

**Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política
Bogotá, DC, Colombia
8 a 11 de junio de 2006.**

**REPORTE DE TRABAJO
Por Francesca María Pou Giménez**

1. Introducción

El Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política (SELA) es un encuentro anual que reúne a académicos y estudiantes de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, Perú, Puerto Rico, España y Estados Unidos, particularmente de la Universidad de Yale. Cada año se trata un tema distinto y se presentan trabajos dirigidos a formular un debate entre los asistentes. En el seminario se discuten trabajos que versan sobre problemas teóricos y prácticos relacionados con la sociedad, la cultura jurídica y el devenir democrático desde el punto de vista del análisis constitucional. Este año las discusiones giraron en torno al Poder Ejecutivo y la Universidad de los Andes fue la anfitriona.

De los múltiples temas que se trataron, voy a centrarme en el relato de tres trabajos centrados en el tema de la globalización con relación al Poder Ejecutivo. El primero de ellos se titula: *El Derecho internacional ocurre (le guste o no al ejecutivo)*, y fue presentado por Janet Koven Levit, de la Universidad de Yale. El segundo, presentado por Laura Saldivia de la Universidad de Buenos Aires y de Palermo, lleva por título: *La globalización y la transformación del poder ejecutivo Argentino*. Y el tercero: *¿Se limita o refuerza el poder ejecutivo como consecuencia de la Internacionalización de los procesos de producción normativa?*, presentado por Aída Torres, de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.

2. El derecho internacional ocurre (le guste o no le guste al Poder ejecutivo), de Janet Koven Levit.

A decir de la ponente, algunos académicos señalan que en los Estados Unidos de América, concretamente en la administración del presidente Bush, la globalización ha empujado la ‘soberanía’ a una puja de suma cero con los regímenes internacionales. Estos académicos temen que las potentes instituciones y el derecho internacional mellen la “soberanía”, usualmente utilizada como forma de referirse al poder y autonomía del ejecutivo. Debe elegirse, según ellos, es entre Poder Ejecutivo o derecho internacional, pero no ambos.

Otros académicos, en cambio, –dice– evitan deliberadamente una mirada de suma cero de un mundo globalizado y ven un gran potencial para el “soberano” en una era de derecho internacional. Argumentan que las leyes e instituciones internacionales pueden efectivamente reforzar al poder ejecutivo, generalmente, a través del cambio de su textura, composición y relación con los actores supranacionales.

Para ella, resulta exagerado fijar la atención sobre la relación entre el derecho internacional y el poder ejecutivo. La globalización torna al ejecutivo menos hegemónico en la producción del derecho internacional, marcando las preguntas sobre el poder ejecutivo vis a vis el derecho internacional en muchos sentidos. Dice que gran parte del derecho internacional se despliega en planos separados y removidos del ejecutivo.

En su análisis explora la creciente crítica conservadora del derecho internacional y yuxtapone ejemplos de “producción transnacional de derecho de-abajo-hacia-arriba” a fin de ilustrar cómo la producción del derecho internacional

en la práctica a menudo presenta poca similitud con las historias de-arriba-hacia-abajo que están en el centro de la crítica conservadora.

La ponente sostiene que los nacionalistas creen que han encontrado el camino correcto, que conocen el único camino posible hacia el derecho internacional un “soberano” fuerte (por ejemplo, el ejecutivo) elige si concluir tratados con otras naciones soberanas. Se trata de un grupo de jóvenes académicos inclinados hacia la derecha han lanzado un fuerte ataque, aunque con reminiscencias, sobre la eficacia y utilidad del derecho internacional. Ellos conceden que el derecho internacional existe, sostienen que el derecho internacional emerge de la búsqueda de los estados de políticas auto-interesadas en la escena internacional. Conciben, pues, el derecho internacional como un mero instrumento del estado y en modo alguno como una limitación sobre la búsqueda de sus propios intereses. Para los nacionalistas –dice la ponente–, el “interés del estado” es coincidente con las “preferencias del liderazgo político del estado”. Mientras que los nacionalistas presumiblemente incluyen legisladores elegidos dentro de este “liderazgo político”, tienden a elevar y privilegiar las decisiones del ejecutivo en la definición de los “intereses del estado”.

