



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

LA COHESIÓN EN LOS DOS PRINCIPALES GRUPOS POLÍTICOS DEL PARLAMENTO EUROPEO DURANTE LA VI LEGISLATURA 2004 - 2009

TESIS QUE PARA OPTAR AL TÍTULO DE
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA:

CATALINA LÓPEZ PORTILLO ALCOCER

MÉXICO, D.F.

MAYO DE 2009

A MIS PADRES, MAESTROS Y GUÍAS,
GUADALUPE Y FERNANDO,
POR DARME UN HOGAR PERFECTO, DOS
HERMANOS BRILLANTES QUE ADMIRO, UNA
MINUCIOSA EDUCACIÓN PARA LA VIDA,
Y UN AMOR INCONMENSURABLE.

A MI PADRINO MAURICIO, POR LLENAR
MIS PRIMEROS 18 AÑOS DE SONRISAS,
CANCIONES Y BUEN HUMOR, Y SEMBRAR
LOS SIGUIENTES DE RECUERDOS, LÁGRIMAS
Y GANAS DE VIVIR.

*Nous voulons voyager sans vapeur et sans voile !
Faites, pour égayer l'ennui de nos prisons,
Passer sur nos esprits, tendus comme une toile,
Vos souvenirs avec leurs cadres d'horizons.*
C. Baudelaire, *Le Voyage*.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
1. EL ENTORNO INSTITUCIONAL DE LOS ACTORES: DESARROLLO HISTÓRICO DEL PARLAMENTO EUROPEO, COMPARACIÓN CON UN SISTEMA PARLAMENTARIO NACIONAL Y SISTEMAS DE REPRESENTACIÓN EN EUROPA. 10	
1.1. Posición del Parlamento Europeo en la estructura institucional comunitaria.....	11
1.1.1. Historia del Parlamento Europeo: de foro de discusión a órgano de legitimación democrática de la UE	12
1.1.2. Adquisición de mayores facultades a partir de los años ochenta	14
1.2. Comparación entre las estructuras de gobierno nacionales y sus contrapartes en la Unión Europea	18
1.2.1. Los poderes ejecutivo y legislativo en los niveles nacional y europeo: efectos sobre la disciplina parlamentaria	19
1.2.2. Disciplina en las fracciones parlamentarias de los partidos políticos: la figura del <i>whip</i>	22
1.3. Sistemas electorales nacionales y europeos: consecuencias para las elecciones al Parlamento Europeo	26
1.3.1. Sistemas de representación en Europa	28
1.3.1.1. Los sistemas de representación proporcional.....	28
1.3.1.1.1. Sistemas de voto transferible: mayor autonomía del candidato	30
1.3.1.1.2. Sistemas de listas abiertas: autonomía considerable del candidato.....	30
1.3.1.1.3. Sistemas de listas semi-abiertas: autonomía moderada del candidato	31
1.3.1.1.4. Sistemas de listas cerradas: poca autonomía del candidato	32
1.3.1.2. Los sistemas de representación mayoritaria.....	32
1.3.2. La nominación de los candidatos electorales	34
1.3.3. Barreras legales de representación	35
2. DISCIPLINA PARLAMENTARIA: INCENTIVOS Y CASTIGOS A LOS MIEMBROS DEL PARLAMENTO EUROPEO.....	38
2.1 Los Grupos Políticos en el Parlamento Europeo: los casos del Grupo del Partido Popular Europeo y el Grupo Socialista en el Parlamento Europeo	39
2.1.1. Presentación de los grupos parlamentarios en el nivel europeo.....	39
2.1.1.1. Distinción entre <i>federaciones europeas de partidos e Internacionales</i>	39
2.1.1.2. Los <i>grupos políticos en el Parlamento Europeo</i>	41
2.1.1.3. Las fundaciones alemanas.....	43

2.1.2.	El Partido Socialista Europeo: símbolo de tradición internacionalista	46
2.1.2.1.	Antecedentes, formación y consolidación.....	46
2.1.2.2.	Reglas internas del PSE	48
2.1.3.	El Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristianos) y Demócratas Europeos (PPE-DE)	51
2.1.3.1.	Antecedentes, formación y consolidación.....	51
2.1.3.2.	Reglas internas del PPE-DE.....	54
2.2.	El modelo agente/principal: representación de la complejidad del comportamiento legislativo de un MPE	56
2.2.1.	Los principales de los miembros del Parlamento Europeo	58
2.2.1.1.	El principal <i>electorado</i> : falta de contacto entre votantes y votados.....	59
2.2.1.2.	El principal <i>partido político</i> : la “etiqueta” esencial para un eurodiputado	60
2.2.1.3.	El principal <i>grupo parlamentario europeo</i> : incentivos más que contrapesos.....	63
2.2.1.3.1.	El sistema de comités del Parlamento Europeo: <i>de jure</i> en manos de los grupos europeos, <i>de facto</i> en manos de los partidos nacionales	64
2.2.1.3.2.	Razones para la debilidad del <i>grupo parlamentario europeo</i> como principal de los eurodiputados	67
2.2.1.4.	Cabildeo en Bruselas: los <i>grupos de presión</i> como posibles principales con poca influencia.....	68
2.3.	Revisión de las explicaciones a la cohesión de los grupos políticos en el Parlamento Europeo: teorías de los clivajes, la socialización y la “gran coalición”	71
2.3.1.	Identificación ideológica entre partidos nacionales: la teoría de los clivajes políticos en Europa occidental	71
2.3.1.1.	Debate sobre los clivajes presentes en el Parlamento Europeo.....	75
2.3.2.	Socialización de los eurodiputados: cambios en sus valores y lealtades	77
2.3.2.1.	Rechazo a la teoría de la socialización en el PE como euro-entusiasmo	78
2.3.2.2.	Socialización como lealtad al Parlamento Europeo	79
2.3.3.	Teoría de la “gran coalición” PSE/PPE: un Parlamento más cooperativo que competitivo	80
3.	INDISCIPLINA EN EL GRUPO PARLAMENTARIO EUROPEO: LEALTAD AL PARTIDO NACIONAL	84
3.1.	El informe Fava sobre vuelos ilegales de la CIA en Europa	85
3.1.1.	La polémica en torno al informe Fava	89
3.1.2.	Las posturas del Grupo Socialista y el Grupo del Partido Popular en el Parlamento Europeo	91

3.1.3.	Explicaciones al sentido del voto de los grupos políticos.....	94
3.1.3.1.	Grupos que apoyaron el informe Fava.....	95
3.1.1.2.	Grupos que se opusieron al informe Fava.....	97
3.1.1.3.	Polarización del Grupo Independencia/Democracia.....	98
3.2.	La Directiva de Retorno de Inmigrantes	99
3.2.1.	La Directiva de retorno de inmigrantes: objetivos y propuestas.....	100
3.2.1.1.	La polémica en torno a la Directiva de retorno.....	101
3.2.2.	Las posturas del Grupo Socialista y el Grupo del Partido Popular con respecto a la Directiva de retorno	106
3.2.3.	Explicaciones al sentido del voto de los grupos políticos.....	109
3.2.3.1.	Grupos en favor de la Directiva de retorno: Partido Popular, liberales y Unión por la Europa de las Naciones	109
3.2.3.2.	Polarización del Grupo Independencia/Democracia.....	111
3.2.3.3.	Grupos en contra de la Directiva de retorno: Socialista, Verdes e Izquierda Unitaria	111
3.2.3.3.1.	Mecanismos de imposición de disciplina del PSOE en el ámbito nacional.....	114
3.2.3.3.2.	Mecanismos de imposición de disciplina del PSOE en el ámbito europeo	116
3.2.3.3.3.	Mecanismos de imposición de disciplina del SPD en el ámbito nacional	118
3.2.3.3.4.	Mecanismos de imposición de disciplina del SPD en el ámbito europeo.....	119
4.	INDISCIPLINA CON EL PARTIDO NACIONAL: FIRMEZA IDEOLÓGICA Y POSTURA INSTITUCIONAL DEL PARLAMENTO EUROPEO	123
4.1	El Paquete Portuario II: segundo rechazo contundente del Parlamento Europeo.	123
4.1.1.	Explicaciones al sentido del voto de los grupos políticos.....	127
4.1.1.1.	Grupos en contra del Paquete Portuario II.....	128
4.1.1.2.	Grupos a favor del Paquete Portuario II: liberales y nacionalistas	132
4.2	Indisciplina con el partido nacional en la votación de la Directiva de retorno.	133
4.2.1.	Conjeturas sobre las razones de la indisciplina de los tres “rebeldes” del PSOE.....	134
4.2.1.1.	La “vieja guardia” del PSOE: Josep Borrell y Raimon Obiols	135
4.2.1.2.	La juventud arriesgada: Martí Grau	138
4.2.2.	Sanciones impuestas por el PSOE a los “rebeldes”	139
	CONCLUSIONES.....	142
	BIBLIOGRAFÍA.....	151

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ADLE:	Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa
ASTI:	Asociación de Apoyo a los Trabajadores Migrantes (<i>Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés</i>)
CECA:	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CEE:	Comunidad Económica Europea
CDU:	Unión Demócrata-Cristiana de Alemania (<i>Christlich-Demokratische Union Deutschlands</i>)
CIA:	Agencia Central de Inteligencia (Central Intelligence Agency)
COSAC:	Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos Europeos (<i>Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires et Européennes des Parlements de l'Union Européenne</i>)
CSU:	Unión Social Cristiana de Baviera (<i>Christlich-Soziale Union in Bayern</i>)
EFTA o AELC:	Asociación Europea de Libre Comercio (<i>European Free Trade Association</i>)
EPRG:	European Parliament Research Group
EURATOM:	Comunidad Europea de la Energía Atómica (<i>European Atomic Energy Community</i>)
FFE:	Fundación Friedrich-Ebert
FKA:	Fundación Konrad-Adenauer
GPE:	Grupo en el Parlamento Europeo
GUE/NGL:	Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica
IND/DEM:	Grupo Independencia/Democracia
MPE:	Miembro del Parlamento Europeo
PE:	Parlamento Europeo
PESC:	Política Exterior y de Seguridad Común
PPE:	Partido Popular Europeo
PSC:	Partido de los Socialistas de Cataluña (<i>Partit dels Socialistes de Catalunya</i>)
PSE-DE o PSE:	Partido Socialista Europeo
PSOE:	Partido Socialista Obrero Español

RP:	Representación Proporcional
SFIO o PSU-SFIO:	Partido Socialista Unificado - Sección Francesa de la Internacional Obrera (<i>Parti Socialiste Unifié – Section française de l'Internationale Ouvrière</i>)
SPD:	Partido Socialdemócrata de Alemania (<i>Sozialdemokratische Partei Deutschlands</i>)
TCE:	Tratado Constitucional Europeo
TUE:	Tratado de la Unión Europea
UE:	Unión Europea
UEN:	Grupo Unión por la Europa de las Naciones
UMP:	Unión por un Movimiento Popular (<i>Union pour un Mouvement Populaire</i>)
Verdes/ALE:	Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea

INTRODUCCIÓN

El Parlamento Europeo, conocido también como Eurocámara, es la única institución de la Unión Europea (UE) que se elige por voto popular. Su excepcionalidad radica en tres aspectos fundamentales: 1) su conformación a través de elecciones simultáneas en los países miembros del conjunto regional europeo¹; 2) su composición y organización, con representantes de 27 naciones agrupados ideológicamente; y 3) sus funciones legislativas (con impacto en todo un continente) y de control sobre las instituciones ejecutivas de la UE. Además, es una cámara relativamente nueva -electa desde 1979- donde convergen gran número de actores políticos con múltiples intereses en juego. El Parlamento Europeo (PE) resulta apropiado como campo de estudio del comportamiento parlamentario² en los niveles individual y agregado en fracciones parlamentarias, partidos políticos y grupos transnacionales.

La presente investigación parte de una observación que se considera capital: de acuerdo con las mediciones realizadas por Simon Hix, Abdul Noury y Gérard Roland en 2007 a partir de las votaciones nominativas³, los seis principales grupos políticos en el Parlamento Europeo tienen niveles de cohesión interna de 80.9% en promedio - cifra que

¹ Los países que conforman la Unión Europea son:

- Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos desde 1951.
- Dinamarca, Irlanda y Reino Unido a partir de 1973.
- Grecia desde 1981.
- España y Portugal desde 1986.
- Austria, Finlandia y Suecia desde 1994.
- Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa desde 2004.
- Bulgaria y Rumania desde 2007.

² Los estudios de comportamiento legislativo (o *voting behaviour*) nacieron del análisis de la cohesión de los partidos Republicano y Demócrata en el Congreso de Estados Unidos.

³ Las votaciones nominativas (o por *roll-call*) son las únicas que registran los votos individuales de los eurodiputados; por tanto, son la única fuente de información disponible para un estudio de comportamiento legislativo. Como se verá más adelante, estos datos presentan serias limitaciones.

tiende a aumentar con el tiempo- desde las primeras elecciones en 1979 hasta 2004 (la cohesión de los grupos parlamentarios en la V legislatura del PE fue de 84.2 %).⁴ Esta tendencia, confirmada en estudios académicos anteriores, es superior a la cohesión de las delegaciones nacionales que componen estos grupos (60.3% para el mismo periodo, con tendencia descendente), lo que sugiere que los eurodiputados no suelen votar nacionalmente, y que el PE es efectivamente una cámara de representación política, no un conjunto de intereses nacionales.⁵ El buen desempeño de todo parlamento requiere que las fracciones que lo componen, reflejo de las opiniones políticas de una sociedad expresadas a través de elecciones y agrupadas en partidos, se pronuncien unificadamente en los debates legislativos. Empero, las fracciones en el Parlamento Europeo tienen que articularse para reflejar el espectro ideológico de las sociedades europeas y aprobar o rechazar medidas legislativas comunes. Aunque los niveles de cohesión del Parlamento Europeo son inferiores a los observables en algunos parlamentos nacionales, se pueden catalogar como elevados dada la naturaleza transnacional de sus componentes. Si, a todas luces, el PE tiene el potencial para ser el parlamento más fragmentado del mundo por tener representantes de 27 países, que se comunican en más de 20 idiomas, y se compone de seis grupos transnacionales con intereses europeos que cobijan a más de 150 partidos con intereses nacionales, ¿cómo logran los grupos parlamentarios europeos votar de manera cohesionada la mayor parte del tiempo? Desde la I legislatura 1979-1984, la literatura sobre los grupos políticos en el Parlamento Europeo (GPEs) se ha avocado a

⁴ Hix, Abdul G. Noury y Gérard Roland, "A «normal» Parliament? Party cohesion and competition in the European Parliament, 1979-2001", *European Parliament Research Group (EPRG)*, 2002, núm. 9, p. 11.

⁵ Por ejemplo, en la V legislatura 1999-2004, los eurodiputados (excluyendo a los independientes) votaron con su grupo político europeo y con su partido nacional en 88.9 % de las votaciones (Hix, Noury y Roland, *Democratic politics in the European Parliament*, Cambridge University Press, 2007, p. 94).

brindar diversas explicaciones históricas, político-institucionales y sociológicas sobre sus altos niveles de cohesión (como se verá en el capítulo 2). Por ello, este trabajo busca contribuir a un aspecto menos examinado, a saber: ¿bajo qué condiciones se rompe la cohesión de los grupos políticos en el Parlamento Europeo? La respuesta a esta interrogante requiere analizar la organización de estos GPEs, y especialmente sus mecanismos de cohesión, entendidos como las presiones, incentivos y castigos a que se ven sometidos los eurodiputados en el momento de emitir su voto.

Para ello, esta tesis aborda las explicaciones a la cohesión de los grupos europeos en tres niveles de análisis: el del grupo mismo; el de los partidos nacionales en su calidad de componentes de los grupos en el PE; y el de los eurodiputados como individuos. Se excluyen del alcance de este trabajo los temas relativos a las funciones de producción y aprobación de legislación comunitaria que desempeña la Eurocámara. Dicho de otra forma, se estudia cómo y por qué los eurodiputados votan en un sentido determinado, así como las consecuencias que su voto tiene sobre la cohesión interna de su grupo parlamentario, sin adentrarse en qué se vota. Asimismo, un aspecto a tener presente es que el Parlamento Europeo emplea tres formas de votaciones: el voto a mano alzada o voto económico; el voto electrónico, para el cual los miembros del Parlamento Europeo (MPes) presionan los botones “A FAVOR”, “EN CONTRA” o “ABSTENCION” sin que se conserven rastros de los votos individuales (voto nominativo anónimo); y los votos nominativos o por *roll-call*. Un grupo político (a través de su líder) o 32 eurodiputados pueden pedir que una votación quede registrada. Esta decisión responde a intereses estratégicos: primero, el grupo parlamentario pretende dejar en claro una postura política ante el público (por ejemplo en temas populares entre los votantes o los grupos de

presión) e incluso poner en evidencia una posición impopular del grupo contrario⁶; y segundo, permite al líder de un grupo observar el comportamiento de sus miembros al votar, hecho crucial para imponer disciplina. Siendo las votaciones nominativas la única base de datos para medir la cohesión de los grupos políticos en el PE, el investigador se enfrenta a un problema de representatividad de sus fuentes, ya que únicamente 15% de las votaciones en cada legislatura quedan registradas.⁷ Además, los grupos políticos solicitan el procedimiento nominativo para votaciones que les son de gran interés (como las estudiadas en los capítulos 3 y 4 de esta tesis), por lo que espera que los eurodiputados voten de manera más disciplinada que si no quedaran registros.⁸ Por tanto, las votaciones nominativas muestran niveles más altos de cohesión y disciplina de los grupos políticos que los que se medirían si se tomaran en cuenta la totalidad de los votos en el Parlamento Europeo.

Es fundamental esclarecer el significado de algunos términos y expresiones utilizados en la presente investigación. A pesar de que comúnmente se piensa en las federaciones transnacionales de partidos -cuya rama parlamentaria son los grupos políticos en el Parlamento Europeo- como *partidos* paneuropeos, en esta tesis se sostiene que no son partidos políticos. Los GPEs se definen como agrupaciones de partidos nacionales (no de individuos) con una estructura laxa y mecanismos de imposición de

⁶ Clifford Carrubba y Matthew Gabel, "Roll-call votes and party discipline in the European Parliament: reconsidering MEP voting behavior", *EPRG*, 1999, núm. 2, p. 7.

⁷ Hix, Roland y Noury, *Democratic politics...*, p. 29.

⁸ A pesar de que las peticiones de votaciones nominativas son equilibradas (no hay un grupo que las solicite con mayor frecuencia que otros), los datos de las sesiones del PE entre 1994 y 1999 muestran que el lado que solicita el registro gana la votación en 79% de los casos, y muestra altos niveles de cohesión (Carrubba y Gabel, "Roll-call votes...", pp. 5, 28-29).

disciplina relativamente débiles. Los partidos políticos nacionales conservan altos grados de autonomía frente a su grupo europeo, producto de la reticencia de los países (y sus partidos políticos) a ceder el control del registro de candidatos electorales a los grupos transnacionales. El término *delegación nacional* se refiere al conjunto de individuos de un país dentro de un grupo político europeo; es decir, los miembros de determinado partido nacional que forma parte de un grupo político europeo.⁹ Siguiendo a Bowler, Farrell y Katz, la *cohesión* es “el grado en que se observa a los miembros de un grupo trabajando juntos para lograr las metas del grupo”.¹⁰ Por *cohesión* se entiende el comportamiento homogéneo (reflejado en la unidad de voto) de los integrantes de un mismo bloque, delegación o, en este caso, grupos político en el PE, con el objetivo de tomar decisiones sin disidencia o en bloque.¹¹ Cuando los miembros de un grupo votan en bloque o unánimemente, puede deberse a que hay acuerdo entre ellos (coincidencia de valores y preferencias y conciencia de que hay obligaciones de apoyo al partido) o a que se les obliga a estar de acuerdo a pesar de sus preferencias personales (o a una combinación de ambas). Por tanto la disciplina, entendida como medidas coercitivas que cambien el sentido del voto de un diputado, se vuelve necesaria sólo cuando la cohesión “natural” (producto de una concordancia de valores, preferencias y metas de sus miembros) es baja. Las muestras de indisciplina que pueden acarrear sanciones son: introducir mociones sin consultar con el grupo; ausentarse para impedir que haya

⁹ Por ejemplo, la delegación española en el Partido Socialista Europeo son los miembros del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en el Parlamento Europeo. De igual manera, la delegación española en el Partido Popular Europeo son los representantes del Partido Popular español (PP) en la Eurocámara.

¹⁰ Shaun Bowler, David M. Farrell y Richard S. Katz, *Party discipline and parliamentary government*, Ohio State University Press, 1999, pp. 4-5.

¹¹ Simon Hix y Christopher Lord, *Political parties in the European Union*, Nueva York, St. Martin's Press, p. 140.

quórum; rechazar en principio que algunas decisiones requieran unanimidad o mayoría simple; hablar públicamente contra la postura de los líderes del grupo; y votar contra las líneas del grupo o partido - tema tratado en esta tesis -.¹²

La importancia de los partidos políticos radica en su función de articuladores del contacto entre gobernantes y gobernados en los sistemas democráticos de todo el mundo. Usando como referencia la organización de los parlamentos nacionales en los países de Europa, caracterizados por los altos niveles de cohesión de las fracciones partidistas que los conforman, esta tesis parte del postulado de que los grupos políticos en el PE cumplen funciones análogas a los partidos nacionales; por extensión, se equiparan las fracciones parlamentarias nacionales con las europeas. Estas comparaciones encuentran sustento en que un mismo actor, el partido nacional, opera tanto en la arena nacional como europea, lo que facilita el estudio de la disciplina e indisciplina de grupo en el Parlamento Europeo (al considerar las ideologías, intereses, lealtades, compromisos partidistas y ataduras institucionales de los eurodiputados).

