícil proceso de reformas políticas y económicas de Europa oriental y de algunas repúblicas de la ex Unión Soviética; la presión ejercida por la inmigración es otro problema candente, así como los nacionalismos emergentes de países cercanos como la antigua Yugoslavia.

La última ampliación ha creado una unión de quince miembros. En este sentido,

las formas de decisión por unanimidad se convierten en problemáticas por el peligro de parálisis, y el paso de la tercera fase a la Unión monetaria –moneda única, banco central común– no se facilita con la ampliación. De hecho, el mercado del Euro que dio inicio el 1o. de enero de 1999 cuenta sólo con 11 Estados signatarios. Aún más, la reciente ampliación es el prólogo a otras: a los países de Europa central, a otros países mediterráneos –Malta y Chipre– y a un sistema europeo con sus dimensiones en función de la política exterior común y de defensa.

En cuanto al problema prioritario del desempleo, el pacto de estabilidad sobre el empleo para 1997 se pospuso, y, en el mejor de los casos, tendrá que esperar hasta el año 2000. La derecha europea asegura que el arranque del Euro será el instrumento que fortalezca el poderío económico de los Quince y actúe como pivote hacia la consolidación política de la Unión Europea.

Pero esto puede constituir un error como lo afirma la nueva Europa de izquierda. La necesaria selectividad para la admisión a la Unión Monetaria Europea debilita la integración política, pues creará un “círculo interno” de países de la Unión Europea con mejor coordinación que el resto. En los países rechazados podrían aparecer resentimientos por su situación de “periferia”.

Se esperaba que gracias al hecho de que de los quince países de la Unión, la mayoría está hoy gobernada por socialdemócratas, el rumbo económico tomaría otra dirección. Sin embargo, en la Cumbre europea de mediados de junio de 1997 se puso de manifiesto que los gobiernos social-demócratas no estuvieron dispuestos a seguir las propuestas de Lionel Jospin, primer ministro de Francia, sobre el espinoso tema del empleo.

La mayoría de estos dirigentes temen ante todo la decisión de los mercados.

La unión económica y monetaria no puede escindirse de la unión política, que es su complemento, sin embargo, la disyuntiva a nivel de gobiernos comunitarios es ¿qué Europa se desea? la de una moneda fuerte con alto riesgo de desempleo, o la del empleo que conlleve hacia el deslizamiento monetario? Los resultados mostraron que, para evitar una crisis en el Congreso celebrado a mediados de 1997 en Malmo, Suecia, se llegó a un compromiso. Por un lado, los dirigentes que desean salvar la credibilidad y el calendario del Euro con una lógica puramente financiera y por el otro, los socialistas y social-demócratas –diez jefes de gobierno sobre quince– que dicen sí, a la Europa monetaria pero a condición de darle su dimensión política y social.

Es decir, a condición de que los principios del modelo social europeo, ampliamente inspirados por la acción de los socialistas y social-demócratas, sean conservados, aún cuando deban hacerse adecuaciones en función de los nuevos datos económicos, tecnológicos o demográficos. Esto es, de una política económica que reconcilie un crecimiento fuerte, un desarrollo duradero y oportunidades de empleo. En el actual contexto, la nueva Europa, aquella que pugna por... “una Unión Europea económicamente fuerte que pueda asegurar estándares de vida dignos para todos, en donde exista solidaridad entre Estados miembros y regiones, así como entre los ciudadanos europeos; con posibilidades de empleo bien remunerado, es decir, una genuina Comunidad que responda efectivamente a las necesidades e inquietudes de sus pueblos”... esa Europa social tendrá que esperar.

RESUMEN

DEL

TEXTO

El Parlamento Europeo creado por el Tratado de Roma en 1957 no ha cesado de acrecentar su poder. Representante de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad Europea, garantiza la participación de los ciudadanos en las decisiones políticas y ejerce cierto control democrático sobre el poder ejecutivo (Comisión y Consejo) de las Comunidades Europeas.