Los nacionalistas eligen, a juicio de la ponente, los ejemplos que reducen la importancia del rol del Congreso, fijando en cambio la atención en la diplomacia dirigida por el ejecutivo. Al discutir el papel de la legislatura en el proceso internacional de producción de derecho, por ejemplo, en la ratificación por el Senado de “acuerdos internacionales legalizados”, los nacionalistas usualmente presentan al Congreso como un instrumento o extensión del poder ejecutivo. Por otro lado—dice—, los nacionalistas consideran que el “interés del estado” es unitario. Entre aquellos que conforman el “liderazgo político”, el Presidente—jefe del Ejecutivo—es el actor “unitario” y así deviene el catalizador más sencillo para definir y llevar adelante un “interés unitario”. Finalmente, en otro escrito, los

mismos nacionalistas privilegian el rol del Presidente en asuntos externos, argumentando, en general desde una posición demasiado elogiada en la administración Bush, que el rol constitucionalmente asignado al Presidente como comandante en jefe recibe un poder irrestricto, sin controles y autónomo (particularmente en tiempos de guerra).

Para los nacionalistas el “estado” y el Ejecutivo son usualmente uno en el mismo, y los mismos “intereses del estado” que el derecho internacional no puede invadir, no invade ni invadirá son de hecho, predominantemente intereses del ejecutivo. La crítica nacionalista se reduce en gran parte en lo siguiente: el derecho internacional es una serie de reglas que simplemente reflejan o coinciden con los intereses del ejecutivo; cuando una norma internacional de otro modo obstruiría o constreñiría la búsqueda del ejecutivo de sus intereses, el ejecutivo simplemente evade o ignora la norma. Para ellos, el derecho internacional es un instrumento que facilita, pero en modo alguno limita, el ejercicio por parte del ejecutivo de sus amplios poderes en búsqueda del “interés nacional”. Así, la crítica nacionalista del derecho internacional es, en su lado más vulnerable, una celebración de un ejecutivo autónomo relativamente irrestricto. Y el control ejecutivo sobre el derecho internacional es una de sus cualidades.

En respuesta a lo anterior, señala la ponente que hay múltiples rutas hacia el derecho internacional, pero sólo algunas se centran en el poder ejecutivo e implican cuestiones sobre el poder ejecutivo. La globalización simplemente remarca que habitamos un mundo de múltiples comunidades generadoras de normas. Citando a Robert Cover, señala que habitamos un *nomos*, esto es, un universo normativo, en donde no es menos relevante para el espacio transnacional que lo que es para el nacional.

Señala que la explicación nacionalista no se compadece con las realidades cotidianas sobre el terreno del derecho internacional. Los nacionalistas fundan su teoría en una mirada sobre-simplificada acerca de lo que es el derecho internacional y de cómo es producido. Dice que si llegaríamos a aceptar la tesis nacionalista – el ejecutivo controla el derecho internacional, creándolo y usándolo instrumentalmente para avanzar el interés nacional– quedaríamos frente a tres bloques de construcción independientes: 1) los estados, y el ejecutivo en particular, como creadores del derecho internacional; 2) los tratados como la forma principal del derecho internacional; y 3) el derecho internacional como un proceso deliberado que el ejecutivo cuidadosamente orquesta desde arriba.

Propone los subsidios a las exportaciones, la regulación del cambio climático y la garantía de los derechos fundamentales, como una puerta hacia una explicación alternativa del proceso de creación del derecho internacional.

3. La globalización y la transformación del poder ejecutivo Argentino, por Laura Saldivia.

Sostiene ,la ponente que existen fundamentalmente dos factores que han forzado a una redefinición de los límites y la sustancia de la soberanía y rol del poder político en los últimos quince años: 1) el creciente poder de los regímenes jurídicos internacionales vinculados a los derechos humanos y 2) la mundialización de la economía. Estos factores no sólo imprimieron una nueva dinámica al modo de concebir la autoridad y función del Estado, sino que además contribuyeron a consolidar un nuevo campo de acción cívica internacional conformado tanto por el mundo de los negocios como por el de las organizaciones no gubernamentales (ONG's).