La hipótesis aquí confrontada es que la ruptura de la cohesión de los grupos en el Parlamento Europeo se origina cuando existe una contradicción entre las instrucciones de voto del grupo europeo y las dictadas por el partido nacional. Como se demostrará más adelante con los estudios de caso, esta contradicción puede deberse a intereses de los partidos y los gobiernos nacionales; a tomas de posición del Parlamento Europeo frente a otras instituciones de la UE; o a convicciones personales de los eurodiputados. Se estudian únicamente los dos principales grupos políticos en el Parlamento Europeo: el

¹² Bowler, Farrell y Katz, *ibid.*, p. 216.

Grupo Socialista y el Grupo del Partido Popular Europeo. Esta selección responde a tres motivos: albergan representantes de todos los países de la UE (son más transnacionales que los grupos pequeños); ambos grupos combinados representan 64 % del PE (505 de 785 diputados), y tienen los niveles de cohesión más elevados en todas las legislaturas (89.1 % en la V legislatura 1999-2004).¹³ La delimitación temporal del trabajo se basa en el argumento de que el Parlamento Europeo adquiere peso y relevancia en la toma de decisiones comunitarias hasta los años 1990, como consecuencia de su adquisición de facultades a raíz de los tratados de Maastricht (1992) y, sobre todo, Amsterdam (1997) y Niza (2000), con los que se fortalece en calidad de co-legislador. En aras de eliminar variables exógenas que afecten el comportamiento legislativo de los eurodiputados, como son grandes ampliaciones o la entrada en vigor de tratados constitucionales que modifiquen las facultades del Parlamento Europeo, el presente análisis se enfoca en la VI legislatura 2004-2009.¹⁴ Este lapso deja observar las tendencias y explicaciones identificadas en materia de cohesión de los grupos políticos. Los tres estudios de caso han sido seleccionados de la misma VI legislatura. Su elección respondió a tres criterios: la forma de votación por *roll-call* (únicamente 15 % de las votaciones en el Parlamento Europeo dejan constancia del voto de cada eurodiputado, lo que reduce sustancialmente la base de datos disponible); la importancia elevada que concedió el grupo al asunto en cuestión (y que fomentó la presencia de un gran número de eurodiputados en el pleno) y el eco mediático que produjeron por tratarse de asuntos altamente politizados.

¹³ Hix, Noury y Roland, "A normal Parliament?...", p. 11.

¹⁴ La última gran ampliación tuvo lugar en enero de 2004, antes de las elecciones europeas. La incorporación de Bulgaria y Rumania en 2007 no afectó sustancialmente la composición del Parlamento Europeo (que pasó de 732 a 785 diputados) ni la de los grupos transnacionales europeos.

El presente trabajo está dividido en cuatro capítulos. El primer capítulo ofrece un panorama del desarrollo histórico y la estructura institucional del Parlamento Europeo, con la finalidad de poner en claro el entorno en que se desarrolla la actividad parlamentaria de los actores principales de esta tesis (los grupos políticos europeos, los partidos nacionales y los eurodiputados). Se estudian en detalle las semejanzas y diferencias que el PE tiene con los parlamentos nacionales en Europa, y las consecuencias que los diversos sistemas electorales nacionales y las formas de designación de candidatos electorales tienen sobre el comportamiento y las lealtades de los eurodiputados. Se constata que los partidos políticos utilizan las mismas herramientas de control e imposición de disciplina en los niveles europeo y nacional.

El segundo capítulo comienza con la formación y organización de los grupos socialista y demócrata-cristiano, para luego introducir las diversas explicaciones de orden político, sociológico, intra e interinstitucional que brinda la literatura especializada sobre los altos niveles de cohesión de estos dos grupos políticos europeos. De esta revisión se extraen los mecanismos de que disponen tanto los grupos parlamentarios europeos como los partidos nacionales para imponer disciplina en sus filas, lo que resulta en votaciones altamente cohesionadas.

Conocer las coyunturas en que se pierde la cohesión facilita el entendimiento de las condiciones de su conservación. Por tanto, los dos capítulos finales, a través del estudio de tres votaciones en el PE durante la VI legislatura, se ocupan de los escasos aunque reveladores momentos en que la cohesión se resquebraja: primero como consecuencia de la indisciplina de una delegación nacional frente a las instrucciones de

su grupo europeo, y segundo como resultado de la indisciplina de algunos eurodiputados con su partido nacional.

La investigación permite demostrar que los altos niveles de cohesión de los grupos políticos en el Parlamento Europeo son producto de una combinación de afinidades ideológicas de sus miembros (lo que prueba la existencia de dimensiones políticas compartidas por todos los países de la UE), medidas disciplinarias eficaces de los grupos mismos y, especialmente, de una política consciente de los partidos nacionales - en cuyo poder se encuentran los mecanismos más efectivos de control parlamentario de instruir a sus diputados que voten con su grupo europeo si esta medida no contraviene los intereses del partido o el gobierno. En términos generales, los eurodiputados se ven sometidos a presiones de distinta índole (del partido, del grupo europeo, del electorado y de los grupos de interés) que eligen simplificar la realidad y apegarse a las instrucciones legislativas de su grupo político en el Parlamento Europeo, salvo cuando su partido nacional o sus convicciones ideológicas los empujan a indisciplinarse.

1. EL ENTORNO INSTITUCIONAL DE LOS ACTORES: DESARROLLO HISTÓRICO DEL PARLAMENTO EUROPEO, COMPARACIÓN CON UN SISTEMA PARLAMENTARIO NACIONAL Y SISTEMAS DE REPRESENTACIÓN EN EUROPA

El proyecto europeo de integración ha dado en las últimas décadas un viraje fundamental: de ser una propuesta económica y financiera entre algunos países de Europa occidental en el contexto de postguerra, ha evolucionado hasta convertirse en una potencia mundial, con instituciones políticas, jurídicas y diplomáticas, además de las económicas, que vinculan actualmente a 27 países. En especial, el Parlamento Europeo es un ejemplo de la creación de instituciones comunitarias que promueven el acercamiento de las sociedades europeas, reflejo de la voluntad de cooperación política transnacional en ese continente. El presente capítulo aporta herramientas para situar a los actores clave de este fenómeno – los grupos parlamentarios europeos, los partidos nacionales y los eurodiputados – en su entorno institucional, con miras a esclarecer los mecanismos disciplinarios que operan en una arena supranacional como el Parlamento Europeo. Primero, se brinda un panorama histórico del Parlamento Europeo, con énfasis en su adquisición de mayores competencias durante las negociaciones de los tratados constitutivos de la UE y las consecuencias que estas facultades obtenidas tienen sobre la imposición de disciplina en el seno del PE. Segundo, se dedica un apartado a la comparación del Parlamento Europeo con un sistema parlamentario nacional en Europa; esto permite sustentar el aspecto comparativo de esta tesis entre la disciplina que imponen los grupos parlamentarios en el PE y sus equivalentes nacionales. Tercero, se

discuten las implicaciones que los diferentes sistemas electorales en Europa tienen sobre las lealtades y la imposición de disciplina a los eurodiputados.

1.1. Posición del Parlamento Europeo en la estructura institucional comunitaria

El Parlamento Europeo es probablemente la institución que ha tenido mayores transformaciones a lo largo del proceso de integración europea en términos de adquisición de facultades y organización interna. Este cuerpo, único por ser electo por sufragio universal directo cada cinco años desde 1979, comparte con el Consejo de la Unión Europea¹⁵ la labor legislativa de la UE. A diferencia de los parlamentos nacionales, el PE no posee la iniciativa legislativa, ya que se trata de una facultad de la Comisión Europea – rama ejecutiva de la Unión. Las sesiones plenarias del Parlamento Europeo se llevan a cabo en Estrasburgo, Francia, mientras que las sesiones no plenarias y reuniones preparatorias y complementarias se realizan en su mayoría en Bruselas, Bélgica. En esta última ciudad tienen oficinas los grupos políticos y algunos grupos de presión. La Secretaría General del Parlamento Europeo mantiene sus oficinas en Luxemburgo, ciudad sede del PE hasta las elecciones de 1979.

¹⁵ El Consejo de la Unión Europea, que no debe confundirse con el Consejo Europeo, es un órgano legislativo y de toma de decisiones en donde están representados los gobiernos de los Estados miembros a través de sus ministros (Fuente: Panorama de la Unión Europea, Portal de la UE: <http://europa.eu>, visitada el 15 de octubre de 2008).

1.1.1. Historia del Parlamento Europeo: de foro de discusión a órgano de legitimación democrática de la UE

La iniciativa que tomara en mayo de 1950 el Ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schuman, cristalizó en la firma del Tratado de París el 18 de abril de 1951 por seis países: Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo. La estructura institucional que originó este Tratado fue ideada por Jean Monnet, para quien la creación de instituciones vinculantes era la clave de una integración exitosa.¹⁶ Una de las instituciones resultantes fue la Asamblea Común de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), antecedente del PE, que tenía como función principal el control de la recién creada Alta Autoridad de la CECA (antecedente de la Comisión Europea). La Asamblea Común únicamente estaba facultada para dar opiniones, debido a la clara reticencia de los parlamentos nacionales a ceder soberanía; era un cuerpo de supervisión e incluso control de un poder ejecutivo¹⁷, sin capacidad para influir o autorizar legislación.

Esta Asamblea, que tuvo su primera reunión el 10 de septiembre de 1952, se componía de 78 miembros nominados por sus respectivos parlamentos nacionales entre los más entusiastas de la cooperación europea, quienes en un principio se acomodaron

¹⁶ Jean Monnet fue *Commissaire au Plan* para la reconstrucción económica de Francia después de la Segunda Guerra Mundial de diciembre de 1945 a 1952. De 1952 a 1955 se desempeñó como el Primer Presidente de la Alta Autoridad de la CECA (David Judge y David Earnshaw, *The European Parliament*, Londres, Palgrave Macmillan, 2003, p. 26).

¹⁷ Berthold Rittberger, *Building Europe's Parliament: democratic representation beyond the nation-state*, Oxford University Press, 2005, pp. 1-2.

por orden alfabético.¹⁸ Un hecho fundamental para la futura organización del Parlamento Europeo fue que, en junio de 1953, los miembros de la Asamblea Común de la CECA decidieron sentarse de acuerdo con su filiación política, y no por nacionalidad. Surgió entonces una división clara entre tres grupos políticos: demócrata-cristianos, socialistas y liberales. Existían dos posibles ejes para la organización interna de la nueva institución: el eje pro/anti integración o la fractura (*cleavage*) tradicional derecha/izquierda. Prevaleció esta última, debido a que era la que mejor conocían los nuevos parlamentarios, puesto que estructuraba la vida política de sus respectivos países. Esta decisión de dejar de lado, desde el inicio, la nacionalidad como factor de identificación fue un reflejo de la voluntad de fomentar la cooperación transnacional europea.

La firma del Tratado de Roma en 1957 estableció la Comunidad Económica Europea (CEE), que implantó un proceso de consulta entre el Consejo de Ministros y la Comisión. Este Tratado otorgó un aumento marginal a las facultades de la Asamblea Común: amplió su poder en cuestiones presupuestarias y le concedió participación en el proceso legislativo de la Comunidad, puesto que debía ser consultado sobre propuestas de la Comisión antes de su adopción por el Consejo de Ministros. Además, confirmó su derecho de censurar e incluso forzar la renuncia de la Comisión en su conjunto. Destaca que, a partir de 1962, la Asamblea Común decidió referirse a sí misma como Parlamento Europeo, aunque el Consejo de Ministros aceptó esta denominación hasta 1986.¹⁹ Una vez que los miembros de la Asamblea obtuvieron un papel formal en el proceso

¹⁸ Amie Kreppel, *The European Parliament and supranational party system: a study in institutional development*, Cambridge Studies in Comparative Politics, Cambridge University Press, 2001, p. 180.

¹⁹ Michael Gallagher, Michael Laver y Peter Mair, *Representative government in modern Europe: institutions, parties and governments*, Boston, McGraw Hill, 3era ed., 2001, p. 105.

legislativo comunitario, buscaron incrementarlo por medio de procesos informales internos y acuerdos interinstitucionales externos.²⁰ Aunado a este esfuerzo desde adentro, la organización de elecciones al Parlamento Europeo, que aportaron legitimidad democrática al proyecto comunitario, suavizaron las críticas de falta de participación ciudadana en la construcción europea (el llamado “déficit democrático” de la UE).

Las primeras elecciones directas en el plano europeo, realizadas en 1979 entre los nueve Estados que entonces conformaban la CEE (los seis miembros fundadores más Dinamarca, Gran Bretaña e Irlanda), tuvieron un efecto positivo en diversos ámbitos. La participación en la contienda electoral europea obligó a los grupos políticos dentro del PE a tener una organización más cohesionada: de ahí la formación en abril de 1974 de la Confederación de Partidos Socialistas, seguida por la Federación de Partidos Liberales y Democráticos en marzo de 1976, y en abril del mismo año el Partido Popular Europeo.²¹

1.1.2. Adquisición de mayores facultades a partir de los años ochenta

Las restricciones de sus poderes frente a otras instituciones comunitarias, particularmente en el proceso legislativo, valieron al Parlamento Europeo el apodo de “*talking shop*” de la UE. Se le consideraba un foro de discusión, no un actor preponderante en la toma de decisiones comunitarias. En consecuencia, el PE presionó a los órganos competentes de la UE para adquirir mayores facultades y notoriedad en la vida política europea a partir de mediados de los años ochenta. “Al hilo de las revisiones

²⁰ Judge y Earnshaw, *The European Parliament...*, p. 33.

²¹ David Hanley, *Beyond the nation state: parties in the era of European integration*, Londres, Palgrave Macmillan, 2008, p. 42.

de los Tratados, los poderes del Parlamento Europeo dentro de las Instituciones europeas no han dejado de aumentar. En la actualidad, el Parlamento Europeo se impone como colegislador, tiene poderes presupuestarios y ejerce un control democrático sobre todas las instancias europeas”.²²

El Acta Única Europea de 1986 concedió al Parlamento Europeo el derecho a dos lecturas legislativas en temas relacionados con el Mercado Único, como parte del nuevo proceso de cooperación entre instituciones de la UE. Este modelo permitió al PE modificar propuestas de la Comisión. Además, le concedió los mismos derechos que el Consejo en la ratificación de los tratados de adhesión y acuerdos de asociación. Actualmente, las políticas sociales, implementación de fondos regionales e investigación y desarrollo tecnológico se rigen por el proceso de cooperación.²³

Siete años después, el Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht estableció el proceso de codecisión, que proveyó al PE de un poder de veto en casi cualquier legislación socioeconómica. Por primera vez el PE era un socio con igualdad de condiciones en el proceso legislativo europeo.²⁴ Asimismo, Maastricht amplió el proceso a nuevas áreas y categorías en las que los acuerdos internacionales requerían el consentimiento del Parlamento, e incrementó sus poderes sobre el nombramiento de la Comisión Europea.

²² Página oficial del Parlamento Europeo, <http://www.europarl.europa.eu/parliament> visitada el 3 de septiembre de 2008.

²³ George Tsebelis y Geoffrey Garrett, “Legislative politics in the European Union”, *European Union Politics*, 2000, núm. 1, p. 13.

²⁴ Judge y Earnshaw, *The European Parliament...*, p. 52.

El Tratado de Amsterdam, firmado el 2 octubre de 1997, extendió el proceso de codecisión a 38 bases legales²⁵, otorgando al Parlamento Europeo poder legislativo equivalente al del Consejo, e impuso que el candidato a Presidente de la Comisión y el Colegio de Comisarios sean aprobados por la Eurocámara.²⁶ A pesar de que el PE nunca ha utilizado *de facto* esta facultad de aprobación y censura a la Comisión, la presión de los parlamentarios europeos condujo a la renuncia en masa de la Comisión Santer en marzo de 1999 por escándalos de corrupción horas antes de que previsiblemente fuera censurada.²⁷ Asimismo, la amenaza de rechazo del Parlamento Europeo a la Comisión en su conjunto propuesta por José Manuel Durão Barroso, que sustituyó a la de Romano Prodi en octubre de 2004, logró que el Gobierno italiano reemplazara la candidatura del polémico Rocco Buttiglione (conocido por sus posturas homófobas y misóginas) como Comisario Europeo de Justicia, Libertad y Seguridad, por la del Ministro de Exteriores Franco Frattini.²⁸ Estos casos demuestran que el Parlamento Europeo cuenta actualmente con herramientas efectivas de presión y control sobre el poder ejecutivo de la Unión Europea.

La Eurocámara consiguió, durante las negociaciones del Tratado de Niza en 2001, la facultad de cuestionar actos de otras instituciones de la comunidad ante la Corte Europea de Justicia. Después de este Tratado, el PE se involucra en 66% de asuntos del Pilar 1 de la UE (la dimensión comunitaria, que corresponde a las disposiciones incluidas en el Tratado de la Comunidad Europea, la CECA y la EURATOM) y 37% de asuntos

²⁵ Temas como educación, cultura, salud pública, protección del consumidor, igualdad de género y algunos aspectos medioambientales son tratados por medio del proceso de codecisión II (Judge y Earnshaw, *ibid.*, p. 57).

²⁶ Rittberger, *Building Europe's Parliament...*, p. 179.

²⁷ Hix, Noury y Roland, *Democratic politics...*, p. 182.

²⁸ Graham Bowley, "Buttiglione affair highlights evolving role of Parliament : Questions arise on democracy at the EU", *International Herald Tribune*, 19 octubre 2004,

relacionados con los Pilares 2 y 3 (política exterior y de seguridad común, y cooperación judicial y policial en materia penal, respectivamente).²⁹

Finalmente, el Artículo 20 del Tratado Constitucional Europeo, aprobado por los 25 Estados miembros de la UE el 18 de junio de 2004, determina que: “El Parlamento Europeo ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones consultivas y de control político, en las condiciones establecidas en la Constitución. Elegirá al Presidente de la Comisión”.³⁰ Así, los tres poderes principales que posee actualmente el Parlamento Europeo son el nombramiento y destitución de la Comisión Europea; facultades legislativas de rechazo (co-decisión), opinión (cooperación) y consulta; y decisión sobre el presupuesto de la UE.³¹

En resumen, actualmente las competencias del Parlamento Europeo continúan siendo limitadas, en razón de que no toda la legislación requiere de su aprobación y no posee el derecho de iniciativa legislativa, a diferencia de la mayoría de los sistemas parlamentarios nacionales. Esto puede atribuirse a la reticencia de los Estados miembros a ceder facultades soberanas a los órganos supranacionales de la UE, sobre todo si son de representación popular. No obstante, este cuerpo electo tiende a consolidarse como órgano legislativo, de control de los poderes ejecutivos y, sobre todo, de legitimación democrática de la UE. Más importante para el tema de este trabajo, la adquisición de facultades legislativas y políticas del Parlamento Europeo ha modificado la atención que

²⁹ Judge y Earnshaw, *The European Parliament...*, p. 64.

³⁰ Tratado por el que establece una Constitución para Europa, Página de *Europäische Gemeinschaften*, <http://es.constitutio.com>, visitada el 29 de agosto de 2008.

³¹ Gallagher, Laver y Mair, *Representative government...*, pp. 105-107.

brindan los partidos nacionales a sus representantes en este cuerpo. Puede pensarse que, a mayores poderes del Parlamento Europeo para influir sobre la legislación comunitaria – misma que tiene cada vez más un impacto visible sobre ciertos temas y actividades tradicionalmente protegidos-, y sobre otras instituciones de la Unión, mayor es la presión que ejercen los grupos parlamentarios y los partidos nacionales sobre los eurodiputados para que voten de manera disciplinada.

1.2. Comparación entre las estructuras de gobierno nacionales y sus contrapartes en la Unión Europea

Con miras a esclarecer el funcionamiento del Parlamento Europeo, y particularmente los mecanismos disciplinarios imperantes en su interior, resulta útil comparar ciertos aspectos de los sistemas de gobierno en los niveles europeo y nacional, como son los papeles que desempeñan los poderes ejecutivo y legislativo³², y los partidos políticos. En el siguiente apartado se equiparan las funciones de la Comisión Europea con las de un gobierno prototipo de un régimen parlamentario (tipo de gobierno dominante en Europa), y del Parlamento Europeo como análogas a las de un parlamento nacional. En

³² Creada en 1989, la Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos Europeos (*Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires et Européennes des Parlements de l'Union Européenne*, COSAC) busca fomentar el contacto entre los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo. A pesar de haber jugado un papel importante al facilitar el diálogo entre parlamentos en asuntos de política exterior y de seguridad común, unión económica y monetaria, y asuntos constitucionales, el impacto efectivo de la COSAC sigue siendo limitado. Hasta ahora solamente ha resultado útil como foro de discusión y, para los miembros de los parlamentos nacionales involucrados en asuntos europeos, como oportunidad de reunirse y conocer más a fondo el funcionamiento de la UE (Judge y Earnshaw, *The European Parliament*, p. 298).

palabras de Gallagher, Laver y Mair, “Si la Comisión es un cuasi-gobierno, entonces el Parlamento Europeo puede describirse como un cuasi-parlamento”³³.