Hasta 1979, los diputados europeos eran delegados por los parlamentos nacionales. Actualmente, más de 350 millones de ciudadanos europeos eligen a sus eurodiputados por sufragio universal directo, según las modalidades de escrutinio nacionales.

La entrada en vigor del Tratado de Maastricht (1993), Países Bajos, dio origen a la Unión Europea, la cual amplió las facultades del Parlamento Europeo asignándole un poder de codecisión que ejerce con el Consejo de la Unión en varios campos. Esto le permite: emitir un dictamen conforme para la ratificación de los tratados y aprobar la nominación de los miembros de la Comisión, entre otras competencias.

Desde 1979, los partidos que han obtenido el mayor número de diputados son: el grupo del partido de socialistas europeos (PSE) y el grupo popular europeo (PPE) de un total de nueve grupos del Parlamento. Pero desde 1994, el grupo más importante es el PSE.

A pesar de los innegables progresos de este avanzado proceso de integración, se piensa que aún existe en la Comunidad un déficit democrático y social.

BIBLIOGRAFÍA

- 1 MANGAS MARTÍN, Araceli y Consejo Asesor, *Tratado de la Unión Europea y Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas*, 4a. ed., Tecnos, Madrid, 1995, p. 7.
- 2 PIÑÓN, Rosa María (comp.), *De la Comunidad Europea a la Unión Europea*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1994, pp. 8-10.
- 3 *Euronotas, Vademecum*, folleto referente a la Unión Europea. Delegación de la Comisión Europea en México, México, septiembre de 1994, p. 3.
- 4 MANGAS MARTÍN, Araceli y Consejo Asesor, *op. cit.*, p. 272.
- 5 Conferencia Intergubernamental 1996, *Informe de la Comisión para el Grupo de Reflexión*, Comisión Europea, Bruselas, 1995, p. 22.
- 6 MANGAS MARTÍN, Araceli y Consejo Asesor. *op. cit.*, p. 269.
- 7 DEFARGES MOREAU, Philippe, *Les Relations Internationales dans le Monde D'aujourd'hui. Conflits et Interdépendances*, 3a. ed., STH, París, 1987, pp. 167-170.
- 8 DEFARGES MOREAU, Philippe, *op. cit.*, pp. 115-117.
- 9 La UEO es una alianza político-militar, que entró en vigor en 1995, dentro de la cual participan nueve Estados miembro de la Unión Europea. Irlanda y Dinamarca no están dentro de la UEO. De acuerdo con el Tratado de Maastricht, la UEO está llamada a desarrollarse como medio para reforzar el pilar europeo de la Alianza Atlántica (OTAN). De hecho, la OTAN permanece, de acuerdo con el Tratado, como el foro esencial de consulta con los aliados y como el recinto en donde ellos acuerdan puntos importantes de la defensa común.
- 10 MORÁN, Fernando, *Perspectivas de la reforma de la Unión Europea*, Instituto de Estudios de la Integración Europea, t. 1, El Colegio de México, 1995, pp. 25-28.
- 11 MANIN, Philippe. *La Revision du Traité sur l'Union Européenne. Perspectives et Réalités*, Etudes de Droit des Communautés Européennes, Ed. A. Pédone, París, 1996, pp. 93-99.
- 12 MORÁN, Fernando, *op. cit.*, p. 31.
- 13 DEFARGES MOREAU, Philippe, *op. cit.*, pp. 162-165
- 14 Composición política del Parlamento Europeo (anexo núm. 1).
- 15 Conferencia Intergubernamental, *op. cit.*, p. 21
- 16 MANGAS MARTÍN, Araceli y Consejo Asesor, *op. cit.*, p. 270.
- 17 MANIN, Philippe. *La Revision du Traité sur l'Union Européenne. Perspectives et Réalités*, Etudes de Droit des Communautés Européennes, Ed. A. Pédone, París, 1996, pp. 92-95.
- 18 Estos datos fueron obtenidos del folleto de la Comisión Europea titulado *Las instituciones de la Unión Europea*, Delegación de la Comisión Europea en México, 1995, p. 5.