Señala que Argentina ha sido especialmente permeable a esta, todavía novedosa, transformación del poder político del Estado. En su país, la reforma constitucional del año 1994 incorporó con jerarquía constitucional a los principales instrumentos en materia de derechos humanos; y, por otro lado, las medidas económicas neoliberales adoptadas durante la década del noventa desplazaron al modelo de Estado Keynesiano por un Estado que dejó en manos del mercado y actores privados muchas de las funciones que antes tenía a su cargo. La aparición de entes reguladores y la defensa ante reclamos contra el Estado presentados en tribunales arbitrales como consecuencia de la devaluación monetaria de diciembre de 2001 son algunas de las 'nuevas' actividades que realiza el gobierno.

Considera que en Argentina la globalización económica y el sistema internacional de derechos humanos han impactado en el Estado en sentido opuesto, es decir, mientras que la globalización económica pareciera haber desplazado al Estado de su tradicional rol de redistribuidor de bienes y servicios - dando lugar a una mayor presencia del mercado y de empresas privadas en estos temas-, el sistema internacional de los derechos humanos ha ejercido una fuerte presión en contra de este apartamiento del Estado de sus funciones intervencionistas tradicionales. De este modo, mientras que por un lado se han dejado en manos privadas la provisión de servicios y bienes fundamentales como agua, luz, electricidad, salud, transporte, comunicaciones, entre otros, por el otro, el gobierno sufre una fuerte presión de parte de algunos jueces y organismos internacionales de derechos humanos en el sentido de proveer planes sociales, viviendas y servicios de salud apropiados.

Señala que en los últimos tres años, como resultado del fracaso del modelo neoliberal económico que se patentizó con la crisis del mes de diciembre de 2001, el gobierno actual ha dado indicios de querer modificar el perfil no-intervencionista del Estado de los noventa. Para ello ha implementado medidas económicas que se

apartan de las recomendaciones del Consenso de Washington: ha ejercido un fuerte control sobre los precios a fin de controlar la inflación; ha rescindido contratos de concesión de servicios públicos, ha reestatizado y creado empresas estatales, ha reestructurado la deuda pública, etcétera. Asimismo, a partir de las nefastas consecuencias sociales y económicas que produjo la crisis (pobreza, desocupación) el discurso de los derechos humanos pareciera haber cobrado -tanto en los tres poderes del Estado como en la sociedad civil- un nuevo impulso.

A juicio de la ponente, en el caso del Poder Ejecutivo, esto no sólo es observable en su activa política respecto de los crímenes cometidos en el pasado, sino también en la actitud que está mostrando con relación a otros temas de derechos humanos tales como pobreza, desocupación, educación, niñez, inmigrantes, etcétera. El gobierno de esta década pareciera estar reasumiendo un rol más activo, lo que se ha visto favorecido por el constante crecimiento económico de los últimos años.

En virtud de los vaivenes que Argentina experimentó y sigue experimentando como consecuencia de los procesos globalizadores económicos y jurídicos, se produjeron al interior de sus instituciones profundas transformaciones. La complejidad de los nuevos procesos económicos y jurídicos referidos ciertamente reconfigura las fronteras de la tradicional actividad del Poder Ejecutivo hacia nuevos ámbitos y funciones, obligándolo a interactuar en temas, con actores y de modos antes inexistentes o menos relevantes. La globalización no sólo afectó al Poder Ejecutivo sino también a los otros poderes del Estado: los jueces citan tratados internacionales de derechos humanos para resolver casos; los legisladores hacen lo mismo a la hora de elaborar proyectos de ley.

Según la ponente, parecería que los procesos globalizadores están produciendo una readecuación del poder político del Estado a nuevas formas de

hacer política donde actores privados, entidades internacionales y supranacionales, en particular en países en desarrollo como Argentina, parecerían estar incidiendo cada vez más en cuestiones de políticas públicas. En este sentido –dice–, se podría sostener que una de las ‘nuevas’ funciones del Estado ha consistido en producir y legitimar nuevos regímenes legales tales como privatizaciones, desregulaciones, tratados bilaterales de inversión, jurisdicciones supranacionales- a través de la adecuación de sus marcos normativos y de sus aparatos burocráticos.