1.2.1 Los poderes ejecutivo y legislativo en los niveles nacional y europeo: efectos sobre la disciplina parlamentaria

La característica distintiva de las democracias parlamentarias en la mayoría de los países de Europa es que el ejecutivo en general, y el titular de ese puesto en particular, no son electos directamente por los votantes, sino por los miembros de la legislatura. Por tanto, no suele haber una separación de poderes clara entre el legislativo y el ejecutivo, como sí la hay en sistemas presidenciales como el estadounidense. Sin embargo, existe una distinción explícita entre el jefe del poder ejecutivo político (denominado normalmente Primer Ministro, o Canciller en Austria y Alemania) y el jefe de Estado constitucional (que puede ser un monarca o un presidente sin una función política prominente).³⁴ Típicamente el primer ministro no es sólo el jefe del ejecutivo sino también el dirigente de uno de los partidos principales, regularmente el de mayor peso electoral. Su aprobación por la legislatura como jefe político del gobierno, y la consecuente confianza depositada en su persona, brinda al primer ministro una fuerza política importante en las negociaciones frente a los otros poderes, así como legitimidad frente a sus gobernados. Una segunda fuente de poder para el ejecutivo está ligada a la debilidad de la figura del jefe de Estado. En todas las negociaciones internas y exteriores, el primer ministro es la figura política principal del país. Finalmente, su papel combinado

³³ Gallagher, Laver y Mair, *Representative government...*, p. 105.

³⁴ Gallagher, Laver y Mair, *ibid.*, p. 41.

de “primero entre pares” en el gabinete y jefe del partido político mayoritario³⁵, otorga al primer ministro un alto grado de control sobre las carreras políticas de sus colegas en el partido, debido a que determina la distribución de los puestos y beneficios más codiciados en el juego político. En gobiernos de coalición, los líderes de los partidos menores disponen de atribuciones esenciales para influir en las trayectorias de sus compañeros de partido.

La primera excepción al parlamentarismo en Europa es el régimen semipresidencial en Francia, donde el Presidente electo por voto popular directo nombra al Primer Ministro (generalmente el dirigente del partido que ha obtenido mayoría en las elecciones a la Asamblea General), lo que ha conducido a periodos de cohabitación política, con un Presidente y un Primer Ministro de partidos distintos.³⁶ A pesar de que Francia es el país europeo donde la figura del Presidente tiene más poderes, puede quedar constreñido si el Primer Ministro es de otro partido.³⁷ Segundo, hay países de la UE que eligen directamente al Presidente, además de Francia: Austria, Finlandia (sistema cercano al semipresidencialismo), Irlanda y Portugal. En estos países el Presidente tiene poderes limitados y suele no involucrarse en las actividades políticas del día a día, como hace el jefe de Estado en los sistemas parlamentarios.³⁸

Las diferencias entre estos modelos de ejecutivos nacionales con el poder ejecutivo en el nivel supranacional europeo son evidentes. La Unión Europea posee un modelo híbrido de gobierno, en el que el poder ejecutivo recae principalmente en dos

³⁵ Gallagher, Laver y Mair, *ibid.*, p. 51.

³⁶ Por ejemplo, de 1986 a 1988 y de 1993 a 1995, el Presidente socialista François Mitterrand nombró a los primeros ministros de centro-derecha Jacques Chirac y Edouard Balladur.

³⁷ Gallagher, Laver y Mair, *Representative government...*, p. 44.

³⁸ Gallagher, Laver y Mair, *ibid.*, p. 45.

instituciones. En primer lugar la Comisión Europea, cuyo Presidente es nombrado por el Consejo Europeo con la aprobación del Parlamento Europeo, está compuesta por un comisario por cada Estado miembro, con ocupaciones parecidas a las de un gabinete. En segundo lugar, el Consejo de la Unión Europea, que representa a los gobiernos de los Estados miembros, comparte la iniciativa legislativa con la Comisión Europea (asuntos relacionados con los pilares 2 y 3 en el caso del Consejo y 1 en el de la Comisión). Ninguno de estos órganos es elegido directamente por los ciudadanos europeos ni por el cuerpo que los representa, el Parlamento Europeo. El Presidente de la Comisión tiene facultades más limitadas que las de un primer ministro nacional. Por tanto, el Parlamento Europeo se asemeja a un senado o cámara alta con superpoderes, más que a una cámara baja.

Como se señaló anteriormente, en los sistemas parlamentarios hay una interconexión institucional entre ejecutivo y legislativo en el desempeño de las funciones de legitimación, vinculación y toma de decisiones.³⁹ El cuerpo decisivo que conduce el país es el gobierno, aunque es responsable ante el parlamento electo por los votantes. Resulta más eficaz analizar al parlamento como un cuerpo que ejerce el poder a través del gobierno que ha elegido, que asumirlo como un cuerpo que controla y limita al gobierno. La mayoría de los ministros son también miembros del parlamento; el gobierno puede entonces entenderse como un comité al que el Parlamento ha delegado labores gubernamentales.⁴⁰ Los votos legislativos de investidura y confianza en el gobierno son recursos constitucionales que cristalizan esta alianza entre poderes. Una moción de censura o voto de no confianza implica que el gobierno pierde el respaldo de la

³⁹ Judge y Earnshaw, *The European Parliament...*, p. 15.

⁴⁰ Gallagher, Laver y Mair, *Representative government...*, p. 69.

legislatura; puede dimitir para permitir que el parlamento elija un nuevo gobierno, o puede disolver el parlamento y llamar a elecciones. Alternativamente, un gobierno bajo presión puede proponer una moción de confianza ante los legisladores; si es rechazada, el gobierno debe dimitir.⁴¹ De la misma forma, el Parlamento Europeo puede emitir una moción de censura a la Comisión Europea, como ya se ha mencionado. No obstante, la gran diferencia de la UE con los regímenes políticos nacionales en Europa es que su ejecutivo, la Comisión Europea, no descansa en el apoyo del Parlamento Europeo. No es competencia del Parlamento Europeo formar y sostener al ejecutivo de la Unión. Sólo en este sentido, los grupos políticos en su interior se parecen más a los partidos políticos estadounidenses que a la mayoría de los europeos. Por tanto, el factor primordial que esclarece los altísimos grados de disciplina parlamentaria nacional en los sistemas parlamentarios europeos, que es la obligación de los partidos en el poder de mantener y apoyar a su gobierno⁴², no explica la disciplina observable dentro del Parlamento Europeo, por lo que ésta deriva de otras variables a considerar en el capítulo 2 de esta tesis.

1.2.2. Disciplina en las fracciones parlamentarias de los partidos políticos: la figura del *whip*

Los partidos políticos son la base organizativa de cualquier régimen democrático. Cumplen funciones como estructurar la vida política, tanto para los gobiernos y parlamentos como para los votantes; reclutar y socializar a la élite política; proveer lazos

⁴¹ Gallagher, Laver y Mair, *ibid.*, p. 57.

⁴² Considerando que en las democracias europeas la alternancia política es frecuente, los líderes de los partidos de oposición desean que sus bancadas parlamentarias se comporten de manera cohesionada.

entre gobernantes y gobernados, entre la sociedad civil y el Estado (el flujo de información se da en ambas direcciones); articular intereses, y elaborar e implementar propuestas.⁴³ Por las razones anteriores, esta tesis parte de la equiparación de las ramas parlamentarias de los partidos políticos en el nivel nacional con los grupos parlamentarios en la Eurocámara para explicar la disciplina en estos últimos.

El lugar preponderante que los regímenes políticos europeos conceden a los partidos deriva, como se ha visto previamente, de su origen ideológico (en contraposición a los partidos de intereses estadounidenses con ideologías difusas); de que son sistemas de gobierno parlamentarios, donde los partidos en el Parlamento sostienen al gobierno; y de la lógica electoral ligada a este tipo de sistemas. A diferencia de lo que ocurre en sistemas presidenciales, los ciudadanos europeos en general solían votar por partidos, no por individuos, en las elecciones parlamentarias. Sin embargo, es evidente que en épocas recientes las campañas electorales se han “personalizado”: los votantes saben quién será el Primer Ministro si determinado partido gana una mayoría en el Parlamento. De ahí que sean frecuentes los debates entre presidentes de partidos políticos (aspirantes a Primer Ministro), típicos de los sistemas presidenciales. Asimismo, siendo que las democracias modernas de masas se organizan en torno a los partidos políticos, depositarios casi monopólicos del registro de candidatos electorales⁴⁴, entonces el destino de dichos candidatos está determinado por el partido al que pertenecen. La “etiqueta” del partido resulta sumamente valiosa; los legisladores prefieren no desafiar a sus dirigentes, porque ello puede costarles esa etiqueta para la siguiente elección. En palabras de Gallagher *et*

⁴³ Gallagher, Laver y Mair, *Representative government...*, p. 272.

⁴⁴ Los candidatos independientes son una rara excepción tanto en los regímenes parlamentarios europeos como en los sistemas presidencialistas de tipo estadounidense.

al., “los campos de batalla de la política europea están cubiertos de los cadáveres de quienes desafiaron la línea del partido”.⁴⁵

Gallagher, Mair y Laver argumentan que todo parlamento es un *Fraktionenparlament*; es decir, está dominado por bloques políticos o fracciones. Los altos niveles de disciplina partidista al interior de los parlamentos nacionales (con diputados que votan juntos hasta 99.9% de las veces)⁴⁶ implican que si un gobierno controla una mayoría de curules y/o escaños, puede contar con esa disciplina para impulsar su programa de gobierno en la legislatura. Puede afirmarse que los actores fundamentales en el parlamento son las fracciones, no los diputados. Este hecho se ve facilitado por la actitud de los legisladores en Europa: no se ven a sí mismos como diputados al estilo norteamericano, que inician y vigilan propuestas legislativas. En este sentido los parlamentos europeos son “reactivos” más que “activos”: no suelen proponer legislación, sino que se limitan a aprobar o rechazar las propuestas del ejecutivo.⁴⁷ De igual manera, el Parlamento Europeo, que no posee la iniciativa legislativa, está constreñido a actuar como un parlamento reactivo. La actitud de los diputados europeos, que se perciben como parte de una fracción, favorece la efectividad de las medidas disciplinarias de sus partidos.

Los líderes legislativos en democracias parlamentarias de tipo europeo disponen de herramientas -la asignación en comités o puestos de dirección dentro de la facción parlamentaria, e influencia sobre la nominación de candidatos en las elecciones-, que funcionan como premios para incentivar la obediencia a los dictados del partido.

⁴⁵ Gallagher, Laver y Mair, *ibid.*, p. 84.

⁴⁶ Gallagher, Laver y Mair, *ibid.*, p. 82.

⁴⁷ Gallagher, Laver y Mair, *ibid.*, p. 73.

Adicionalmente los partidos nacionales más institucionalizados cuentan con una organización o individuo volcados al mantenimiento de la acción unificada de un bloque político (*whip*)⁴⁸. El *whip* actúa en dos sentidos: impone disciplina a la bancada parlamentaria por medio de la transmisión de instrucciones de voto provenientes de la cúpula partidista, y recoge opiniones y sugerencias de los diputados para mantener informados a los líderes. En palabras del jefe *whip* de los conservadores británicos Martin Redmayne, “la primera función del *whip* es asegurar el flujo de información de los *backbenchers* (diputados) a los líderes. [...] La disciplina surge del éxito con que se cumpla esta primera tarea”.⁴⁹ Actualmente, los *whips* en el Parlamento británico “son diputados o lores designados por cada partido en el Parlamento para ayudar en la organización de las participaciones de su partido en los asuntos parlamentarios. Una de sus responsabilidades es asegurar que el mayor número de miembros de su partido estén presentes en la votación, y que voten como quiere su partido. [...] El trabajo de los *whips* cobra mayor importancia si la mayoría del partido en el gobierno es pequeña. Es crucial que los *whips* en ambos lados (gobierno y oposición) hagan votar al mayor número de miembros posible”.⁵⁰

En el Parlamento Europeo algunos grupos cuentan con *whips* para transmitir instrucciones de voto a sus eurodiputados (cómo votar y qué votaciones son importantes para el grupo y requieren de su presencia). El *whipping* de los grupos parlamentarios

⁴⁸ El uso de la palabra “*whip*” tiene sus raíces en el término de caza “*whipper-in*”, que se refiere al asistente de un cazador que mantiene agrupados a los perros con ayuda de un látigo. Fue adoptado por los partidos conservadores británicos a inicios del siglo XVIII (Página oficial del Parlamento británico, <http://www.parliament.uk> visitada el 16 de enero de 2009).

⁴⁹ “The power of the whips”, entrevista de Norman Hunt a Martin Redmayne en Anthony King, *British politics: people, parties and Parliament*, Chicago, D.C. Heath and Company, 1966, p. 142.

⁵⁰ Página oficial del Parlamento británico, loc. cit., visitada el 16 de enero de 2009.

Europeos es menos severo que el aplicado por los partidos en algunos parlamentos nacionales.⁵¹ Las tareas del *whip* consisten en vigilar la asistencia de los diputados a las votaciones, transmitir información de los dirigentes a las bases y viceversa, y sugerir castigos para los miembros individuales desobedientes. No obstante, como se verá en el capítulo 3, la indisciplina dentro de un grupo europeo proviene generalmente de una delegación nacional completa, no de miembros individuales, por lo que el *whip* carece de herramientas efectivas para castigar a la delegación en su conjunto. La tarea de vigilar el comportamiento individual de los eurodiputados recae entonces en el partido nacional; el *whip* europeo cumple esencialmente una función de transmisor de información.

A pesar de que las elecciones europeas no impactan sobre la constitución del “gobierno” europeo, la mayoría de los ciudadanos vota por partidos políticos más que por candidatos individuales, a semejanza de lo que ocurre en elecciones locales o regionales. El siguiente apartado esclarece los matices a esta aseveración, identificando las repercusiones que tienen los diferentes sistemas electorales europeos sobre la disciplina parlamentaria nacional y europea.

1.3. Sistemas electorales nacionales y europeos: consecuencias para las elecciones al Parlamento Europeo

Cuando los jefes de gobierno europeos decidieron en diciembre de 1974 llevar a cabo elecciones directas para el Parlamento Europeo, planearon que hubiera un solo sistema

⁵¹ Richard Corbett, Francis Jacobs y Michael Shackleton, *The European Parliament*, 3era ed., Londres, Stockton, 1995, p.92.

electoral que se usara en todos los Estados miembros de la UE.⁵² Actualmente, este deseo no se ha cumplido: las elecciones al Parlamento Europeo se rigen por las normas electorales de cada país, aunque todos han optado por establecer un sistema de representación proporcional. Esto plantea serias complicaciones a la hora de estudiar los procesos electorales en el nivel europeo. Por ejemplo, hay discrepancias en el tamaño de las circunscripciones electorales, ya que algunos Estados como Portugal y República Checa decidieron considerar al país como una sola circunscripción en las elecciones europeas, mientras que otros conservan una división funcional por regiones⁵³. Si “la disyuntiva entre voto personal y voto de lista se vincula con el tamaño de la circunscripción”⁵⁴, entonces entre más grande sea el distrito electoral menor es la amenaza del partido de mover a un candidato hacia abajo en la lista. Esto significa que los candidatos de distritos pequeños son más vulnerables a presiones de los líderes de su partido, lo cual impacta en sus lealtades y autonomía frente al partido.⁵⁵

El estudio de las variantes electorales es esencial para comprender la relación entre partidos y candidatos en las elecciones europeas y sus consecuencias sobre la disciplina de los grupos políticos en el PE. De acuerdo con Hix, dos factores moldean la relación entre votantes, líderes de partido y candidatos: si el sistema electoral está centrado en el partido o en el candidato, y si el sistema de selección del candidato está centralizado o no. En sistemas donde los electores votan por un candidato individual, los legisladores tienen

⁵² Hix, “How electoral institutions shape legislative behavior: explaining voting-defection in the European Parliament”, *EPRG*, 2001, núm. 10, p. 3.

⁵³ Leyes electorales portuguesa y checa para las elecciones europeas de 2004, página de la Oficina en España del Parlamento Europeo, <http://www.europarl.es/legislacion> visitada el 2 de octubre de 2008.

⁵⁴ Dieter Nohlen, *Elecciones y sistemas electorales*, Fundación Friedrich-Ebert-Nueva Sociedad, 1995, p. 72.

⁵⁵ Hix, “How electoral institutions...”, p. 8.

incentivos para cultivar el apoyo personal entre su electorado. En sistemas centrados en los partidos políticos, los candidatos dependen de las simpatías que despierten entre los líderes de su partido. A continuación se profundiza en estos casos y en su repercusión sobre la disciplina parlamentaria.

1.3.1 Sistemas de representación en Europa

“Los sistemas electorales determinan las reglas según las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y según las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios o en cargos de gobierno”⁵⁶. En Europa se utilizan dos sistemas electorales: de representación proporcional y de representación mayoritaria.

1.3.1.1 Los sistemas de representación proporcional

En un sistema de representación proporcional, predominante en los países de la UE y utilizado en las elecciones europeas, la asignación de escaños en el Parlamento depende de la proporción de votos obtenidos por los diferentes partidos, para de esta forma reflejar lo más fielmente posible las fuerzas sociales y las agrupaciones políticas existentes.⁵⁷ “Todo voto cuenta, no hay límites impuestos por el propio principio de decisión. En consecuencia, tiene sentido que los partidos luchen por cada voto, y repercute en la participación popular, puesto que un sector mucho mayor del electorado ve su participación coronada con el éxito, dado que su voto contribuyó a la obtención de

⁵⁶ Nohlen, *Elecciones y sistemas electorales...*, p. 31.

⁵⁷ Nohlen, *ibid.*, p. 40.

escaños para el partido de su preferencia”⁵⁸. Nohlen enumera algunas de las ventajas de los sistemas de representación proporcional:

- Facilitan la máxima representación de todas las opiniones e intereses en el parlamento, en relación con su fuerza respectiva en el electorado.
- Impiden la formación de mayorías parlamentarias demasiado artificiales, que no se corresponden con una mayoría real en el electorado.
- Facilitan la formación de mayorías a través de la negociación y el compromiso político entre diversas fuerzas sociales y/o grupos étnicos o religiosos.
- Reflejan los cambios sociales y el surgimiento de nuevas corrientes políticas, al facilitar su representación en el parlamento.
- Impiden el surgimiento de un sistema de partido dominante, en el que dicho partido debe su posición privilegiada básicamente al sistema electoral, tornándose así difícil, si no imposible, cualquier cambio político.⁵⁹

La aplicación de la fórmula proporcional requiere la determinación de procedimientos para el cálculo del resultado electoral, como es el método d'Hondt (usado en el Parlamento Europeo para repartir los comités entre los grupos políticos y, dentro de éstos, entre los partidos nacionales). El método d'Hondt es un extremo del sistema de representación proporcional, dentro del grupo de método del resto mayor (*highest average method*); tiende a favorecer a los partidos grandes. Se usa en países como Austria, Bélgica, Finlandia, Francia, Luxemburgo, Holanda, Portugal y España.⁶⁰

⁵⁸ Nohlen, *ibid.*, p. 41.

⁵⁹ Nohlen, *ibid.*, pp.50-51.

⁶⁰ Gallagher, “Comparing proportional representation electoral systems: quotas, thresholds, paradoxes and majorities”, *British Journal of Political Science*, 22 (1992), p. 470.

A continuación se detallan los mecanismos electorales de representación proporcional que se aplican en los sistemas parlamentarios europeos, siguiendo como parámetro la libertad o independencia de que gozan los candidatos frente a sus dirigentes. En particular, se presta atención a los sistemas de listas, puesto que éstas determinan la selección de candidatos. Si hay variación en los sistemas de listas en toda Europa, entonces varían las lealtades y compromisos de los eurodiputados con su partido nacional.

1.3.1.1.1 Sistemas de voto transferible: mayor autonomía del candidato

La República de Irlanda y Malta eligen a sus representantes en el Parlamento Europeo mediante el método de representación proporcional con voto transferible o *single transferable vote*. En él los candidatos aparecen ordenados alfabéticamente, y el votante tiene que clasificarlos (1 para el que más prefiere, 2 para el siguiente, etc.), sin importar el partido al que pertenecen.⁶¹ Esto brinda gran autonomía a la figura del candidato frente a su partido; la personalidad del individuo juega un papel esencial en su contacto con el electorado.

1.3.1.1.2 Sistemas de listas abiertas: autonomía considerable del candidato

Los partidos políticos nacionales presentan a los electores listas con sus candidatos sin un orden fijo. Esta forma de elección, aplicada en países como Finlandia y

⁶¹ Gallagher, Laver y Mair, *Representative government...*, p. 319.

Luxemburgo, “permite a los votantes confeccionar sus propias listas, compuestas con candidatos de partidos diferentes. La lista confeccionada por el partido sólo tiene carácter de propuesta”. Hay posibilidad de movimiento en las listas como entre ellas.⁶² Así, un candidato tiene la oportunidad de diferenciarse de otros candidatos del mismo partido, e incluso del liderazgo de su partido. Por esto mismo, la pugna interna por la candidatura es intensa, y la personalidad del individuo puede influir en sus posibilidades de triunfo electoral. El ganador cuenta con un considerable grado de autonomía frente a su partido.

1.3.1.1.3 Sistemas de listas semi-abiertas: autonomía moderada del candidato

La lista electoral semi-abierta permite a los votantes, quienes disponen por lo menos de dos votos (uno por la lista y uno por el candidato), decidir quién debe representar al partido en el parlamento. Esta decisión sólo se ve “preestructurada” por los comités partidarios. El diputado electo sabe que no sólo goza del apoyo de su partido, sino también del apoyo personal y político de los electores que marcaron su nombre en la lista. Por lo tanto, no se siente tan dependiente del partido. El orden de los candidatos puede modificarse. El buen funcionamiento de este sistema requiere que las circunscripciones electorales sean pequeñas, como en Suecia y Dinamarca.