La ponente llama la atención acerca de algunas transformaciones que están sucediendo en este poder del Estado que suelen pasar desapercibidas. Para ello, expone el marco teórico contemporáneo en el que se desarrolla la discusión sobre la transformación del poder político del Estado frente a la globalización principalmente económica. Ofrecer las ideas de quienes están pensando la cuestión de la globalización y su impacto sobre el Estado como un marco posible de discusión. Por otro lado, se analiza dicho impacto sobre algunas de las funciones que ejerce el Ejecutivo argentino.

Concluye señalando que la globalización económica y jurídica determinó la aparición de nuevos actores o de viejos actores que ahora, en el marco de los procesos globalizadores, tienen mucho más poder. Ellos a su vez han creado nuevas instituciones y capas de derecho y gobernabilidad que produjeron la reconfiguración del Estado en términos sustantivos –Estado liberal o Estadointerventor, o las infinitas combinaciones de ambos–. Asimismo, la autoridad política se relocalizó en distintas partes del Estado, principalmente dentro del Poder Ejecutivo, modificando la manera en que es ejercida la función ejecutiva. Así, en este esquema, se generan formas y nuevas dinámicas de trabajo y de distribución del mismo en las distintas áreas del Poder Ejecutivo. Además de las transformaciones hacia adentro del Poder Ejecutivo, la desagregación de esta rama

del Estado en sus partes está dando lugar a nuevas maneras de actuar e interconectarse con otros actores inter/transnacionales.

Dice que todavía quedan por explorar esos nuevos lugares/geografías de poder político – que pueden estar ubicados en el Estado o fuera del mismo – que, parecería ser, introdujo la globalización. En este sentido, es muy importante realizar un mapeo de aquellas instancias en las que Ministros, Secretarios y funcionarios del Poder Ejecutivo participan junto a funcionarios de otros países o técnicos de organizaciones internacionales en la elaboración de estándares, reglas, recomendaciones, o planes de acción sobre alguna materia determinada (como podría ser en materia medioambiental; seguridad; tráfico de personas; inmigración; sanidad agropecuaria; educación, etcétera.). Este mapeo requiere de una mirada profunda al interior del trabajo que se lleva a cabo no sólo en cada jurisdicción de la administración pública central y organismos descentralizados, sino también en los Estados provinciales y en los otros poderes del Estado. Además se requiere necesariamente la participación de profesionales de varias disciplinas – como geógrafos, economistas, especialistas en relaciones internacionales, expertos en estadísticas, sociólogos, abogados, etc.

Señala que los procesos globalizadores parecieran necesitar y generar concentración, rapidez y mayor tecnicismo en la toma de decisiones. En virtud de ello, no debería sorprender que el Poder Ejecutivo haya desplazado al Legislativo en algunos temas. La utilización desmedida de decretos de necesidad y urgencia para decidir cuestiones que le corresponden al Congreso puede ser indicativa de ese desplazamiento. La reestructuración de la deuda pública y la creación de AySA parecieran ser buenos ejemplos en este sentido, es decir, temas de competencia legislativa son decididos en primera instancia por el ejecutivo quien, luego de adoptar la decisión por medio de decretos de necesidad y urgencia, los envía al congreso para que los ratifique. Mientras que, por un lado, la función del Estado

como proveedor de bienes y servicios y como decisor de políticas públicas pareciera haber retrocedido ante el nuevo escenario político y económico establecido por la globalización —donde el mercado y actores privados tomaron la delantera en cuestiones vitales para la comunidad como son los servicios públicos junto a un Estado que no es capaz de contrarrestar y limitar este poder por medio de las agencias reguladoras y de control—, por el otro, dada las mismas razones por las que el Estado se retractó -mayor protagonismo del mercado-, el Poder Ejecutivo pareciera estar avanzando en desmedro del otro poder político del Estado dado que es el único que puede hacer frente a demandas de rapidez, capacidad técnica y concentración.

Para la ponente, sólo después de conocer bien la nueva geografía y configuración de los nichos, formas y dinámicas del poder político del Poder Ejecutivo, se podrá juzgar el impacto de la globalización en él. Esto además servirá para reexaminar la organización constitucional a fin de acomodar y adaptar instituciones como el federalismo, la rendición de cuentas, los derechos humanos y la democracia al nuevo escenario globalizado. La idea consiste en insertarse en los procesos globalizadores para mejorar sus reglas de juego de modo tal que propendan a la igualdad social, económica y política.

4. ¿Se limita o refuerza el poder ejecutivo como consecuencia de la Internacionalización de los procesos de producción normativa?, por Aida Torres Pérez.

Sostiene la autora que suele sugerirse que la globalización y la proliferación de sistemas de derecho internacional contribuyen a limitar el poder ejecutivo, debilitando el poder del Estado soberano. Dice que mientras unos celebran tal resultado, otros lo lamentan o se ocupan de negarlo.

Para su análisis, parte de la superación de la dicotomía nacional/internacional en el análisis del impacto de la globalización sobre el poder ejecutivo. Precisamente —dice—, el término “internacionalización de los procesos de producción normativa” se refiere de forma amplia al nuevo contexto en el que la toma de decisiones públicas se descentraliza en una pluralidad de esferas inter-, supra- y transnacionales. No se trata de esferas distintas y separadas, sino parcialmente superpuestas: mientras que desde una perspectiva general, la internacionalización de los procesos de producción normativa limita el poder del Estado para autogobernarse unilateralmente, desde la perspectiva de los poderes constitutivos del Estado, posibilita el fortalecimiento comparativo del poder ejecutivo en el diseño de las políticas nacionales, en perjuicio de la autonomía política del legislativo.

En la primera parte de su trabajo muestra cómo a partir de la II Guerra Mundial, la globalización y la consiguiente proliferación de normas internacionales en formas diversas plantean un desafío al concepto tradicional de soberanía, como poder ilimitado, último e indivisible para gobernar un territorio con exclusión de interferencias externas. La soberanía —señala—no se pierde, en términos absolutos, para ser adquirida por instituciones pertenecientes a un régimen distinto, sino que los Estados deben adaptarse a formas nuevas de ejercer sus funciones, en colaboración con las autoridades de otros países y otros actores privados.

En la segunda parte analiza cómo, a la vez que la soberanía del Estado se limita, la acción del ejecutivo en la esfera internacional se transforma. La diversificación de las fuentes de producción del derecho internacional ofrece al ejecutivo nuevas oportunidades de actuación. Los ejecutivos participan en: la regulación internacional de un número cada vez mayor de materias; nuevas y variadas redes transnacionales; organizaciones internacionales con capacidad

normativa; y al final tienen un papel principal en la aplicación de normas internacionales en el ordenamiento interno. Estas transformaciones pueden reforzar el poder de decisión del ejecutivo sobre las políticas públicas nacionales y la ordenación de la vida de los ciudadanos, en detrimento del legislativo. Así, las nuevas dinámicas alteran el equilibrio institucional interno (sin que se modifique la constitución). La ponente considera que es importante entender el tipo de transformaciones que se producen para poder valorar adecuadamente la legitimidad del nuevo orden. La Unión Europea –dice– constituye el ejemplo paradigmático de estas transformaciones.

Señala que la concentración de poder en el ejecutivo es un fenómeno que desde hace tiempo se produce en el seno de los ordenamientos nacionales y que esta tendencia se ha visto exacerbada como consecuencia de la internacionalización de los procesos de decisión pública, que por un lado des-concentra el poder en multiplicidad de esferas inter-, supra- y trans-nacionales, y por el otro re-concentra el poder en el ejecutivo. Como consecuencia –dice–, se altera la concepción unitaria del Estado y el equilibrio constitucional de poderes. El desarrollo de sistemas de regulación internacional detallados sobre un creciente número de materias y la intensa colaboración a través de redes transnacionales tienen cada vez una mayor influencia o incluso determinan las políticas nacionales, y al final la ordenación de la vida de los ciudadanos.