⁶² Nohlen, *Elecciones y sistemas electorales...*, pp. 73-74.

1.3.1.1.4 Sistemas de listas cerradas: poca autonomía del candidato

El sistema electoral de representación proporcional usado con mayor frecuencia en Europa (Alemania⁶³, Italia, Portugal y España, entre otros) es el de listas cerradas. La lista cerrada y bloqueada únicamente permite votar en bloque por un partido político, que decide el orden de aparición de los candidatos en la lista. Evidentemente, los diputados tienen un alto grado de dependencia frente a sus partidos, puesto que su elección depende de su posicionamiento en la lista. El votante sólo puede seleccionar una lista en su conjunto (por un partido específico), por lo que la personalidad del candidato no influye su voto. La ventaja de este mecanismo es que los partidos pueden planear la composición de su grupo en el parlamento, estipulando la presencia de expertos, la representación de distintos grupos sociales o minorías.

1.3.1.2 Los sistemas de representación mayoritaria

Únicamente dos países en la UE emplean un sistema sin elementos de representación proporcional en sus elecciones parlamentarias nacionales: Francia y Reino Unido. Tanto el sistema francés como el británico tienden a favorecer a los partidos grandes, debido a que un solo individuo representa a la circunscripción (*single-member constituencies*).⁶⁴ El sistema de mayoría simple o “*first past the post*” del Reino Unido se basa en la elección de un miembro de la Cámara de los Comunes por cada una de las 659 circunscripciones en las que se divide el país. El hecho de que un parlamentario represente a toda la

⁶³ Los partidos o asociaciones políticas alemanas pueden presentar listas federales (como hacen los liberales y los Verdes) o listas diferenciadas por *Länder* (como el CDU y el CSU). Fuente: ley electoral alemana para las elecciones europeas de 2004, página de la Oficina en España del Parlamento Europeo: <http://www.europarl.es> visitada el 28 de septiembre de 2008.

⁶⁴ Gallagher, Laver y Mair, *Representative government...*, p. 329.

circunscripción aporta ventajas en términos de simplicidad para los votantes y para el encargado del recuento de los votos, así como para los grupos de interés que saben a quién dirigirse. Las críticas a este sistema van en el sentido de que no forzosamente se elige al candidato más representativo, y tiende a producir gobiernos de mayoría de un solo partido. Desde 1999 Reino Unido aplica un sistema de representación proporcional con listas cerradas para elegir a sus miembros del Parlamento Europeo, dividiendo su territorio en 11 circunscripciones.

Por su parte, las votaciones de la Asamblea Nacional en Francia para elegir a un miembro por cada circunscripción (como en el sistema británico), se realizan en dos vueltas (*double-ballot system*): si un candidato gana mayoría simple de votos en la primera vuelta, queda elegido. Esto ocurre únicamente en 5% de las 577 circunscripciones legislativas. En la segunda vuelta⁶⁵, el candidato con más votos (pluralidad simple) gana el asiento, aunque no haya obtenido la mayoría. Por esta razón el sistema francés es un sistema de pluralidad más que de mayoría, porque una mayoría de votos, aunque suficiente, no es siempre necesaria para ser electo.⁶⁶ Francia también aplica un modelo diferente al de su política interna para las elecciones europeas; utiliza un sistema de listas regionales (el territorio se divide en 8 regiones), en el que opera el sistema de RP con listas cerradas y barrera de representación de 5%.

La tabla 1 indica los sistemas de representación de los países de la Unión Europea; se observa que la mayoría emplea la representación proporcional con listas cerradas, lo cual

⁶⁵ Para acceder a la segunda vuelta el candidato debe haber obtenido más de 12.5% de los votos de los ciudadanos registrados para votar en la primera vuelta (France Politique, Modes de scrutin pour les élections législatives, <http://www.france-politique.fr>, visitado el 11 de enero de 2009).

⁶⁶ Gallagher, Laver y Mair, *Representative government...*, pp. 307-308.

repercute en el control que los partidos nacionales europeos tienen sobre sus eurodiputados.

TABLA 1. Sistemas de representación en los países miembros de la UE en elecciones parlamentarias internas

REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	LISTAS ABIERTAS Finlandia, Holanda, Luxemburgo	LISTAS SEMI-ABIERTAS Dinamarca, Letonia, República Checa, Suecia	LISTAS CERRADAS Alemania, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Eslovenia, España, Estonia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Lituania, Letonia, Rumanía, Polonia Portugal	VOTO TRANSFERIBLE O <i>SINGLE TRANSFERABLE VOTE</i> República de Irlanda, Malta
REPRESENTACIÓN MAYORITARIA	MAYORÍA SIMPLE O <i>FIRST PAST THE POST</i> Reino Unido		COMBINACIÓN MAYORÍA ABSOLUTA-MAYORÍA SIMPLE Francia	

Fuente: Leyes electorales nacionales para las elecciones europeas de 2004, Página de la Oficina del Parlamento Europeo en España: <http://www.europarl.es> y Gallagher, Laver y Mair, *Representative government...*

1.3.2. La nominación de los candidatos electorales

En todos los sistemas, salvo en los de lista abierta y voto transferible, los partidos políticos tienen la facultad de postular candidatos a las elecciones parlamentarias. En general es poco usual, tanto en elecciones europeas como nacionales, ver candidatos independientes. En palabras de Shattschneider, “el que controla la nominación domina el partido”.⁶⁷ Aunque este hecho brinda al partido herramientas poderosas de control sobre sus miembros, la autonomía de los candidatos frente al liderazgo partidista puede variar, dependiendo del sistema de representación utilizado (como se vio en el apartado anterior) y del grado de centralización de la decisión. Si las nominaciones recaen en el ejecutivo o el congreso nacional del partido, la influencia de éste sobre el comportamiento de sus legisladores será considerable, mientras que si recae en los congresos regionales o

⁶⁷ Hix, “How electoral institutions...”, p. 8.

locales, el diputado tendrá mayor grado de autonomía frente a la cúpula de su partido (como se verá en el capítulo 4, el ejecutivo del PSOE español recibe propuestas de candidaturas de sus filiales regionales, lo cual repercute en el comportamiento legislativo de sus representantes en la Eurocámara). Para los partidos políticos, tener el control del proceso de selección de candidatos representa dos grandes ventajas: ayuda a retener la lealtad de los miembros del partido -para usar la etiqueta del partido en la siguiente elección- y les permite comportarse de manera cohesionada y disciplinada en los parlamentos y en las negociaciones con otros partidos. La independencia de acción de un diputado frente a sus dirigentes es fundamental para comprender su comportamiento legislativo, y en particular su espacio para disentir de los lineamientos impuestos por su partido.

1.3.3. Barreras legales de representación

Otro reto al establecimiento de un sistema electoral pan-europeo proviene de la diversidad de barreras legales de representación que aplican los países de la UE. Las barreras de representación obligan a los partidos políticos a obtener un número legalmente determinado de votos para participar en la adjudicación de escaños parlamentarios. El ámbito de aplicación de esta barrera puede ser la nación, la región (asociación de circunscripciones) o la circunscripción o distrito electoral.⁶⁸ Por ejemplo, los partidos alemanes deben conseguir 5% sobre el total de los segundos votos en el nivel nacional; en España se requiere 3% de los votos emitidos en cada circunscripción; en Italia los partidos deben obtener 4% de los votos en el nivel nacional; y finalmente en

⁶⁸ Nohlen, *Elecciones y sistemas electorales...*, p. 79.

Holanda los partidos sólo requieren de 0.67% de los votos en las elecciones nacionales (es el único país donde no existe barrera para tener representación en el Parlamento Europeo⁶⁹).⁷⁰

A diferencia de lo ocurrido en el nivel nacional, los fondos que reciben los grupos parlamentarios europeos del presupuesto del Parlamento Europeo no dependen de su éxito electoral *per se*, sino de su número de diputados. Éste a su vez se relaciona con el desempeño electoral de los partidos nacionales que conforman un grupo político. La barrera de representación está ligada a la transnacionalidad del grupo, dado que “el número de diputados necesario para constituir un grupo es de 20; en cada grupo debe estar representada al menos la quinta parte de los Estados miembros”.⁷¹ En las elecciones europeas se aplica la barrera legal de representación indicada por el gobierno del país miembro: puede ser la misma que para las elecciones legislativas internas (como 4% de los votos nacionales en España) o puede ser distinta (como en Holanda y Francia, discutidos arriba). Además, se dan casos de partidos que no obtienen escaños en sus parlamentos nacionales (debido al sistema de representación), aunque sí cuentan con representantes en el Parlamento Europeo, como el UK Independence Party, importante miembro del Grupo Independencia/Democracia.

Este capítulo mostró que la progresiva adquisición de facultades institucionales del PE, tras las primeras elecciones europeas en 1979 y los tratados constitutivos de la UE de los años ochenta y noventa, ha tenido como consecuencia una mayor atención de los

⁶⁹ Ley electoral holandesa para las elecciones europeas de 2004, Página de la Oficina en España del Parlamento Europeo, <http://www.europarl.es> visitada el 2 de octubre de 2008.

⁷⁰ Nohlen, *Elecciones y sistemas electorales...*, p. 80.

⁷¹ Página oficial del Parlamento Europeo, <http://www.europarl.europa.eu>, visitada el 6 de octubre de 2008.

partidos nacionales y de los grupos parlamentarios europeos al comportamiento legislativo de los eurodiputados. A pesar de no contar con el importante incentivo de sostener un gobierno, los grupos políticos en el Parlamento Europeo se mantienen relativamente cohesionados en las votaciones, lo que demuestra que el PE está en vías de convertirse en una cámara de representación política, organizada en torno a ideologías compartidas por diversos países de la Unión Europea y que cumple efectivamente sus funciones de aprobación o rechazo de propuestas legislativas comunes. Las implicaciones de estas diferencias en los sistemas electorales europeos para el comportamiento de los miembros del Parlamento Europeo son diversas. Con relación a la disciplina parlamentaria, puede extraerse la conclusión siguiente: entre menor es el control del partido nacional sobre sus eurodiputados como resultado de las instituciones electorales (sistema centrado en el candidato; número elevado de distritos y/o sistema de nominación de candidato descentralizado), mayor será la probabilidad de que un miembro del Parlamento Europeo vote contra las indicaciones de los líderes de su partido nacional.⁷²

Una vez presentado el entorno institucional en el que se desempeñan los grupos europeos, partidos nacionales y eurodiputados, se prosigue con el estudio de los dos principales grupos en el PE y los modelos y teorías que explican su cohesión interna.

⁷² Hix, "How electoral institutions...", p. 20.

2. DISCIPLINA PARLAMENTARIA: INCENTIVOS Y CASTIGOS A LOS MIEMBROS DEL PARLAMENTO EUROPEO

A pesar de su heterogeneidad interna en términos de experiencias políticas nacionales, historia, fracturas sociales y composición interna, los grupos políticos en el Parlamento Europeo poseen altos niveles de cohesión, que han ido en aumento con el paso del tiempo y con la adquisición de mayores facultades del PE.⁷³ Este capítulo analiza diversas explicaciones a este fenómeno de disciplina. Primero, se estudia la formación y organización interna de los dos grupos principales en el PE, que son los más cohesionados. Segundo, se resumen los dilemas a los que se enfrentan los miembros del Parlamento Europeo con ayuda del modelo agente-principal, y se extraen conclusiones sobre el peso que tiene cada principal sobre el sentido del voto de los eurodiputados. Finalmente, se discuten tres teorías que justifican la cohesión de los grupos parlamentarios europeos con base en su ideología compartida (teoría de los clivajes)⁷⁴; el efecto de socialización burocrática que produce en sus miembros, y la debatida “gran coalición” entre socialistas y demócrata-cristianos.

⁷³ Por ejemplo, tomando los dos casos que conciernen a esta tesis, se comprueba que el Partido Socialista Europeo ha pasado de un grado de cohesión de 62.2% de 1984 a 1989, a 78.6% entre 1989 y 1994, 89.0% de 1994 a 1999, y finalmente 84.8% de 1999 a 2004. Asimismo, el Partido Popular Europeo ha pasado por un proceso similar: en el segundo PE tuvo un grado de cohesión claramente superior al del PSE (84.1%), que aumentó en el tercer y cuartos parlamentos (88.2% y 90.2%, respectivamente) y finalmente 81.1% en la V legislatura del PE (Hix, “Parliamentary behavior with two principals: preferences, parties and voting in the European Parliament”, *American Journal of Political Science*, 42 [2003], p. 689).

⁷⁴ A falta de una palabra en español que se asemeje al sentido político de *cleavage*, se emplea en lo sucesivo el término “clivaje”.

2.1 Los Grupos Políticos en el Parlamento Europeo: los casos del Grupo del Partido Popular Europeo y el Grupo Socialista en el Parlamento Europeo

La historia y organización de los grupos socialista y demócrata-cristiano en el Parlamento Europeo son en buena medida reflejo del desarrollo experimentado por las fuerzas políticas en toda Europa desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y el inicio de la integración en el continente. Este apartado comienza por aclarar los diversos papeles de las Internacionales, las federaciones transnacionales de partidos (comúnmente referidas como *partidos europeos*), los grupos políticos en el Parlamento Europeo y las fundaciones políticas alemanas en la arena supranacional europea. Después se presentan los grupos Socialista y del Partido Popular Europeo, haciendo hincapié en los mecanismos disciplinarios de los que disponen los dirigentes de estos grupos para lograr altos niveles de cohesión en las votaciones.

2.1.1. Presentación de los grupos parlamentarios en el nivel europeo

2.1.1.1. Distinción entre *federaciones europeas de partidos* e *Internacionales*

Resulta esencial distinguir entre federaciones europeas de partidos, comúnmente denominadas “partidos europeos” -Partido Europeo Liberal Demócrata Reformista, Partido Socialista Europeo, Partido Popular Europeo, Alianza por la Europa de las Naciones, Federación Europea de Partidos verdes, etc.- e “Internacionales” entendidas como organizaciones representativas inter-estatales para el intercambio y diálogo

político-ideológico. Cada corriente ideológica fuerte posee una organización internacional; las más importantes son la Internacional Socialista, la Internacional Liberal, Global Verde y la Unión Internacional Demócrata. Mientras estas últimas buscan tener una cobertura mundial, las otras originalmente se limitan a Europa, aunque ahora los grupos socialista y demócrata-cristiano incluyen partidos observadores de otros continentes. Hanley se refiere a una división funcional del trabajo entre estas dos formas de organización transnacional, puesto que las Internacionales continúan siendo los principales puntos de contacto para miembros de una misma familia política en términos de identidad e identificación ideológica. Por ejemplo, cualquier miembro de la Internacional Socialista o la EFTA (Asociación Europea de Libre Comercio), o un Estado con un acuerdo de asociación, es automáticamente candidato a la membresía del PSE, por lo menos como asociado.⁷⁵ Por tanto, las Internacionales conservan un papel de decantadoras de identidades familiares (papel simbólico, organización laxa), mientras que las federaciones de partidos en el PE tienen una organización mucho más estructurada, institucionalizada y restrictiva. Además, mientras que los partidos europeos transnacionales han asumido el manejo de las relaciones con partidos ideológicamente cercanos de países candidatos a la UE, las Internacionales se han ocupado de los partidos políticos de países ajenos a los proyectos de ampliación.⁷⁶ El Tratado de la Unión Europea de 1992 introdujo un cambio sustantivo en el estatus de los grupos al reconocer en el artículo 191 que: “Los partidos políticos a escala europea constituyen un importante factor para la integración en la Unión. Dichos partidos contribuyen a la formación de la

⁷⁵ Hanley, *Beyond the nation state...*, p. 51.

⁷⁶ Giorgia Delsoldato, “Eastward enlargement by the European Union and transnational parties”, *International Political Science Review*, 2002, núm. 3, p. 269.

conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión”.⁷⁷ Esta disposición estimuló una mayor coordinación y mejor organización al interior de las federaciones de partidos; se institucionalizaron las reuniones de líderes de partidos, que se tornaron en los órganos centrales en la toma de decisiones dentro de cada federación transnacional: “estas organizaciones partidistas extra-parlamentarias en el ámbito europeo tenían un foro de alto nivel para coordinar sus políticas, comportamiento y estrategias. Por ejemplo, las reuniones de líderes de partidos podían convertirse en vehículos para organizar la selección de candidatos para la Presidencia de la Comisión.”⁷⁸

2.1.1.2. Los grupos políticos en el Parlamento Europeo

Los grupos políticos de los que trata esta tesis son las fracciones parlamentarias de los partidos europeos. En la VI legislatura del PE 2004-2009 conviven siete grupos políticos: Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristianos) y Demócratas Europeos (PPE-DE); Grupo Socialista en el Parlamento Europeo (PSE); Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa (ADLE); Grupo Unión por la Europa de las Naciones (UEN); Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea (Verdes/ALE); Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica (GUE/NGL); y Grupo Independencia/Democracia (IND/DEM).⁷⁹ A pesar de que, en términos absolutos, el número de grupos políticos ha aumentado considerablemente

⁷⁷ Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, Página de la Red Académica de Derecho Constitucional, <http://constitucion.rediris.es> visitada el 4 de septiembre de 2008.

⁷⁸ Hix, *The Political System of the European Union*, Nueva York, St. Martin's Press, 1999, p. 179.

⁷⁹ Página oficial del Parlamento Europeo, <http://www.europarl.europa.eu/groups> visitada el 2 de septiembre de 2008.

desde la creación del PE y las subsecuentes adhesiones de nuevos miembros (pasó de tres antes de las elecciones a entre siete y diez), ha habido una tendencia a la menor fragmentación en términos relativos. Con cada ampliación la conformación del Parlamento Europeo se ha visto modificada; actualmente se compone de 785 miembros, de los cuales 505 pertenecen a los dos grandes grupos PPE-DE y PSE (proporción que no ha cambiado desde las primeras elecciones de 1979), lo que denota un sistema político escasamente fragmentado, con un “núcleo” bipartidista fuerte. En efecto, se formaron nuevos grupos y alianzas en cada elección europea, aunque quedaron crecientemente marginados con relación a los dos grupos grandes. Así, por ejemplo, los comunistas italianos se unieron al PSE y los socialdemócratas portugueses y el Partido Republicano francés abandonaron el Partido Liberal para unirse al PPE.⁸⁰ Esta consolidación de un núcleo bipartidista en el Parlamento, aunado a los pocos casos de miembros del Parlamento Europeo (MPes) independientes o no inscritos, significa una buena capacidad de absorción y cobijo de nuevos partidos por parte de las federaciones europeas ya existentes, así como la existencia de una fractura política común a toda Europa en torno a los mismos temas. La Comisión Europea adoptó el 24 de enero de 2001 una propuesta con objeto de conformar un Consejo Regulador para el estatuto y financiamiento de los grupos políticos europeos en la que se establece que, para obtener el reconocimiento, un partido político europeo tiene que cumplir los siguientes criterios: respetar las reglas democráticas; contar “razonablemente” con representatividad en por lo menos seis Estados miembros, con un mínimo de 20 MPes para garantizar la naturaleza transnacional de los grupos (antes del Tratado de Niza podía crearse un grupo con

⁸⁰ Hix, Kreppel y Noury, “The party system in the European Parliament: collusive or competitive?”, *Journal of Common Market Studies*, 2003, núm. 2, p. 315.

miembros de un solo país⁸¹); haber obtenido por lo menos 3% de los votos en las elecciones al PE⁸²; que un MPE no sea miembro de más de un grupo político; y tener vocación de participar en el debate europeo. El criterio numérico cambiará tras las elecciones al Parlamento Europeo de 2009, cuando serán necesarios por lo menos 25 MPEs provenientes de 7 países de la UE.⁸³

2.1.1.3. Las fundaciones alemanas

Las fundaciones políticas alemanas cumplen una función particular de promoción de valores e impulso a la democracia a través de ayudas a partidos afines a su ideología en cada país.⁸⁴ Todo partido político con representación en el Parlamento alemán tiene una fundación financiada por el Estado de acuerdo al tamaño de su bancada (contrario a sus contrapartes en otros países). Actualmente las fundaciones alemanas son: Fundación Friedrich-Ebert (FFE), ligada al Partido Socialdemócrata SPD; Fundación Konrad-Adenauer (FKA), dependiente del Partido Cristiano Demócrata CDU; Fundación Friedrich-Naumann, vinculada al Partido Democrático Libre y que suele trabajar con los miembros de la Internacional Liberal; Fundación Hanns-Seidel, vinculada a los partidos miembros de la Unión Internacional Demócrata; y Fundación Heinrich-Böll, creada por

⁸¹ Judge y Earnshaw, *The European Parliament...*, p. 119.

⁸² Richard Corbett, "European Parliament 1999-2004" en Juliet Lodge, *The 2004 elections to the European Parliament*, Londres, Palgrave Macmillan, 2005, p. 15.

⁸³ "La Eurocámara incrementa el mínimo de diputados necesarios para formar un grupo político", Notas de prensa del Parlamento Europeo, 9 de agosto de 2008, <http://www.europarl.europa.eu> visitada el 16 de noviembre de 2008.

⁸⁴ De acuerdo con un folleto de la Fundación Konrad-Adenauer, "Todas las fundaciones políticas trabajan en el entorno social establecido por partidos políticos representados en el Parlamento Federal. Su función consiste en contribuir al fortalecimiento de la democracia en la República Federal de Alemania y en otros países del mundo" (*Por la paz, la democracia y la justicia: la labor internacional de la Fundación Konrad-Adenauer*, Konrad-Adenauer-Stiftung, 1996, p. 7).

los Verdes. Tomando como ejemplo la Fundación Konrad-Adenauer, es posible detectar el papel que juegan estas fundaciones en el nivel europeo e internacional –facilitado por la presencia de oficinas de estas organizaciones partidistas alemanas en todo el mundo-. La finalidad de la labor internacional de la Konrad Adenauer, orientada por los valores que constan en la Constitución alemana y por los principios de la democracia cristiana, consiste en “promover la democracia y fomentar el desarrollo, contribuir al entendimiento por encima de las fronteras nacionales y culturales, ofrecer ayuda para la autoayuda y erradicar las causas de la pobreza y de la destrucción del medio ambiente”.⁸⁵ En cuanto a su relación con partidos políticos extranjeros, precisa: “En aquellos casos en los que los partidos políticos democráticos aún no están arraigados en un sistema político, la FKA se encarga de apoyar su estructuración y consolidación. Los partidos de contraparte más importantes son aquellos que comparten con la FKA una ideología demócrata-cristiana. Estos partidos gozan de la máxima preferencia para la fundación”⁸⁶. Un claro ejemplo de esta tarea de educación política que se han atribuido estas organizaciones fue el intenso contacto que tuvieron en España la FKA con el Partido Popular y la FFE con el Partido Socialista Obrero Español durante los años ochenta.⁸⁷ Esta muestra exitosa de modernización y profesionalización de los partidos políticos afines a sus ideales ha motivado a las fundaciones alemanas a apoyar las transiciones de los partidos en Europa del Este tras la caída del bloque comunista. No obstante, la

⁸⁵ *Ibid.*, p. 5.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 61.

⁸⁷ Tras la muerte del dictador Francisco Franco en 1975, España se preparó para la transición hacia un régimen de democracia parlamentaria y hacia su ingreso a la Unión Europea. Para ello, sus partidos políticos contaron con apoyos de las fundaciones alemanas en términos de modernización, capacitación de personal y reorientación ideológica -notable en el caso del PSOE, que moderó sus posturas pro-comunistas y se convirtió en un partido pragmático de centro-izquierda – (véase Jonathan Story y Benny Pollack, “Spain’s Transition: Domestic and External Linkages” en Geoffrey Pridham *ed.*, *Encouraging Democracy: The International Context of Regime Transition in Southern Europe*, Nueva York, St Martin’s Press, 1991, pp. 125-158).

prohibición explícita de dar ayuda financiera a partidos políticos nacionales o europeos limita su tarea dentro de los grupos en el PE a identificar y seleccionar posibles compañeros para las federaciones transnacionales europeas.⁸⁸ La tabla 1 resume esta distinción de actores que convergen en la política europea.

TABLA 2. Formas de organización política con influencia sobre el Parlamento Europeo.

FUNDACIONES	INTERNACIONALES			
Financiadas por el Estado alemán, las fundaciones promueven valores democráticos y fomentan el desarrollo político de las sociedades por medio de asesoría, educación y entrenamiento política a partidos y organizaciones. Identifican posibles miembros para las Internacionales y las federaciones transnacionales de partidos.	Brindan coherencia ideológica e identifican posibles miembros para sus federaciones de partidos en el nivel europeo. Fomentan el diálogo e intercambio político-ideológico. Su papel en la política europea es simbólico. Sus recursos provienen de sus miembros (partidos, sindicatos, asociaciones, etc.)	FEDERACIONES TRANSNACIONALES DE PARTIDOS EUROPEOS		
		Manejan las relaciones con partidos de países candidatos a la adhesión. Elaboran manifiestos electorales para las elecciones al PE. Su organización es laxa y sus miembros gozan de mucha autonomía.	GRUPOS POLÍTICOS EN EL PARLAMENTO EUROPEO	
			Estructuran la vida parlamentaria de la UE. Aglutinan a los partidos nacionales con ideologías similares y reciben financiamiento del PE. Organizan la labor legislativa del PE a través del sistema de comités.	PARTIDOS NACIONALES Determinan las candidaturas para las elecciones europeas y compiten en las mismas. Su financiamiento está regulado por las leyes de cada país.
Fundación Friedrich-Ebert	Internacional Socialista	Partido Socialista Europeo	Grupo del Partido Socialista en el PE	Partido Socialista Obrero Español PSOE

← : membresía.

Tras esta aclaración de términos y funciones, es posible adentrarse en la formación y organización de los dos grupos principales en el Parlamento Europeo.

⁸⁸ Hanley, *Beyond the nation state...*, p. 56.

2.1.2. El Partido Socialista Europeo: símbolo de tradición internacionalista

La experiencia acumulada por los socialistas con las Internacionales se reflejó en su pronta organización como grupo transnacional en el Parlamento Europeo. Esta corriente ideológica de izquierda tiene una larga tradición de cooperación transnacional y, como se verá más adelante, proviene de un clivaje histórico de clase compartido por diversos países; de ahí la presencia de partidos socialistas o de centro-izquierda en todos los sistemas de partidos en Europa occidental. Paralelamente, los remanentes del dominio comunista en Europa del Este son hoy en día partidos socialistas que buscan imitar a sus contrapartes occidentales en su ideología y organización, para lo cual han moderado sus posturas. Por tanto, el Partido Socialista Europeo aglutina a los partidos de estas dos vertientes con base en una ideología común, reforzada con su pertenencia a la Internacional Socialista.

2.1.2.1. Antecedentes, formación y consolidación

La Primera Internacional de 1864 a 1876, que agrupó a los partidos socialdemócratas en Europa llegados a la política electoral en el último cuarto del siglo XIX para representar los intereses de la clase obrera y los movimientos sindicales, fue una de las primeras experiencias de transnacionalismo político moderno.⁸⁹ Su mérito residió en congregar a delegados de una enorme variedad de sindicatos y sociedades

⁸⁹ Gallagher, Laver y Mair, *Representative government...*, p. 203.

socialistas (la élite de izquierda), en la era anterior al surgimiento de los partidos de masas, que se reunieron abiertamente y planearon acciones en común.⁹⁰ La Segunda Internacional (1889-1914) fue una instancia de partidos que respondían a cambios acelerados en su entorno, ligados al desarrollo de las sociedades industriales. Entre 1906 y 1910, parlamentarios socialistas de países miembros de la Segunda Internacional se reunieron por lo menos en cinco ocasiones para coordinar el trabajo parlamentario en temas comunes como rechazo a la guerra, demanda de arbitrio en disputas internacionales y disminución de horas de trabajo.⁹¹ La Revolución Rusa de 1917 precipitó una escisión dentro del movimiento socialista entre partidos comunistas (revolucionarios, contrarios al orden establecido) y partidos socialdemócratas moderados que habían participado en el gobierno y logrado implementar algunas de sus metas políticas, bases del estado de bienestar. La Tercera Internacional, Internacional Comunista o *Komintern* (1919 a 1943) y posteriormente la *Kominform* (1947 a 1956), estructuró a los partidos comunistas nacionales como agentes subordinados, dominados por un Estado poderoso –la Unión Soviética- que se cobijaba en la bandera del transnacionalismo y la solidaridad de clases. En los años setenta algunos partidos comunistas de países como Francia, Italia y España optaron por distanciarse de Moscú y proponer una estrategia alternativa para alcanzar el poder político: el llamado “Eurocomunismo”. No obstante, esta renovación parcial no mejoró los desalentadores resultados electorales de estos partidos.⁹² Tras la caída del muro de Berlín en 1989 y el colapso del bloque soviético y los regímenes comunistas en Europa del Este, los partidos comunistas que quedaron en Europa se sometieron a un proceso de reformas que moderaron sus posturas ideológicas. Hoy pertenecen al Grupo

⁹⁰ Hanley, *Beyond the nation-state...*, p. 32.

⁹¹ Hanley, *ibid.*, p. 33.

⁹² Gallagher, Laver y Mair, *Representative government...*, p. 208.

Confederal de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica del Parlamento Europeo. Por su parte, los partidos socialdemócratas se deshicieron de su “equipaje ideológico”, propugnaron un sistema económico mixto y apelaron al electorado de clase media, aunque retienen hasta nuestros días su compromiso con el estado de bienestar y la igualdad social.⁹³ Finalmente, una tercera corriente de izquierda surgió en los años sesenta con los partidos de la “nueva izquierda”, resultado de rupturas en los partidos comunistas y, sobre todo, a consecuencia de la ola de movimientos estudiantiles a finales de esa época. Esta corriente minoritaria encontró un apoyo fundamental en los partidos verdes de finales de los setenta y ochenta; ambas corrientes se presentan juntas como “libertarismo de izquierda”.⁹⁴ En el contexto de la conformación de las instituciones europeas, en 1953 Guy Mollet, Secretario General del Partido Socialista Francés, fue designado primer presidente del recién creado Grupo Socialista dentro de la Asamblea Común de la CECA. El actual PSE sucedió en 1992 a la Confederación de partidos socialistas de la Comunidad Europea, creada en 1974.

2.1.2.2. Reglas internas del PSE

La federación de partidos de tendencia socialista, socialdemócrata y laborista de la Unión Europea, llamado Partido Socialista Europeo, tiene como objetivos:

- Fortalecer el movimiento socialista y socialdemócrata en la Unión y en Europa.

⁹³ Gallagher, Laver y Mair, *ibid.*, p. 206.

⁹⁴ Gallagher, Laver y Mair, *ibid.*, p. 210.

- Desarrollar relaciones estrechas con los partidos nacionales, grupos parlamentarios nacionales y todas las demás organizaciones socialistas y social-demócratas.
- Definir políticas comunes en la Unión Europea.
- Adoptar un manifiesto común para las elecciones al Parlamento Europeo.⁹⁵

Hoy en día el Partido Socialista Europeo está compuesto por 217 diputados de 33 partidos, miembros de pleno derecho pertenecientes a los 27 Estados que conforman la Unión Europea y Noruega. Además, incluye seis partidos asociados -de Croacia, Macedonia, Suiza y Turquía- y siete observadores de los países siguientes: Andorra, Bosnia y Herzegovina, Islandia, Israel, San Marino y Serbia. De acuerdo con el artículo 8 de los estatutos del PSE, “Podrán convertirse en partidos miembros de pleno derecho del PSE, los partidos de la Internacional Socialista de los Estados miembros de la Unión Europea o que hayan firmado un tratado de adhesión con la Unión Europea. Podrán convertirse en organizaciones miembros de pleno derecho del PSE, los grupos políticos constituidos en el seno de las Instituciones de la Unión Europea así como las organizaciones sectoriales del PSE reconocidas en los presentes estatutos en los Artículos 12 y 13. Podrán convertirse en miembros asociados del PSE, los partidos de la Internacional Socialista de los países candidatos a la adhesión a la UE, de los Estados miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) o que tengan un acuerdo de asociación con la Unión Europea”. Por tanto, a diferencia de un partido político nacional (cuyos miembros y afiliados son individuos), sólo grupos, partidos o

⁹⁵ Página oficial del Partido Socialista Europeo, <http://pes.org> , visitada el 1 de septiembre de 2008.

asociaciones pueden ser miembros del PSE.⁹⁶ La existencia de una organización intermedia -el partido nacional- entre el partido socialista europeo y los eurodiputados tiene consecuencias sobre las lealtades y disciplina de estos últimos; de ahí parte de la fuerza del partido nacional para influir el comportamiento legislativo de los MPEs.

El Congreso del Partido Socialista Europeo se reúne dos veces cada cinco años y decide la orientación política del grupo. La conferencia de líderes del PSE reúne a los primeros ministros y líderes de partidos miembros, tres o cuatro veces al año. Éstos a su vez definen una estrategia y adoptan resoluciones comunes. La asignación de puestos dentro de la jerarquía del Parlamento Europeo, comités y membresía de los partidos nacionales, se decide en el pleno del grupo (la Asamblea Plenaria) a propuesta del buró. Como indica Amie Kreppel, existe escasa información disponible sobre el desarrollo interno de los grupos políticos. Incluso los grupos más grandes y estables no disponen de registros de sus antiguas reglas internas y estatutos.⁹⁷ El PSE cuenta con un órgano disciplinario o *whip* desde 1979, aunque se desconocen las reglas formales e informales de imposición de disciplina en su seno. “Es claro que el PSE no es un súperpartido, autónomo de y superior a sus miembros. No se le ha permitido hacerse cargo de dos de las principales funciones de un partido, que son tener contacto con el conjunto de votantes a quienes representa y proveer un grupo de élites gobernantes. Sólo sus partidos

⁹⁶ Estatutos del Partido Socialista Europeo, <http://www.pes.org> visitada el 18 de octubre de 2008.

⁹⁷ Kreppel, *The European Parliament...*, p. 177. Esta crítica queda avalada por la autora de esta tesis, quien únicamente pudo encontrar los estatutos de 1977 del PSE en alemán.

miembros lo hacen. Sin embargo, ha adquirido otra función partidista importante, que es la formulación de demandas en un programa”.⁹⁸

Desde la primera elección del Parlamento Europeo en 1979, los socialistas han ocupado la presidencia del Parlamento en cuatro ocasiones: el holandés Pieter Dankert de 1982 a 1984; el español Enrique Barón Crespo de 1989 a 1992; el alemán Klaus Hänsch de 1994 a 1997; y el español Josep Borrell Fontelles de 2004 a 2006. Cabe hacer notar que las delegaciones socialistas alemana y española (de 23 y 24 miembros, respectivamente) dominan el grupo a consecuencia de su peso numérico, su actitud tradicionalmente pro-integracionista (contrario a los laboristas británicos) y a que cuentan con el respaldo de partidos disciplinados (en contraste con el fragmentado *Parti Socialiste*), estables (que no es el caso del *Partito Socialista Italiano*, por ejemplo), modernos y profesionales que ocupan frecuentemente el gobierno de sus países. Como se verá en el siguiente apartado, las mismas nacionalidades ocupan la presidencia del Grupo del Partido Popular Europeo.

2.1.3. El Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristianos) y Demócratas Europeos (PPE-DE)

2.1.3.1. Antecedentes, formación y consolidación

Los partidos de derecha son más heterogéneos y sus bases tradicionales de apoyo electoral más inconstantes que sus contrapartes de izquierda. La familia política de centro-derecha incluye partidos demócrata-cristianos, conservadores (anti-socialistas, sin

⁹⁸ Hanley, *Beyond the nation state...*, p. 72.

vínculos con grupos religiosos organizados⁹⁹) y liberales (agrupados en la Alianza de los Liberales en el PE).¹⁰⁰

En su origen, los partidos con ideología demócrata-cristiana fueron partidos de defensa religiosa, surgidos en el contexto del enfrentamiento Iglesia/Estado.¹⁰¹ El periodo de entreguerras vio el primer intento real de colaboración transnacional entre partidos de inspiración cristiana, como fue el caso de la creación en París en 1925 del *Secrétariat International des partis démocratiques d'inspiration chrétienne*, organismo que no prosperó debido a las tensiones entre sus miembros franceses y alemanes por el tema de las reparaciones de guerra. Su papel se fortaleció en 1945 cuando resultaron cruciales en la reconstrucción de Europa y los comienzos de un proyecto supranacional comunitario. En efecto, la ideología demócrata-cristiana que compartían Monnet, Schuman, el Canciller alemán Konrad Adenauer y el Primer Ministro italiano Alcide de Gasperi, los impulsaba a trabajar juntos, guiados por una visión compartida de Europa y un afán de evitar otra catástrofe bélica, aunque suscitó en sus opositores la impresión de que el proyecto de integración europeo era un “complot católico”. Durante la Guerra Fría, las élites demócrata-cristianas se reunieron anualmente en Ginebra para fortalecer sus posturas comunes en temas como anticomunismo, atlantismo y rehabilitación de Alemania entre las naciones europeas. En 1961 se proclamó la Unión Mundial de

⁹⁹ Es posible distinguir dos vertientes dentro del conservadurismo: una con partidos “nacionales”, que favorecen medidas económicas conservadoras y enfatizan la búsqueda del interés nacional (como son los *tories* británicos y los gaullistas franceses); y partidos conservadores tradicionales en países escandinavos, que toleran un poco la intervención del Estado en la economía y auspician un enfoque consensual en política (Gallagher, Laver y Mair, *Representative government...*, p. 218).

¹⁰⁰ La Iglesia católica tuvo enfrentamientos más profundos con el Estado que la Iglesia protestante, como indica la teoría del clivaje Iglesia/Estado que se comenta más adelante (Gallagher, Laver y Mair, *ibid.*, p. 214).

¹⁰¹ Hanley, *Beyond the nation-state...*, p. 85.

Cristiano-demócratas en Santiago de Chile, nombrada en 1982 Internacional Cristiana-demócrata, y rebautizada en 2001 como Internacional Cristiano-demócrata y centrista.¹⁰²

El 23 de junio de 1953 se estableció el Grupo Demócrata-Cristiano en la Asamblea Común de la CECA; cambió de nombre a Grupo del Partido Popular Europeo en junio de 1979. El PPE creó el 18 de octubre de 1989 la Fundación para la Cooperación de los Demócratas Cristianos en Europa, llamada desde 1994 Fundación Robert Schuman. Cuando, debido a las ampliaciones de la UE, el PPE incorporó a partidos de centro-derecha que no comparten los valores demócrata-cristianos ni una visión federalista de Europa (principalmente los conservadores británicos), el grupo adoptó su denominación actual: Partido Popular Europeo y Demócratas Europeos.

Esta familia política se ha enfrentado a un claro dilema entre el apego sólido a una ideología y práctica demócrata-cristianas, a sabiendas de que tendrá cada vez menos apoyos en un mundo moderno que tiende a la laicidad, o la incorporación de otras tendencias, al costo de diluir su consistencia ideológica.¹⁰³ Este debate también se ha dado en los propios partidos nacionales, que han sufrido una secularización progresiva, ligada a la disminución del fervor religioso en Europa. Según el antiguo Secretario General, Thomas Jansen, el rigor ideológico no debe ser un obstáculo para la cooperación con partidos cuyos valores no difieren tanto de los partidos cristiano demócratas tradicionales y que se muestran dispuestos a avanzar en la integración de Europa.¹⁰⁴ Hanley ejemplifica las limitaciones de la capacidad de absorción del PPE con el caso de la fundación en Hungría, en noviembre de 2002, del Movimiento Político Cristiano

¹⁰² Hanley, *ibid.*, pp. 88-89.

¹⁰³ Hanley, *ibid.*, p. 94.

¹⁰⁴ Hanley, *ibid.*, p. 94.

Europeo (con partidos de 15 países europeos), que pide una referencia explícita en la Constitución Europea a los valores cristianos y su contribución histórica al desarrollo europeo¹⁰⁵, una causa clara de los partidos con ideología cristiano-demócrata de algunos países.

2.1.3.2. Reglas internas del PPE-DE

De acuerdo con el reglamento del Grupo del PPE-DE, “Son miembros del Grupo los diputados elegidos del Parlamento Europeo que pertenezcan a un partido miembro del Partido Popular Europeo (Federación de Partidos Demócrata Cristianos de la Unión Europea). Otros Miembros del Parlamento Europeo podrán pertenecer al Grupo del Partido Popular Europeo y de los Demócratas Europeos si suscriben el programa político del Partido Popular Europeo y aceptan su reglamento interno”¹⁰⁶. Está compuesto por los siguientes órganos: una Asamblea plenaria, una Mesa (encargada “de preparar las sesiones plenarias, subrayando los asuntos más difíciles para el Grupo desde la perspectiva de cada una de las diferentes delegaciones nacionales”; es decir, se ocupa de dictar las instrucciones de voto a sus miembros), una Conferencia de la Presidencia del Grupo y de los jefes de las delegaciones nacionales y la Presidencia (capítulo III de los reglamentos).

Actualmente el PPE-DE es el primer grupo político en el Parlamento Europeo (288 eurodiputados). Cuenta con 48 partidos miembros de pleno derecho de 26 países de la UE: los más fuertes son la Unión Cristiano-Demócrata de Alemania y Unión Cristiana-

¹⁰⁵ Hanley, *ibid.*, p. 101.

¹⁰⁶ Capítulo II del Reglamento del Grupo del PPE-DE de diciembre de 2006, <http://www.epp-ed.org/group/docs> visitado el 7 de enero de 2009.

Social de Alemania (49 MPEs), los Conservadores británicos (27 MPEs), Forza Italia y el Partido Popular Español (con 24 MPEs cada uno). Albania, Belarús, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Finlandia, Italia, Macedonia, Moldova, Noruega, San Marino, Turquía y Ucrania tienen partidos observadores en este grupo, y Croacia, Noruega, Serbia y Suiza cuentan con partidos miembros asociados. Posee un órgano disciplinario desde 1995.

El grupo de los demócrata-cristianos ha ocupado la presidencia del PE con Pierre Pflimlin, francés, de 1984 a 1987; Egon A. Klepsch, alemán, de 1992 a 1994, José María Gil Robles–Gil Delgado, español, de 1997 a 1999; Nicole Fontaine, francesa, de 1999 a 2002, y Hans-Gert Pöttering, alemán, de 2007 a 2009.¹⁰⁷ Al igual que en el Grupo socialista, estos diputados provienen de delegaciones numerosas de partidos de gobierno disciplinados y consolidados, como el Partido Popular español, el Partido Conservador francés y el Partido Cristiano Demócrata alemán.

En síntesis, los grupos transnacionales de partidos socialistas y demócrata-cristianos han tenido un largo periodo de desarrollo y consolidación que les ha permitido asumir el papel primordial de representación político-ideológica en el Parlamento Europeo. El fortalecimiento de los grupos políticos como organizaciones ha ocasionado un incremento en las facultades e instrumentos de los que disponen, así como un cambio en las actitudes y lealtades de sus miembros. El siguiente apartado modela el panorama de presiones que enfrentan los eurodiputados en el momento de votar.