A partir de ello, infiere que el declive de los parlamentos nacionales, como representantes de la diversa composición e intereses de la sociedad, es problemático desde el punto de vista de la legitimidad democrática de los nuevos procesos de decisión y los productos normativos derivados. Aunque los Estados retengan el poder de coerción, las normas aplicadas se gestan en foros inter-, supra- y trans-nacionales.

Es consciente de que los críticos han denunciado la distorsión de los procesos políticos nacionales y del equilibrio de intereses dentro del Estado. Para contrarrestar el rol en declive del legislativo se ha propuesto – señala – reforzar la participación parlamentaria en procesos de decisión a nivel internacional. No obstante, un parlamento mundial, o de ámbito internacional-regional, no sería viable, entre otras razones, porque no existe una identidad colectiva capaz de fundamentar un régimen democrático más allá de las fronteras nacionales. Incluso en la Unión Europea, cuyo grado de integración es elevado, no existe una identidad colectiva que se pueda decir, con propiedad, “europea”. Así, concluye que el déficit democrático no pueda resolverse simplemente atribuyendo mayores poderes al Parlamento Europeo.

Citando a Slaughter, la ponente señala que, en tanto que el ideal de democracia representativa no va a desaparecer, es vital desarrollar redes transnacionales de legisladores. Tales redes contribuirían a solucionar problemas de distorsión de los procesos políticos nacionales. No obstante, considera que tales redes nunca podrán alcanzar el grado de efectividad de las redes gubernamentales, pues aunque los parlamentarios participen en foros internacionales y puedan contribuir a la legitimidad de los procesos de decisión, la voluntad popular queda igualmente distorsionada porque deben colaborar con los legisladores de otros países, que representan otras voluntades. Por lo tanto – sostiene –, el reto a la democracia representativa no puede ser resuelto simplemente con el desarrollo de redes transnacionales parlamentarias paralelas a las redes de autoridades gubernamentales.

Considera que la función más efectiva de los parlamentos nacionales, que muchas veces es subestimada, es la supervisión y control de la acción internacional del ejecutivo a través de mecanismos internos, que deberían ser reforzados o creados cuando no existan. Los diversos miembros del ejecutivo desarrollan sus

funciones en el ámbito nacional e internacional, de modo que sus responsabilidades deberían reconceptualizarse incluyendo ambas facetas de su actividad. El parlamento debería tener mayor capacidad de participación y control en relación con la política exterior del gobierno, dado el creciente grado de influencia de ésta sobre el ordenamiento interno. En esta línea, en el contexto de la Unión Europea, se ha planteado la posibilidad de someter a los ministros a un mandato parlamentario, de modo que sólo puedan adoptar en el Consejo las posiciones previamente aprobadas por los parlamentos nacionales.

Señala que también podría exigirse que los gobiernos consultaran a los respectivos parlamentos en la designación de los miembros de la Comisión, o hasta atribuirles internamente el poder de designación. Dice que desde el marco conceptual de la democracia representativa, el problema radica en la globalización misma, como proceso de desnacionalización y al final en la crisis del paradigma de la soberanía nacional. La legitimidad democrática con base en el consentimiento popular presupone un pueblo que se autogobierna y determina su propio futuro dentro de los límites territoriales del Estado.

Considera que como consecuencia de la globalización, no todo el poder ejercido dentro del Estado deriva de fuentes estrictamente nacionales. El Estado se transforma y el ejercicio de funciones públicas se localiza en una pluralidad de foros más allá de las fronteras nacionales. El hecho de que los nuevos procesos de decisión y producción normativa no satisfagan el modelo clásico de democracia no significa que el derecho internacional u otras formas de cooperación transnacional para el ejercicio de funciones públicas sean ilegítimas. No puede trasladarse un concepto de legitimidad que presupone la unidad Estado-poder-nación al contexto internacional, sino que es necesario replantear las fuentes de legitimidad a la luz de los nuevos problemas e instituciones en un mundo globalizado.