¹⁰⁷ Página del Partido Popular Europeo, <http://www.epp-ed.eu> visitada el 1 de septiembre de 2008.

2.2. El modelo agente/principal: representación de la complejidad del comportamiento legislativo de un MPE

La teoría de acción racional parte de la premisa de que las preferencias e intereses de los actores sociales guían su acción dentro de restricciones institucionales que proveen incentivos y límites. Asume que estos actores actúan de manera racional e instrumental. En particular, los institucionalistas de acción racional asumen que los actores sociales sólo crean o cambian las instituciones si esto les ayuda a maximizar sus preferencias (exógenas). Entonces “las instituciones surgen de la negociación entre actores racionales que persiguen preferencias personales o colectivas en circunstancias en las que esperan cosechar ganancias de la acción conjunta institucionalizada.”¹⁰⁸ Rittberger explica que, de acuerdo con una teoría funcional sobre la construcción de instituciones en la UE, “los estados han optado por crear, mantener, y reformar las instituciones europeas cuando enfrentan problemas de acción colectiva que pueden impedir la cooperación”.¹⁰⁹ Según este razonamiento, las instituciones ayudan a disminuir los costos de transacción de la cooperación internacional, proveyendo a los actores de información para la toma de decisiones eficientes e identificando a los transgresores de los acuerdos.

Aplicada al PE, la teoría institucionalista de acción racional indica que los grupos políticos sirven para resolver los problemas de acción colectiva de los MPEs, por medio de la organización de una división del trabajo basada en el agrupamiento de legisladores que comparten un origen partidista nacional, y aseguran el acceso a la agenda legislativa, recursos y nombramientos en comités. A cambio, los MPEs siguen las instrucciones de

¹⁰⁸ Rittberger, *Building Europe's Parliament...*, p. 16.

¹⁰⁹ Rittberger, *ibid.*, p. 17.

los líderes de sus grupos sobre cómo votar la mayor parte del tiempo. Este acuerdo funciona, como evidencian los altos niveles de cohesión interna de estos grupos.¹¹⁰

Con base en la teoría de acción racional, el modelo agente/principal analiza una situación en la cual un actor (el principal) necesita delegar tareas y recursos a otro actor (el agente) que tomará acciones en nombre del principal pero que tiene intereses y objetivos propios. El modelo agente/principal refleja esencialmente un problema de información: como el principal no puede observar las acciones del agente, sino únicamente los resultados de sus acciones, el agente no informa al principal sobre el tiempo y los recursos que requerirá para efectuar sus tareas. Esto crea un problema serio de incentivos que necesita ser resuelto para minimizar el llamado “riesgo moral” (*moral hazard*) cuando un actor cambia su comportamiento dependiendo de su exposición al riesgo; entonces algún otro actor tendrá que lidiar con las consecuencias de ese riesgo.¹¹¹ Por ejemplo, si un MPE decide correr el riesgo de votar contra su grupo político europeo (desviarse de la tarea que le encomendó uno de sus principales), éste tendrá que lidiar con las consecuencias en términos de su cohesión interna.

Cuando hay conflicto de intereses entre los dos actores, las reglas y procedimientos que gobiernan la relación entre los dos actores determinan el grado de control del principal sobre el agente. En este caso, depende de qué tan sencillo es para el principal reemplazar al agente o cómo el agente comunica sus acciones al principal. Para que haya disciplina de grupo, debe quedar claro para los MPEs que votar contra su partido (europeo o nacional) acarrea consecuencias costosas. Los modelos de teoría de juegos,

¹¹⁰ Hix, “Parliamentary behavior with two principals...”, p. 689.

¹¹¹ Hix, Noury y Roland, *Democratic politics...*, p. 133.

también pertenecientes al enfoque de acción racional, han sido descartados del presente trabajo debido a que los actores unitarios (los miembros del Parlamento Europeo) toman sus decisiones basados en las medidas disciplinarias que les imponen sus principales, más que en las decisiones de los otros actores. Además, la posibilidad de repetir el juego (la reelección) no está en manos del actor en sí, sino de uno de los principales, el partido nacional.

2.2.1. Los principales de los miembros del Parlamento Europeo

En palabras de un antiguo MPE británico: “Hay tres tipos de conflictos en el Parlamento: conflictos *inter-institucionales* –el Parlamento contra el Consejo, el Parlamento contra la Comisión–, conflictos *políticos de los partidos*, entre demócrata-cristianos y socialistas por ejemplo, y conflictos *nacionales*... Pasé cuatro años como *whip*, y parte de mi trabajo consistía en descifrar cuál de estos tres conflictos tendría un efecto más poderoso en la forma como votan los MPEs en ciertos temas”.¹¹² Como se desprende de esta cita, los miembros del Parlamento Europeo se enfrentan a un dilema como agentes, debido a que responden a tres principales que controlan una parte de su carrera política. Esta situación impacta las lealtades y comportamiento legislativo de los eurodiputados; por ende, afecta la disciplina de los grupos parlamentarios europeos.

¹¹² Roger Scully, *Becoming Europeans? Attitudes, behavior, and socialization in the European Parliament*, Oxford University Press, 2005, p. 144.

2.2.1.1. El principal *electorado*: falta de contacto entre votantes y votados

En teoría los MPEs son, antes que miembros de un partido o un grupo, los representantes del pueblo europeo ante las instituciones de la UE: han sido electos para velar por los intereses de sus ciudadanos en discusiones de medidas legislativas comunitarias. Los eurodiputados conceden poca importancia a este principal debido esencialmente a dos factores: la baja participación en las elecciones europeas y el control de las listas electorales por los partidos políticos nacionales.

Primero, las votaciones para el Parlamento Europeo han sufrido una disminución constante de participación desde 1979. Ese año la tasa de participación fue de 63.0%; quince años después descendió a 56.8%, y alcanzó tan sólo 43.5% en 2004. En las últimas elecciones se presentó una gran disparidad entre países con respecto a los niveles de votación: el más alto fue Bélgica con 90.8% de participación (país en el que votar es obligatorio), mientras que en Eslovaquia únicamente 17% de los votantes acudieron a las urnas. Esto se debe a que los electores perciben al PE como menos poderoso que los parlamentos nacionales. Por tanto, la participación en elecciones europeas es menos importante para el electorado, lo que resulta en una menor disposición a participar. Una parte considerable de MPEs (65.5%) opina que la elección europea de 2004 recibió escasa atención en los medios de comunicación de su país¹¹³, a pesar de que la tasa de representación de los MPEs es mayor a la de los parlamentarios nacionales. No sólo representan a más personas, sino que están más alejados de su base electoral, más

¹¹³ David M. Farrell *et al*, "A survey of MEPs in the 2004-09 European Parliament", *EPRG*, 2006, pp. 16-17.

desinformados de las preferencias de sus votantes y son menos visibles a los ojos del público.¹¹⁴ Las elecciones al PE son hasta hoy elecciones *nacionales* de segundo orden, parecidas a las elecciones legislativas o intermedias en regímenes presidenciales y a elecciones locales o regionales en sistemas parlamentarios, donde la participación es baja y los votos castigan al partido en el gobierno y favorecen a partidos pequeños. De ahí que los MPEs otorguen mayor importancia a su relación con los partidos políticos nacionales y los grupos políticos en el PE. Adicionalmente, los temas introducidos en la campaña por los partidos políticos nacionales rara vez atañen a la Unión Europea. Esta situación puede deberse a un desinterés general por los asuntos europeos o, como se verá en el capítulo 3 para el caso de Alemania, a una decisión expresa de la élite política de no debatir públicamente asuntos que puedan debilitar el consenso pro-integracionista.

Segundo, como se vio en el capítulo anterior, los lazos de un legislador europeo con sus electores dependen del sistema de representación en su país: sistema mayoritario o proporcional; tamaño del distrito electoral; forma de las listas electorales (abiertas, semi-abiertas, cerradas), y grado de influencia de la cúpula partidista en la selección de los candidatos electorales.

2.2.1.2. El principal *partido político*: la “etiqueta” esencial para un eurodiputado

Este apartado busca dejar en claro que los partidos políticos nacionales poseen herramientas disciplinarias más eficaces que sus contrapartes europeas. Por tanto, es

¹¹⁴ Judge y Earnshaw, *The European Parliament...*, p. 100.

decisión de los partidos nacionales que sus miembros en el PE voten con sus grupos políticos europeos la mayor parte del tiempo, mientras los intereses del grupo no interfieran con los del partido nacional. En palabras de Kreppel, “ los grupos poseen altos grados de cohesión a la hora de votar *no* porque los MPEs temen las represalias de los dirigentes del grupo si votan en su contra, sino porque los miembros de un mismo grupo comparten generalmente valores e ideas similares. Si los eurodiputados temen a alguien, es al liderazgo de su propio partido, lo que explica por qué la cohesión interna de las delegaciones partidistas es más alta que la de los grupos”.¹¹⁵

Los eurodiputados son políticos nacionales que actúan en un entorno europeo por un tiempo.¹¹⁶ Guardan una estrecha relación con su partido nacional, debido a que controla dos elementos esenciales para su carrera política: nominación y reelección. Debido a la relación débil entre los votantes y sus representantes en el Parlamento Europeo, éstos no toman en cuenta el “voto de castigo” por no haber cumplido promesas electorales. Asimismo, el partido controla la vida del MPE a su salida de las instituciones europeas, y puede brindarle espacios en el espectro de poder interno. Los partidos nacionales en el gobierno perciben a Europa a través del prisma de la política nacional, y por ende tratan a la construcción europea como “la continuación de la política interna por otros medios” y a sus representantes en el PE como “cinturones de transmisión” de intereses gubernamentales y ministeriales en Europa.¹¹⁷ Por tanto, estos partidos en el gobierno vigilan con mayor atención las acciones de sus MPEs que los partidos en la oposición; la autonomía de los eurodiputados disminuye, y los costos de disentir e

¹¹⁵ Kreppel, *The European Parliament...*, p. 208.

¹¹⁶ Scully, *Becoming Europeans?...*, p. 18.

¹¹⁷ Robert Harmsen, “L’Europe et les partis politiques nationaux: les leçons d’un «non-clivage»”, *Revue Internationale de Politique Comparée*, 2005, núm. 1, p. 87.

indisciplinarse con el partido se incrementan. Un partido establece lazos estrechos con sus MPEs para obtener información y así mejorar la calidad de las decisiones que toma en temas europeos y asegurar que su imagen interna no se verá afectada como consecuencia de acciones o tomas de posición de sus miembros europeos.¹¹⁸ La vigilancia del comportamiento de los MPEs se basa en la consulta más que en la imposición de instrucciones sobre cómo votar.¹¹⁹ De acuerdo con Tapio Raunio, aproximadamente 40% de los partidos emiten instrucciones de voto a sus MPEs, sobre todo para cuestiones de “vital importancia”, lo que deja suponer que los MPEs cuentan con cierto grado de libertad en votaciones que no son de vital importancia para el partido.¹²⁰ Por ejemplo, de acuerdo con cifras de Raunio, en 1998 un solo partido nacional del PSE dictaba instrucciones regularmente a sus MPEs; cuatro lo hacían en asuntos de importancia fundamental, y ocho nunca lo hicieron. De igual manera en el PPE un partido giraba instrucciones regulares; seis en asuntos fundamentales, y siete no dieron nunca instrucciones a sus diputados.¹²¹ Si se considera el PE en conjunto, 32.2% de los partidos nacionales dieron instrucciones en ciertos asuntos fundamentales, mientras que 47.5% dejaron completa libertad de voto a sus MPEs. Esta relativa falta de vigilancia se debe a que la mayoría de las delegaciones nacionales son pequeñas (salvo en el caso de los partidos grandes que dominan el grupo, como son los partidos alemanes y españoles) o a que los *whips* de los partidos nacionales dictan la instrucción general de

¹¹⁸ Richard Whitaker, “National parties in the European Parliament: an influence in the Committee system?”, *European Union Politics*, 2005, núm. 1, p. 9. Otros autores, como Tapio Raunio, están en desacuerdo con esta opinión, puesto que señalan que las elecciones europeas no son sobre Europa, y que el PE recibe poca atención mediática como para que el público esté enterado de las votaciones en su interior.

¹¹⁹ Tapio Raunio, “Losing independence or finally gaining recognition? Contacts between MEPs and National Parties”, *Party Politics*, 2000, núm. 2, p. 211.

¹²⁰ Thorsten Faas, “Why do MEPs defect? An analysis of party group cohesion in the 5th European Parliament”, *European Integration online Papers (EIoP)*, 2002, p. 8.

¹²¹ Raunio, “Losing independence...”, p. 217.

votar *por default* con el grupo parlamentario europeo. En síntesis, el partido nacional es el principal de mayor peso para un miembro del Parlamento Europeo, ya que ostenta las herramientas de control y disciplina más efectivas.

2.2.1.3. El principal *grupo parlamentario europeo*: incentivos más que contrapesos

Al tener un papel mínimo en la política electoral europea frente a los partidos nacionales, los incentivos y sanciones de que disponen los grupos parlamentarios del PE para disciplinar a sus componentes individuales se concentran en las labores legislativas y articuladoras que desempeñan. De acuerdo con las reglas internas del PE, los mejores incentivos de que disponen sus grupos europeos para motivar la disciplina en sus filas son las asignaturas a puestos atractivos dentro de la jerarquía parlamentaria, entre los que destacan la presidencia misma del PE y los cuatro puestos de autoridad en los comités: presidencia (*chair*), vice-presidencia, coordinadores de grupo y *rapporteur* (individuo designado para elaborar un informe que presenta el comité en el pleno del PE, donde se discute y se somete a votación). De acuerdo con una encuesta a los miembros del Parlamento Europeo en el año 2000 (*MEP Survey 2000*), el puesto más atractivo en el PE es el de presidente de un comité influyente, incluso antes que presidente del Parlamento Europeo, líder de partido nacional o presidente de un grupo parlamentario.¹²² Sin embargo, como se desprende del siguiente apartado, estas facultades están controladas *de facto* por los dirigentes de los partidos nacionales, hecho que refuerza la aseveración de

¹²² Virginie Mamadouh y Tapio Raunio, "The Committee system: powers, appointments and report allocation", *Journal of Common Market Studies*, 2003, núm. 2, p. 339.

que el principal con mayor peso sobre el comportamiento de un eurodiputado en el momento de votar es su partido.

2.2.1.3.1. El sistema de comités del Parlamento Europeo: *de jure* en manos de los grupos europeos, *de facto* en manos de los partidos nacionales

Para preparar el trabajo del PE en las sesiones plenarias los eurodiputados se organizan en comités, que son comisiones permanentes especializadas en los distintos ámbitos que operan como arenas de especialización e información.¹²³ El trabajo de los comités gira en torno a dos tipos de informes: legislativos y no legislativos. Debido a que la distribución de la importante facultad de producir un informe no está regulada en el reglamento interno del PE, los grupos políticos han desarrollado un sistema basado en la regla de proporcionalidad: cada grupo recibe una cuota de puntos basada en los asientos que ocupa en el comité. Los coordinadores de grupo y presidentes de comité asignan un valor a cada informe, y los primeros identifican los informes prioritarios para su grupo y hacen ofertas a nombre del grupo. En la opinión de un antiguo presidente del Comité de Medio Ambiente, la tarea del coordinador “es una combinación de subasta y juego elaborado de póker donde el portavoz del grupo debe gastar la menor cantidad de puntos, y obtener la mayor cantidad de informes.”¹²⁴ Una vez que el grupo parlamentario europeo ha obtenido un informe, lo asigna a uno de sus miembros en ese comité. Frecuentemente los otros grupos nominan un informante encubierto o *shadow rapporteur* que vigila la

¹²³ Mamadouh y Raunio, *ibid*, p. 334.

¹²⁴ Raunio, “The EP party system after the 2004 elections”, en Juliet Lodge, *The 2004 elections...*, p. 38.

labor del *rapporteur*. Al realizar el informe, el *rapporteur* debe negociar y tener en cuenta las opiniones del comité en general. Una vez adoptado por mayoría simple, el informe se envía al pleno. Si la opinión del comité no es unánime, la minoría en discordia puede entregar un resumen de su postura.¹²⁵

Actualmente, el PE cuenta con 20 comités permanentes¹²⁶ y uno temporal de Cambio Climático, cuyo número de integrantes oscila entre 28 y 86.¹²⁷ No hay restricciones al número de comités a los que puede pertenecer un MPE; sin embargo suelen ser miembros plenos de uno y suplentes de otro. Como todos los puestos en la jerarquía del PE, incluida la Presidencia, los comités se renuevan cada dos años y medio: una vez en julio, después de las elecciones, y otra en enero, a la mitad del quinquenio legislativo. No existe una clasificación exacta de la importancia de cada comité; ésta varía con el tiempo y con el cambio de competencias legislativas en el Parlamento. Por ejemplo, según las clasificaciones que utiliza McElroy, el Comité de Desarrollo fue el de mayor influencia entre 1984 y 1987, pero cayó a la duodécima posición después de la introducción del proceso de cooperación. En contraposición, los comités de Medio Ambiente y Empleo

¹²⁵ Raunio, *ibid.*, p. 39.

¹²⁶ Los comités permanentes del PE reflejan las divisiones funcionales en la Comisión Europea y el Consejo de Ministros: Asuntos Exteriores (subcomités de Derechos Humanos y Seguridad y Defensa); Desarrollo; Comercio Internacional; Presupuestos; Control Presupuestario; Asuntos Económicos y Monetarios; Empleo y Asuntos Sociales; Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria; Industria, Investigación y Energía; Mercado Interior y Protección del Consumidor; Transportes y Turismo; Desarrollo Regional; Agricultura y Desarrollo Rural; Pesca; Cultura y Educación; Asuntos Jurídicos; Libertades Civiles, Justicia y Asuntos del Interior; Asuntos Constitucionales; Derechos de la Mujer e Igualdad de Género; y Peticiones (fuente: <http://www.europarl.europa.eu> visitada el 02 de septiembre de 2008).

¹²⁷ El Parlamento Europeo puede constituir subcomisiones y comisiones temporales que atienden problemas específicos (el capítulo 3 se ocupa de un informe sobre vuelos ilegales de la CIA en territorio europeo, realizado por un comité temporal), o bien comisiones de investigación en el marco de sus competencias de control.

subieron en la escala.¹²⁸ Por tanto, la efectividad de los comités como incentivos a la disciplina parlamentaria varía en función del peso del comité *per se*.

Según las reglas internas del PE, la composición política de los comités debe reflejar la del pleno del Parlamento; asimismo, los comités tienen la prerrogativa de elegir a sus presidentes. Junto con el presidente del comité, los coordinadores de las bancadas parlamentarias negocian la distribución de *rapporteurships* entre los grupos europeos. Una vez que un grupo obtiene la asignación de un comité, el coordinador designa a un miembro de su grupo para elaborar el informe, tomando en cuenta los deseos de los partidos nacionales dentro del grupo, así como la experiencia y preferencias de los miembros individuales. En la práctica, los grupos parlamentarios europeos controlan esta asignación siguiendo un sistema de representación proporcional de acuerdo con el método d'Hondt, conocido por favorecer a los partidos grandes.¹²⁹ Por tanto, de acuerdo a Amie Kreppel, el liderazgo del grupo parlamentario tiene poca influencia sobre las designaciones a puestos en los comités frente a las delegaciones de partidos nacionales: “Los líderes de las delegaciones nacionales tienen la última palabra sobre qué individuo debe ocupar un puesto en particular”.¹³⁰ Lo mismo ocurre con el control de los temas en la agenda parlamentaria: formalmente pertenece a los grupos parlamentarios, *de facto* está en manos de las delegaciones nacionales. Este hecho debilita el uso efectivo de beneficios y sanciones de los que dispone el grupo europeo. Quizás es por esta razón que

¹²⁸ Gail McElroy, “Committees and party cohesion in the European Parliament”, *EPRG*, 2001, núm. 8, p. 11.

¹²⁹ El método d'Hondt es un procedimiento de cálculo utilizado en diversos países y en el Parlamento Europeo para convertir votos en escaños. Una de sus ventajas es que un solo procedimiento basta para distribuir todos los asientos parlamentarios (fuente: Página del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, <http://www.iidh.ed.cr> visitada el 11 de septiembre de 2008).

¹³⁰ Kreppel, *The European Parliament...*, p. 204.

los grupos políticos se preocupan más que los partidos nacionales en mantener la cohesión interna, y brindan recomendaciones sobre cómo votar a 52.5% de los MPEs.¹³¹

2.2.1.3.2. Razones para la debilidad del *grupo parlamentario europeo* como principal de los eurodiputados

Los grupos en el Parlamento Europeo carecen de los mecanismos institucionales que operan normalmente en democracias parlamentarias y que explican el comportamiento legislativo de los diputados. En los parlamentos nacionales, la exigencia de sostener a un partido en el poder actúa como un incentivo para mantener un bloque mayoritario en las votaciones. El ejecutivo de la UE no descansa en el apoyo de un partido mayoritario en el Parlamento. Como se vio arriba, un eurodiputado que desee cumplir sus objetivos de tener una posición influyente en el PE e incluir temas de políticas públicas relevantes para su electorado, su partido nacional o su país debe obedecer a su partido nacional antes que a su grupo europeo; esto aunado al hecho de que también su objetivo primordial, la nominación y reelección al Parlamento Europeo, está controlado por el partido (discutido en el capítulo 1). Así que, contrario a las fracciones parlamentarias nacionales, los grupos políticos no pueden sancionar a los miembros rebeldes a través del proceso electoral.

Existe otro principal ligado estrechamente al grupo parlamentario europeo, que es el *Parlamento Europeo* como institución comunitaria. Casos donde el PE se ve alentado a pronunciarse en bloque frente a propuestas de las otras instituciones ejecutivas y

¹³¹ Farrell et al, "A survey of MEPs...", p.18.

legislativas de la UE (como la votación del Paquete Portuario que se discutirá en el capítulo 4 de esta tesis) que podrían aumentar o debilitar sus facultades y prestigio, en determinados casos pueden motivar actos de indisciplina de ciertos eurodiputados con su partido nacional.

2.2.1.4. Cabildeo en Bruselas: los *grupos de presión* como posibles principales con poca influencia

Aunado a las instrucciones que reciben de sus grupos políticos y partidos nacionales, los miembros del Parlamento Europeo también están sujetos a presiones de los más de 10,000 cabilderos y grupos de interés que operan en Bruselas, aunque el punto de mira primordial de estas organizaciones sean las instituciones ejecutivas de la UE.¹³² La representación de intereses o labores de cabildeo en los parlamentos se justifica normalmente en términos de transmisión, traducción y oportunidad de la información (*information transmission, translation and timing*). En sistemas de partidos débiles, los grupos de interés intentan presionar a los individuos para que voten de cierta manera, como en el Congreso norteamericano. En sistemas de partidos fuertes, como las democracias parlamentarias europeas, no tiene caso tratar de manipular el voto de un diputado, debido al apego de éstos a las instrucciones que les dictan sus partidos. Así que los grupos de interés tienen como objetivo a los líderes y *whips* de estos partidos poderosos.¹³³ En el PE, los *rapporteurs*, *shadow rapporteurs*, presidentes y vice-presidentes de los comités parlamentarios son objeto de intensas labores de cabildeo, así

¹³² De acuerdo con Judge y Earnshaw, más de la mitad de los MPEs tiene contacto semanal con grupos de interés (*The European Parliament...*, p. 104).

¹³³ Hix, Noury y Roland, *Democratic politics...*, p. 45.

como importantes consumidores de información de organizaciones externas.¹³⁴ A su vez, los MPEs sirven como transmisores de información interinstitucional entre el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y el Consejo, y los grupos de interés. El incremento de facultades legislativas de la Eurocámara en los años noventa trajo aparejado un incremento en las labores de cabildeo de la Comisión y de los gobiernos nacionales (tanto miembros de la UE como candidatos a la adhesión, o incluso gobiernos externos) sobre el PE.¹³⁵ La influencia de estos principales externos sobre el comportamiento de los eurodiputados es débil. Sólo se manifiesta en circunstancias particulares. Por ejemplo, cuando un país ocupa la presidencia de la Unión Europea, se vuelve política y mediáticamente costoso votar en contra de su gobierno: debido a la mala impresión que deja la falta de disciplina, habrá mayor presión del gobierno nacional sobre todos sus connacionales en el PE para que apoyen sus propuestas. Igualmente, la influencia de la “relación especial” de ciertos gobiernos europeos con países externos a la comunidad puede afectar el sentido del voto de algunos eurodiputados. Se presume que tal fue el caso en los estudios de caso del capítulo 3: la negativa de los diputados polacos, rumanos y conservadores italianos a apoyar un informe que daña la imagen internacional de su aliado Estados Unidos, y el rechazo de la gran mayoría de legisladores portugueses a la Directiva de retorno que afecta a países latinoamericanos expulsores de migrantes se explican, entre otras razones, por las relaciones “especiales” de sus gobiernos con otros miembros de la comunidad internacional. Sin embargo, el apoyo de los eurodiputados españoles a la misma Directiva (criticada abiertamente por los gobiernos de México,

¹³⁴ Judge y Earnshaw, *The European Parliament*, pp. 105-106.

¹³⁵ Judge y Earnshaw, *ibid.*, p. 110.

Venezuela, Bolivia y Perú) refuerza la afirmación de que este principal tiene peso únicamente en circunstancias particulares, y siempre supeditado a los otros principales.

En suma, el modelo agente/principal resulta útil en un estudio del comportamiento legislativo de los miembros del Parlamento Europeo, puesto que pone en evidencia los dilemas a los que se enfrentan estos políticos profesionales a la hora de votar una resolución europea. Actualmente, los eurodiputados conceden mucha importancia a la representación de distintos grupos en el PE: a todos los europeos (31.3%); a los habitantes de su país (57.7%); a los habitantes de su región o localidad (63.5%); a las personas que votaron por su partido (48.3%); a su partido nacional (39.4%); y a su grupo político europeo (36.1%).¹³⁶ Empero esta complejidad de representaciones y fuentes de presión e imposición de disciplina, en esta tesis se sostiene que los MPEs simplifican la realidad y votan por *default* con su grupo parlamentario europeo, a menos que un asunto sumamente importante para su partido nacional esté en la agenda legislativa y reciban instrucciones claras de la cúpula partidista nacional sobre el sentido de su voto. Los capítulos finales tratarán de casos en los que la disciplina de grupo y de partido se rompe, y los eurodiputados abandonan el voto por *default*. Por lo pronto se repasan las explicaciones de la literatura especializada acerca de los elevados niveles de cohesión de los grupos políticos en su interior.

¹³⁶ Farrell et al, "A survey of MEPs...", p. 22.

2.3. Revisión de las explicaciones a la cohesión de los grupos políticos en el Parlamento Europeo: teorías de los clivajes, la socialización y la “gran coalición”

2.3.1. Identificación ideológica entre partidos nacionales: la teoría de los clivajes políticos en Europa occidental

La teoría de los clivajes o fracturas (*cleavages*) de la política democrática proporciona una explicación del conflicto en los sistemas de partidos europeos. Un clivaje en un sistema político implica una división social que separa a las personas en términos de características socio-estructurales claves como ocupación, religión, etnicidad y clase social. Un clivaje se traduce en una diversidad de organizaciones: actividades de sindicatos, iglesias, partidos políticos o cualquier organización que dé expresión institucional formal a los intereses de los grupos.¹³⁷ En particular, Lipset y Rokkan argumentan que ciertas “coyunturas críticas” en el desarrollo histórico de las sociedades europeas, como fueron las revoluciones nacional e industrial, dieron pie a cuatro clivajes que quedaron “congelados” en los diferentes sistemas de partidos nacionales tras la introducción del sufragio universal a principios del siglo XX. Primero, la experiencia de construir un estado-nación generó conflictos étnico-territoriales entre grupos alineados con las nuevas instituciones centrales y grupos aliados con instituciones subnacionales o estructuras étnicas, dando pie a un clivaje centro/periferia. Los que se encontraban en el centro del sistema político y buscaban normalizar leyes, mercados y culturas se

¹³⁷ Gallagher, Laver y Mair, *Representative government...*, p. 236.

enfrentaron a los que deseaban preservar su independencia y autonomía. Extrapolado al ámbito supranacional, este clivaje corresponde a los debates sobre la ampliación y/o profundización de la integración europea presentes actualmente en varios países de la UE y, en el Parlamento Europeo, bajo la forma de federaciones de partidos pro-integracionistas (como son el Grupo Socialista y el Grupo del PPE) y agrupaciones de partidos nacionalistas (Grupo Unión por la Europa de las Naciones). Segundo, el clivaje Iglesia/Estado se originó en el reto secular impuesto por la influencia de la Revolución francesa y la pelea por la educación. Se manifestó de diferente manera en iglesias protestantes (iglesias nacionales convertidas en agentes del Estado, como en Reino Unido), e iglesias católicas, que se consideraban por encima del Estado y recibían instrucciones de una autoridad externa, el Vaticano. La progresiva secularización de las sociedades europeas modernas ha diluido sustancialmente este clivaje. Tercero, los conflictos entre los intereses rurales tradicionales, estatales y terratenientes y las nuevas clases comerciantes e industriales de las ciudades del siglo XIX cristalizaron en un clivaje rural/urbano que todavía se expresa en países como Francia, donde los agricultores reclaman mayores subsidios. Cuarto y más importante para el presente trabajo, el clivaje de clase (hoy clivaje en torno a las ideologías de derecha/izquierda) es producto del conflicto de intereses entre las clases trabajadoras industriales organizadas y los poseedores de capital.¹³⁸ La actual presencia de partidos comunistas o de extrema izquierda (como en Francia, Alemania, Italia y España) tiene su origen en la respuesta violenta y represiva de la burguesía ante el reto que planteaban las demandas por derechos políticos y sociales de los trabajadores. En contraste, la burguesía de países

¹³⁸ Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan, "Cleavage structures, party systems, and voter alignments", en Peter Mair (ed.), *The West European Party System...*, Oxford University Press, 1990, p. 101.

como Reino Unido y Escandinavia fue más pragmática y atendió las demandas de los trabajadores, que fueron integrados a la política nacional.¹³⁹

Los nacientes partidos de masas aprovecharon estos clivajes para hacerse de una base electoral sólida. Los partidos conservadores y cristiano-demócratas defendieron los intereses del Estado, la aristocracia terrateniente y la Iglesia; los partidos liberales promovieron los intereses de la clase media y profesiones liberales; los partidos socialistas favorecieron los intereses de las clases industriales trabajadoras; y varios partidos rurales, regionales y etno-lingüísticos patrocinaron los intereses de las minorías subnacionales que habían quedado al margen en el proceso de formación del Estado. Estos partidos tuvieron que superar altas barreras de representación, lo que demuestra que estaban “firmemente afianzados en la estructura social heredada y no podían ser fácilmente desplazados por medio de cambios en las reglas del juego electoral”.¹⁴⁰ En efecto, la teoría de los clivajes sostiene que los partidos políticos no son “recipientes vacíos” en los que se vierten posiciones con respecto a ciertos temas como respuesta a presiones electorales; son organizaciones con ideologías arraigadas, que no se reinventan a sí mismos con cada ciclo electoral. La identificación de estos clivajes provee al elector de información sobre los partidos: las reputaciones que sostienen la credibilidad del partido; las ideologías profundamente arraigadas que estructuran la competencia electoral; y filtran las respuestas de los partidos a nuevos retos en la agenda.¹⁴¹ Por ejemplo Marks, Wilson y Ray argumentan que la posición de un partido político acerca de la integración europea está determinada por su posicionamiento ideológico

¹³⁹ Gallagher, Laver y Mair, *Representative government...*, pp. 238-239.

¹⁴⁰ Lipset y Rokkan, “Cleavage structures...”, p. 120.

¹⁴¹ Gary Marks, Carole J. Wilson y Leonard Ray, “National political parties and European integration”, *American Journal of Political Science*, 46 (2002), p. 586.

derecha/izquierda dentro de una familia política.¹⁴² De igual forma, los partidos políticos europeos tienen agendas históricas a través de las cuales destilan el tema de la integración europea.

Estos sistemas de partidos han sufrido cambios notorios ligados a la evolución de las sociedades europeas de postguerra. Inglehart propone que, a partir de los años 1970, los alineamientos políticos tradicionales (en particular los económicos) se han “descongelado” con los altos niveles de desarrollo alcanzados en Europa occidental, provocando la aparición de nuevos clivajes basados en valores post-materialistas y la disolución de clivajes basados en clases sociales.¹⁴³ En particular, los partidos políticos han comenzado a perder sus lazos tradicionales con ciertos grupos y ahora apelan a la sociedad en general; el electorado está cada vez menos estructurado y tiende a la fragmentación y la individualización de las preferencias políticas.¹⁴⁴

Las familias político-ideológicas identificadas por la teoría de los clivajes tienen un representante en el PE hoy en día, casi un siglo después del establecimiento del sufragio universal, debido a la habilidad de los partidos, como organizaciones, para adaptarse a circunstancias políticas cambiantes. Como consecuencia de lo anterior, cuando un grupo político se vuelve más heterogéneo políticamente y crece la diversidad ideológica en su interior, no disminuye su cohesión.¹⁴⁵ Prueba de ello es que actualmente los grupos

¹⁴² Marks, Wilson y Ray, *ibid.*, p. 586.

¹⁴³ En particular, los cambios tecnológicos, ligados a la modernización económica, han erosionado o vuelto borrosas las identidades sociales que antes poseían los trabajadores industriales. A esto se suma el proceso de secularización al que han estado sometidas las sociedades europeas. Estos fenómenos recientes han provocado la caída del llamado voto de clase, y la cuasi-desaparición de los clivajes sociales de Lipset y Rokkan: rural/urbano, Iglesia/Estado y centro/periferia. (Inglehart, “From class-based to value-based politics” en Mair ed., *The West European Party System...* pp. 273 y 276).

¹⁴⁴ Gallagher, Laver y Mair, *Representative government...*, p. 252.

¹⁴⁵ Hix, Noury y Roland, *Democratic politics...*, p. 101.

políticos del Parlamento Europeo han incorporado partidos de Europa del este, que no forzosamente comparten las mismas experiencias históricas (ni los clivajes) de sus contrapartes al otro lado del continente. En efecto, en lugar de formar nuevos grupos en el PE, los partidos del centro y este de Europa se han integrado a los grupos ya institucionalizados.

2.3.1.1. Debate sobre los clivajes presentes en el Parlamento Europeo

Hix y Noury ubican dos dimensiones que estructuran la vida política en el PE: la primera y más importante es la derecha/izquierda, mientras que la segunda está relacionada con actitudes pro o anti-integración¹⁴⁶. Relativo a esta última, Harmsen opina que la construcción europea no ha producido los efectos de un clivaje, en los términos de Lipset y Rokkan: ningún sistema nacional de partidos se ha transformado o, por lo menos, reestructurado parcialmente como consecuencia de su integración a Europa. No ha habido transformaciones en la mecánica ni en el formato de los partidos. Europa no cambió los términos de la competencia electoral entre los partidos establecidos; en ningún sistema partidista los principales partidos se enfrentan en torno a un clivaje “pro-/anti-integracionista”. Por otro lado, “no han nacido nuevos partidos políticos que se definan principalmente con respecto a su apoyo u oposición a la integración europea”.¹⁴⁷ En efecto, Harmsen sitúa el apoyo a la integración de Europa dentro de un conjunto de valores “post-materialistas”. Es cierto que en algunos países como Dinamarca, Francia, Reino Unido y Suecia, partidos euroescépticos han obtenido triunfos en las elecciones al

¹⁴⁶ Noury, “Ideology, nationality...”, p. 35.

¹⁴⁷ Harmsen, “L’Europe et les partis...”, p. 78.

Parlamento Europeo. Pero estos movimientos se han mostrado incapaces de traducir estos éxitos al plano nacional, confirmando de esta manera tanto el *status* de segundo orden de las elecciones europeas y la poca importancia concedida a las cuestiones europeas en las elecciones de primer orden que determinan quién ejerce el poder en el nivel nacional. Los partidos nacionales se han adaptado para responder a la “europeización” de la vida política a través de una doble absorción del tema: por los partidos gobernantes y los partidos de protesta. Con base en esto último, Harmsen distingue dos tipos de euroescepticismo:

- El euroescepticismo blando (*soft Euroscepticism*) de los partidos en el gobierno o con posibilidades de gobernar que, guiados por la lógica de la domesticación, buscan integrar las cuestiones europeas en los términos de la competencia partidista ya establecida en el nivel nacional. Muestran oposición a una o varias políticas de la UE, pero de ninguna forma se le oponen de principio.
- Los partidos de protesta que utilizan la integración europea como punta de lanza suplementaria para atacar a los partidos del *establishment* profesan un euroescepticismo duro (*hard Euroscepticism*), es decir una oposición de principio a la construcción europea: buscan retirar o se oponen a la adhesión de sus países a la UE.¹⁴⁸ Europa es un elemento más de ataque, pero no cambia ni el carácter ni la posición relativamente minoritaria de estos partidos.

Dado que fueron las afinidades ideológicas compartidas en el plano político derecha/izquierda (no en torno al clivaje pro/anti-integración) entre los partidos nacionales que dieron pie a la formación y consolidación de los grupos políticos en el

¹⁴⁸ Harmsen, *ibid.*, p. 81.

Parlamento Europeo, este clivaje ideológico derecha/izquierda es el que mejor explica que los eurodiputados de un mismo grupo voten juntos hoy en día. La cohesión de los grupos parlamentarios europeos proviene de su naturaleza como federaciones de partidos organizadas en torno al único clivaje presente en todos los países de la UE: el clivaje derecha/izquierda. Por tanto, la cohesión es resultado de la cercanía ideológica entre partidos e individuos de una misma familia política.

2.3.2. Socialización de los eurodiputados: cambios en sus valores y lealtades

De acuerdo con la teoría de la socialización (*going native theory*), los funcionarios que trabajan en instituciones de la Unión Europea están sujetos a un proceso de socialización burocrática, que tiende a promover ya sea un sentimiento de “europeísmo” que conlleva mayor apoyo a la integración o un apego a la institución parlamentaria europea como tal.¹⁴⁹ Este fenómeno implica un cambio en los valores, actitudes y lealtades del individuo que, cuando son puestos a prueba durante una votación, pueden llevarlo a indisciplinarse con sus principales. Aplicada al Parlamento Europeo, esta teoría implicaría que sus miembros adoptan posturas similares con respecto al tema de la integración, sin importar su país de origen. Esto explicaría los altos grados de cohesión de los grupos. También implica que entre más tiempo pase un funcionario en el PE, mayor será su apoyo a la integración europea y al fortalecimiento del Parlamento frente a otras instituciones de la Unión.

¹⁴⁹ La integración a la institución ocasiona una actitud pro *status-quo* en los parlamentarios, que generalmente moderan sus posturas (Scully, *Becoming Europeans?...*, pp. 47-54).

2.3.2.1. **Rechazo a la teoría de la socialización en el PE como euro-entusiasmo**

Roger Scully rechaza esta explicación basada en la teoría de la socialización burocrática con base en tres argumentos. Primero, los miembros de la Asamblea Común de la CECA, antecedente del PE, fueron designados por sus respectivos países precisamente debido a sus posturas euro-entusiastas: “la naturaleza voluntaria del servicio en la Asamblea Común funcionó en la práctica como un imán para los que ya tenían una actitud positiva hacia Europa, y quizás percibieron su labor en la cámara como una forma de contribuir a la unidad europea”.¹⁵⁰ Este fenómeno ocurre también en el PE: los políticos nacionales pro-europeos son generalmente los candidatos de los partidos nacionales en las elecciones europeas. Tienden a ser pro-europeos *antes* de su ingreso a esta institución comunitaria: “En gran medida los MPEs no necesitan ser socializados, porque sus opiniones, y los valores de los partidos nacionales a los que pertenecen, ya apuntan firmemente en esa dirección”.¹⁵¹

Segundo, Scully concluye que la duración de la estancia en el Parlamento Europeo no influye sobre la actitud de los MPEs a la hora de votar.¹⁵² Los eurodiputados que han pasado largos periodos de tiempo en el PE son un poco más autónomos frente a su partido nacional (si han logrado una posición de autoridad dentro de la jerarquía del PE), pero esto no repercute en un mayor euro-entusiasmo. La situación contraria tampoco confirma la teoría en discusión: los eurodiputados recién llegados no votan más con su grupo europeo cuando hay conflicto con su partido nacional, ni son más pro-

¹⁵⁰ Scully, “Between nation, party and identity: a study of European Parliamentarians”, *EPRG*, 1999, núm. 5, p. 4.

¹⁵¹ Scully, *ibid.*, p. 16.

¹⁵² Scully, *ibid.*, p. 13.

integracionistas. En general, siguen a sus colegas más experimentados en las votaciones.¹⁵³

Tercero, para muchos MPEs la experiencia europea es más ambigua de lo que suele creerse. El grado de “*value consensus*” (consenso en los valores) en el PE es bastante limitado, mientras que el hecho de que muchos MPEs mantengan lazos estrechos con la política nacional, y en particular con los partidos nacionales a los que generalmente deben su posición en la Eurocámara, restringe su inmersión en la política supranacional.¹⁵⁴ En efecto, una postura fervientemente pro-integracionista no ayuda a los MPEs a lograr sus objetivos de nominación/reelección, posicionamiento en la jerarquía del PE (*office*) y logros en términos de su agenda política (*policy*), debido a que los partidos nacionales y no los grupos políticos en el Parlamento Europeo, controlan directa o indirectamente estas facultades. Scully sugiere que no existe un “*acquis parlementaire*” de valores que se transmita a los nuevos miembros. Las diferencias de actitud hacia la integración europea entre los miembros del PE son producto de la postura del partido nacional al que pertenecen.¹⁵⁵

2.3.2.2. Socialización como lealtad al Parlamento Europeo

Otra clase de socialización se ha producido en el Parlamento Europeo. Como se estudia en el capítulo 4 en el caso de la propuesta de directiva conocida como Paquete Portuario II, en ocasiones donde están en juego el prestigio y fuerza del PE en la aprobación o el rechazo de propuestas legislativas frente a las demás instituciones de la

¹⁵³ Scully, *Becoming Europeans?...*, p. 130.

¹⁵⁴ Scully, *ibid.*, p. 68.

¹⁵⁵ Scully, “Between nation...”, p. 14.