Afirma que diversos autores han formulado modelos alternativos de democracia aplicables al contexto internacional: democracia deliberativa, democracia cosmopolita, o democracia horizontal, entre otros. Desde diversas perspectivas se insiste que la rendición de cuentas de los actores que intervienen en los procesos de producción normativa es esencial para garantizar su legitimidad. En esta línea, se indica la necesidad de establecer mecanismos que garanticen la transparencia y la participación en los procesos de decisión pública más allá del Estado. Para la ponente, la revisión judicial, ya sea a nivel nacional o internacional, es también un importante instrumento de control.

Por otro lado, el conocimiento técnico especializado de los actores que intervienen y sobre todo la eficacia de las regulaciones adoptadas para la consecución de determinados objetivos pueden contribuir a la legitimidad desde el punto de vista del resultado. Así, la legitimidad puede derivarse de distintas fuentes al mismo tiempo. Dada la diversidad de organizaciones internacionales y redes transnacionales, los problemas de legitimidad que plantean y la estrategia adecuada para garantizarla pueden variar.

Termina concluyendo que la fragmentación del poder público no es un mal necesario que deba ser admitido simplemente en aras de una mayor efectividad. La desconcentración del poder público contribuye a superar los riesgos inherentes a la soberanía nacional ilimitada a través de la colaboración y el control mutuo entre una pluralidad de foros de decisión. En esta línea, la razón de fondo que impulsó la integración europea fue precisamente limitar los excesos potenciales de los Estados soberanos (incluso democráticos) a través de la creación de una comunidad supranacional a la que se atribuyen poderes normativos. Por otro lado –sostiene–, el consabido déficit democrático de la Unión Europea surge de la comparación con un modelo de democracia representativa que no puede trasladarse a nivel internacional y que de todos modos tampoco existe a nivel

doméstico en su versión ideal. Se ha sugerido que si se compara la Unión Europea con el funcionamiento real de las democracias de los Estados miembros, la crítica democrática, al menos en la medida que sólo se dirija a la Unión Europea, pierde fuerza.

La globalización crea igualmente presiones e incentivos para adoptar formas de regulación colectiva transnacional. En comparación con la alternativa de un conjunto heterogéneo de acuerdos internacionales dominados en exclusiva por los ejecutivos, el establecimiento de una estructura institucional estable, como la Unión Europea, ofrece mayores ventajas no sólo desde la perspectiva de la eficiencia (se evitan costes de transacción y negociación), sino también desde la perspectiva de la legitimidad. Los procesos de toma de decisiones adquieren mayor visibilidad y es posible configurar la intervención de instituciones diversas en representación de intereses distintos. Los procesos de producción normativa en la Unión Europea gozan de la doble legitimidad de los gobiernos representados en el Consejo y los ciudadanos en el Parlamento Europeo. La Comisión contribuye al equilibrio institucional en representación del interés comunitario. Así, dice, una pluralidad de instituciones (que se controlan mutuamente) deben colaborar en la producción de normas comunitarias. El Tribunal de Justicia garantiza que las instituciones comunitarias no se excedan de sus competencias y que las normas producidas respeten los derechos fundamentales.

Finalmente, señala que la participación de los parlamentos nacionales es todavía insatisfactoria, pero en una red informe de acuerdos internacionales *ad hoc* podrían ser totalmente ignorados sin esperanzas de poder mejorar su posición. Por otro lado, la Unión Europea es un sistema de gobierno multinivel, en el que la implementación del derecho comunitario requiere de la colaboración de las diversas autoridades nacionales. En definitiva, en el seno de la Unión Europea existen importantes mecanismos de distribución y control del poder, tanto

horizontal (entre las instituciones comunitarias) como vertical (entre la Unión Europea y los Estados miembros). El equilibrio institucional como mecanismo para promover la deliberación entre instituciones que representan sectores diversos en busca del interés común puede asociarse a una visión deliberativa de la democracia. Al final, los nuevos conflictos y tensiones generados en el marco de la internacionalización de los procesos de producción normativa requieren de nuestra imaginación política para formular modelos de legitimidad que permitan reconciliar la democracia con el pluralismo de foros de decisión pública a nivel inter-, supra- y trans-nacional.