UE, los eurodiputados pueden respaldar a la institución burocrática a la que pertenecen, aunque esto implique desobedecer a su partido nacional. Normalmente los grupos parlamentarios estarán también en contra de medidas que perjudiquen al PE en conjunto (salvo quizás el grupo de partidos euroescépticos). Esta socialización institucional sí depende del tiempo de exposición y el lugar en la jerarquía parlamentaria que ocupa un eurodiputado, además de las consideraciones esenciales ya mencionadas sobre su grado de autonomía o anclaje frente a la cúpula partidista nacional. Una actitud de lealtad institucional beneficia al eurodiputado para escalar en la jerarquía burocrática del PE.¹⁵⁶

2.3.3. Teoría de la “gran coalición” PSE/PPE: un Parlamento más cooperativo que competitivo

De acuerdo con Hix, Kreppel y Noury, un sistema de partidos efectivo y democrático en el Parlamento Europeo implicaría que los grupos parlamentarios europeos se comportaran de manera cohesionada, para que las decisiones legislativas no fueran guiadas por afiliación nacional, y que los partidos compitieran por puestos políticos de la jerarquía del PE, en lugar de formar “grandes coaliciones”.¹⁵⁷ En efecto, es frecuente la percepción de que los dos grupos principales -socialista y demócrata-cristiano- prefieren coludirse a competir. Las cifras muestran que, ciertamente, PSE y PPE votaron juntos en 61% de los casos durante el primer Parlamento Europeo; 68% en el segundo; 71% en el tercero, y 69% en el cuarto y principios del quinto.¹⁵⁸ Parecería que, en comparación con

¹⁵⁶ Antes se hablaba de la carrera en el PE como un campo de entrenamiento para obtener un puesto en el ámbito nacional de gobierno, o una “casa de retiro” al final de la vida política. Esto ha cambiado radicalmente: ahora los MPEs son funcionarios europeos profesionales de tiempo completo, que buscan hacer carrera en el Parlamento Europeo o en otra institución de la UE.

¹⁵⁷ Hix, Kreppel y Noury, “The party system...”, p. 310.

¹⁵⁸ Hix, Kreppel y Noury, *ibid.*, p. 318.

un parlamento nacional, el núcleo bipartidista llega a un consenso previo a la votación, lo que explicaría los altos niveles de cohesión del Parlamento Europeo en conjunto y de sus dos componentes mayoritarios en particular. A diferencia de los parlamentos nacionales, el PE está llamado en ocasiones a pronunciarse unido cuando su poder está en juego frente a otras instituciones de la Unión.

Es posible identificar dos bloques de coaliciones en el PE, conformados en torno a los clivajes centro/periferia (o pro/anti integración) y derecha/izquierda.¹⁵⁹ Por un lado, un gran bloque de centro pro-europeo está compuesto por socialistas, regionalistas, liberales y demócrata-cristianos; se le opone un bloque euroescéptico de verdes, izquierda radical, conservadores y extrema derecha. Por otro lado, se hallan los bloques tradicionales de izquierda (socialistas, izquierda unitaria, verdes), centro-derecha (liberales, cristiano-demócratas y conservadores) y derecha (nacionalistas).¹⁶⁰ Las votaciones estudiadas en el capítulo 3 dejan ver coaliciones de derecha e izquierda, mientras que la del capítulo 4 revela un escenario de coalición pro-anti/integración europea.

Brevemente, es posible apuntar tres razones por las cuales los miembros del PSE y del PPE votan en el mismo sentido. Primero, comparten una postura similar en el tema de la integración europea (ambos son por lo menos moderadamente pro-europeos), y por tanto favorecen el fortalecimiento de las instituciones comunitarias, en especial del Parlamento Europeo. Su coincidencia a la hora de votar depende del tema en cuestión: la competencia es mayor en asuntos socio-económicos, medioambientales y agrícolas, y

¹⁵⁹ McElroy y Benoit, "Party groups and policy...", p. 14.

¹⁶⁰ Hix, *The political system...*, p. 171.

menor en temáticas de comercio exterior.¹⁶¹ Segundo, las reglas del proceso legislativo en el PE empujan a estos grupos a encontrar posturas comunes cuando se requieren mayorías absolutas para aprobar propuestas: “El complejo entorno multipartidista en el PE, y el hecho de que el uso de algunos de los poderes más fuertes del PE requiere la movilización de «súpermayorías», hace que el acuerdo esté a la orden del día”.¹⁶² Si a esto se agrega que la tasa de asistencia a las sesiones plenarias es baja (entre 65 y 75% en el cuarto Parlamento Europeo, y eran inferiores en los anteriores¹⁶³), queda claro que los miembros de las numerosas bancadas socialista y demócrata-cristiana son indispensables para alcanzar la mayoría absoluta.¹⁶⁴ Así se explican las votaciones con niveles cercanos a la unanimidad. En contraste, si lo que se requiere para aprobar o rechazar una propuesta es mayoría simple, los grupos políticos adoptan una actitud competitiva. Tercero, ambos grupos comparten un interés institucional de incrementar el poder del PE dentro del andamiaje institucional de la UE frente a la Comisión Europea y al Consejo de la UE, ya que obtienen a su vez mayores atribuciones en la organización interna del PE frente a sus componentes, los partidos nacionales.

Curiosamente, contrario a lo que ha ocurrido con la cohesión de los grupos políticos - que tiende a aumentar con el tiempo, como se vio en la introducción¹⁶⁵-, la cohesión del Parlamento Europeo en conjunto ha disminuido constantemente desde 1988, debido al descenso en el número de votaciones cuasi-unánimes y a que, tras una oleada de tratados que incrementaron sus facultades, actualmente sus demandas son más limitadas y no

¹⁶¹ Hix, Kreppel y Noury, *ibid.*, p. 326.

¹⁶² Scully, “The European Parliament”, p. 174.

¹⁶³ Hix, Kreppel y Noury, “The party system...”, p. 319.

¹⁶⁴ Países como Italia y Luxemburgo permiten que sus miembros en el Parlamento Europeo ostenten también un cargo en la política interna (normalmente miembros del parlamento nacional), lo que incrementa considerablemente las tasas de ausentismo en las sesiones del PE.

¹⁶⁵ Hix, Noury y Roland, “A ‘normal’ parliament?...”, p. 22.

tienden a unificar a sus integrantes. Su comportamiento actual es similar al de los parlamentos nacionales, con mayorías mínimamente ganadoras contra oposiciones mínimamente perdedoras (*minimum-winning majorities against minimum-losing oppositions*).¹⁶⁶ En resumen, la “gran coalición” entre los dos principales grupos en el Parlamento Europeo pudo explicar los niveles de cohesión de los grupos parlamentarios durante las primeras legislaturas, pero la disminución de votaciones que requieren “supermayorías” o un pronunciamiento del PE frente a los poderes ejecutivos de la Unión Europea invalidan esta teoría aplicada al caso de la VI legislatura en general, aunque resulta útil para casos específicos (la votación del Paquete Portuario II estudiada en el capítulo 4 es un ejemplo).

¹⁶⁶ Hix, Noury y Roland, *ibid.*, p. 25.

3. INDISCIPLINA EN EL GRUPO PARLAMENTARIO EUROPEO: LEALTAD AL PARTIDO NACIONAL

El segundo capítulo de este trabajo ofreció diversas explicaciones a los elevados niveles de cohesión de los grupos políticos en el Parlamento Europeo, en especial de los dos mayores: el socialista y el demócrata-cristiano. Se hizo hincapié en que los mecanismos disciplinarios en manos de los partidos políticos nacionales, en particular la nominación de candidatos electorales, tienen mayor peso que los mecanismos del grupo europeo a la hora de influir en el sentido del voto de los miembros del Parlamento Europeo. Con el objetivo de esclarecer los motivos de la cohesión de estos grupos parlamentarios, este capítulo y el siguiente analizan algunos casos en los que esta cohesión se desmorona, dando pie a divisiones intragrupalas. La elección de las votaciones de los informes Fava, Weber y Jarzembowski como estudios de caso responde a varios factores. Primero, se votaron de forma nominativa, así que fue posible conocer el sentido del voto de cada eurodiputado, cada delegación nacional y cada grupo parlamentario. Segundo, son asuntos que involucran valores no negociables y pensamiento ideológico, como son derechos humanos y defensa de los derechos de los trabajadores para la izquierda, y seguridad (en términos de servicios de inteligencia, lucha antiterrorista y contención de la migración ilegal) y liberalización económica para la derecha. Tercero, fueron votados durante la VI legislatura; es decir, por los mismos eurodiputados. Cuarto, se debatieron en los medios de comunicación, por lo que se contaba con un poco más de información. Quinto, dieron pie a alineaciones interesantes en el pleno del PE: acuerdo entre los dos grupos principales, polarización ideológica en torno al eje derecha/izquierda o indisciplina de delegaciones nacionales cuyos partidos se

encuentran en el gobierno. Por tanto, fueron seleccionados del reducido universo de casos que cumplían estos criterios necesarios para estudiar las causas de la indisciplina en los grupos parlamentarios europeos.

Este capítulo estudia, con ayuda del informe Fava sobre vuelos de la CIA en Europa de febrero de 2007 y la Directiva de retorno de inmigrantes (o informe Weber) de junio de 2008, la defección de algunas delegaciones nacionales al interior de los dos principales grupos políticos en el Parlamento Europeo. Se pretende demostrar que, en casos donde los eurodiputados reciben instrucciones de su grupo europeo contrarias a los intereses de su partido nacional (sobre todo si detenta el gobierno), optan por obedecer a este último. Aunque estos casos de indisciplina con el grupo en el Parlamento Europeo representan una pequeña fracción de las votaciones (sólo ocurrió en 6.6% de las votaciones nominativas entre 1999 y 2004, y se supone similar para el periodo legislativo posterior, 2004-2009¹⁶⁷), son significativos en cuanto a los orígenes de la disciplina en un determinado grupo y votación.

3.1. El informe Fava sobre vuelos ilegales de la CIA en Europa

Este apartado se centra en la aprobación por un margen estrecho (382 votos a favor, 256 en contra y 74 abstenciones) de un informe redactado por una comisión temporal del PE, liderada por el eurodiputado socialista italiano Claudio Fava, que investigó la responsabilidad de ciertos gobiernos europeos en vuelos operados por la Agencia Central de Inteligencia estadounidense (CIA) que, en algunos casos, fueron

¹⁶⁷ Hix, Noury y Roland, *Democratic politics...*, p. 137.

utilizados para el transporte ilegal de detenidos. El informe final habla de al menos 1,245 vuelos de la CIA que sobrevolaron el espacio aéreo europeo o aterrizaron en aeropuertos europeos entre finales de 2001 y finales de 2005, aunque aclara que no todos esos vuelos fueron utilizados para entregas extraordinarias de sospechosos de actividades terroristas.

Tras la confirmación por el Presidente George W. Bush de que existían centros secretos de detención de la CIA para sospechosos de terrorismo (poco después de que el Consejo de Europa denunciara a los gobiernos de Polonia y Rumania por colaborar ilegalmente con la inteligencia estadounidense)¹⁶⁸, se modificaron las labores de investigación del mencionado comité temporal. En palabras de Fava, "En este punto, no debemos seguir preguntando *si* existen los centros de detención clandestinos, sino más bien en qué países y con la complicidad de qué gobiernos se crearon esas prisiones, cuántos prisioneros fueron trasladados a ellas; y sobre todo, qué pasó con ellos".¹⁶⁹ Algunos eurodiputados trataron de minimizar el impacto de las declaraciones del mandatario norteamericano. El italiano Jas Gawronski (PPE), opositor a las labores de investigación del comité temporal, remarcó: "Bush no admitió nada, no en un sentido de culpabilidad. Sólo dijo que las cárceles de la CIA existen y que seguirán existiendo, y si encuentran algún terrorista le meterán ahí".¹⁷⁰ Sin embargo, este asunto tuvo una intensa repercusión mediática.

¹⁶⁸ El informe presentado por el Consejo de Europa acusa al ex presidente polaco Aleksander Kwasniewski, y en Rumania al ex presidente Ion Iliescu y al actual jefe de Estado, Traian Basescu, de haber dado cobijo a la CIA para que desplegara en su territorio cárceles secretas ("Las actividades ilegales de la CIA: el informe europeo inculpa a los ex presidentes de Rumania y Polonia", *El País*, Madrid, 9 de junio de 2007). Ambos países rechazaron estas aseveraciones ("Extraordinary renditions report: Europe knew about secret CIA flights", *Der Spiegel*, Berlín, 29 de noviembre de 2006).

¹⁶⁹ Noticias del Parlamento Europeo, "Los eurodiputados reclaman una aclaración sobre las cárceles secretas de la CIA", 13 de noviembre de 2006.

¹⁷⁰ Noticias del Parlamento Europeo, *ibid.*

La versión final del informe Fava, aprobado por el pleno del Parlamento Europeo el 14 de febrero de 2007, incluye acusaciones contundentes contra los países europeos que “hayan renunciado al control que deben ejercer sobre su espacio aéreo y sus aeropuertos, cerrando los ojos o admitiendo vuelos operados por la CIA que, en algunas ocasiones se utilizaron (...) para el transporte ilegal de detenidos” (párrafo 43). Los gobiernos nacionales especialmente criticados por su pasividad y falta de cooperación con las investigaciones del PE fueron los de Austria, Italia, Polonia, Portugal, Rumania y, en menor medida, Reino Unido. El informe también aporta evidencias de la existencia de vuelos de la CIA en Alemania, Bélgica, Chipre, Dinamarca, España, Grecia, Irlanda y Suecia. Tener presentes estos países ayuda a explicar el sentido del voto de sus eurodiputados.

No es de extrañar que los gobiernos europeos a quienes iban dirigidas estas críticas hayan presionado a sus miembros en el Parlamento Europeo para detener la investigación, o hayan colaborado de mala gana con la elaboración del informe. Evidentemente, los miembros de los partidos en el gobierno acusados de complicidad con la violación de los derechos humanos de algunos detenidos no mostraron entusiasmo en que esta comisión temporal desvelara sus relaciones con Estados Unidos en materia de inteligencia, siendo ésta un área de seguridad (competencia exclusiva de los estados soberanos) que cualquier gobierno busca mantener apartada de la mirada pública. Los eurodiputados de los partidos en el gobierno lograron eliminar del informe una mención que pedía fuera considerada la posibilidad de imponer sanciones a los Estados en caso de violación grave y persistente de su obligación de respetar los derechos fundamentales. De igual forma, las críticas al Reino Unido por no cooperar con la investigación

parlamentaria fueron retiradas gracias a la presión de los MPEs laboristas, a cambio de su apoyo en la votación (como se verá adelante).

En esta tesis se sostiene que la polarización en el Parlamento Europeo al votar el informe Fava se dio en torno a dos factores: la ideología (valores no negociables de derecha e izquierda) y la presencia de delegaciones de partidos en el gobierno en los dos grupos grandes. Para esclarecer este último factor, la tabla 3 indica el grupo parlamentario europeo al que pertenecían los partidos en el gobierno en junio de 2008.

TABLA 3. PARTIDOS EN EL GOBIERNO EN LOS GRUPOS POLÍTICOS DEL PARLAMENTO EUROPEO

	PAÍS MIEMBRO DE LA UNIÓN EUROPEA	NÚMERO DE EURODIPUTADOS EN EL GOBIERNO
Partido en el gobierno perteneciente al Grupo Socialista en el Parlamento Europeo	Austria*, Bulgaria*, Eslovaquia, Eslovenia, España, Gran Bretaña, Hungría, Lituania*, Portugal	82
Partido en el gobierno perteneciente al Grupo del Partido Popular en el Parlamento Europeo	Alemania*, Bélgica*, Francia, Grecia, Holanda*, Italia, Luxemburgo*, Malta, República Checa, Suecia	140
Partidos en el gobierno pertenecientes a otros grupos políticos	Chipre (GUE/NGL), Dinamarca*(ADLE), Estonia (ADLE)*, Finlandia (ADLE), Irlanda* (UEN), Letonia (independiente), Polonia (UEN), Rumania (ADLE)	43

*: Gobiernos de coalición. Se considera el grupo europeo al que pertenece el partido del Jefe de Gobierno. Fuente: elaborada por la autora, con información del *World Factbook* de la CIA (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook>, visitada el 20 de diciembre de 2008), y el Departamento de Estado de Estados Unidos (Country Background Notes: <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn> visitada el 21 de diciembre de 2008).

Se observa que, a pesar de la ventaja numérica de los gobiernos de derecha en términos del número de eurodiputados que controlan, el Parlamento Europeo refleja la polarización derecha/izquierda de los países miembros de la Unión Europea. Ninguna tendencia ideológica domina contundentemente el espectro político ni al interior del PE ni en el Consejo de Ministros. Este dato resulta relevante a la hora de discutir votaciones cuyos temas tiendan a dividir al Parlamento Europeo en torno a los ejes políticos derecha/izquierda y partidos en el gobierno/partidos de oposición, como ocurrió en el caso del informe Fava. Bajo estas circunstancias, las votaciones sobre temas que separan al PE en derecha/izquierda tienden a producir victorias estrechas y los partidos pequeños adquieren mayor relevancia, ya que sus votos pueden resultar cruciales para decidir el resultado.

3.1.1. La polémica en torno al informe Fava

El informe incluye críticas a ciertos gobiernos que se negaron a colaborar en las investigaciones. El de José Luis Rodríguez Zapatero en España es una excepción, debido que las acusaciones concernían a su antecesor José María Aznar (Partido Popular). En palabras de Fava, “La disponibilidad del ministro [de Exteriores] Moratinos es una gran cosa, en el sentido de que el Gobierno español fue el primero en contestar ofreciendo su disponibilidad para las audiciones. Zapatero dijo que él no quiere permitir que los aeropuertos españoles sean utilizados para vuelos de la CIA. Nunca encontramos declaraciones de la misma actitud en los otros gobiernos y hay gobiernos que tuvieron

muchos más vuelos que España; en Alemania llegaron a casi 500”.¹⁷¹ En otro tono, el Secretario General del Partido Popular Ángel Acebes pidió al Gobierno de Zapatero que ofrezca explicaciones sobre los vuelos de la CIA en España: "Lo que tienen que hacer es responder y dar explicaciones de lo que a ellos les corresponde, que para eso son el Gobierno. Sólo tenemos conocimiento de que cada vez que aparece una noticia que perjudica al Gobierno, echan la culpa al Partido Popular, como en todo", señaló¹⁷². La incomodidad de colaborar con las investigaciones del comité temporal del PE fue documentada en el caso de Portugal. El ministro de Exteriores, Luís Amado (socialista), se negó a entregar las listas de pasajeros de los 22 vuelos sospechosos solicitadas por los eurodiputados, invocando razones de “legalidad y confidencialidad”, así como “la lucha contra el terrorismo y las buenas relaciones de Portugal con Estados Unidos”.¹⁷³ Sorprendentemente, el informe recibió el apoyo de ocho de los 12 eurodiputados portugueses en el PSE y de cinco de los nueve en el PPE.

Otras instituciones de la Unión fueron asimismo objeto de críticas en el informe: “es inadmisibles que el Consejo ocultara primero, y que sólo más tarde -a requerimiento del Parlamento- facilitara información parcial sobre los intercambios de pareceres mantenidos con carácter regular con altos cargos del Gobierno estadounidense. Dichas carencias del Consejo implican a los gobiernos de todos los Estados Miembros, puesto que tienen una responsabilidad colectiva”. Las acusaciones se dirigieron específicamente contra Javier Solana, Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común,

¹⁷¹ C. Pinar, “Giovanni C. Fava: «No sabemos qué pasó con los vuelos, pero hay rutas fuera de toda lógica»”, *Diario Levante*, Levante, 22 de junio de 2006.

¹⁷² “La prudencia del PP”, *El País*, Madrid, 17 de junio de 2006, España.

¹⁷³ Miguel Mora, “Portugal rechaza entregar a la comisión del Parlamento Europeo las listas de pasajeros de los vuelos de la CIA”, *El País*, Madrid, 6 de diciembre de 2006, Internacional.

y el Coordinador Europeo de la Lucha contra el Terrorismo, Gijs de Vries, por omisiones y negaciones en sus respuestas a las preguntas formuladas por el comité investigador.¹⁷⁴ A pesar de que la aprobación de este informe no acarrió ningún tipo de legislación o directiva, se espera que los Estados lleven a cabo investigaciones nacionales en esta materia (lo que ya han hecho Alemania, España, Italia y Portugal, por ejemplo).¹⁷⁵

3.1.2. Las posturas del Grupo Socialista y el Grupo del Partido Popular en el Parlamento Europeo

Por razones ideológicas y de Estado, los partidos conservadores se opusieron a la aprobación del informe Fava. Las cerca de 30 enmiendas que proponía el grupo del Partido Popular Europeo, rechazadas en el pleno de la Eurocámara, ponían en duda la validez de las pruebas en las que se basa la investigación del comité temporal, resaltaban el respeto al trabajo de los servicios secretos, y pedían que se incluyera la palabra "presuntos" al hablar de los vuelos de la CIA.¹⁷⁶ De nuevo Gawronski declaró que "...el informe es inútil. No aporta nada nuevo. Informes como éste no sirven para nada cuando se parte de que Estados Unidos es culpable".¹⁷⁷ El Grupo del PPE giró instrucciones a sus

¹⁷⁴ "Extraordinary renditions report: Europe knew about secret CIA flights", *Der Spiegel*, Berlín, 29 de noviembre de 2006.

¹⁷⁵ "Dirty work and clean hands", *The Guardian*, Londres, 15 de febrero de 2007.

¹⁷⁶ Noticias del Parlamento Europeo, "El PE critica a algunos países de la UE "por admitir" vuelos ilegales de la CIA", 14 de febrero de 2007, <http://www.europarl.europa.eu>, visitada el 29 de noviembre de 2008; Ana Carbajosa, "La Eurocámara aprueba el informe sobre los vuelos de la CIA", *El País*, Madrid, 13 de junio de 2006, Internacional.

¹⁷⁷ Noticias del Parlamento Europeo, "Los diputados difieren sobre el informe de los vuelos ilegales de la CIA", 14 de febrero de 2007, <http://www.europarl.europa.eu> visitada el 29 de noviembre de 2008.

MPEs de votar en contra de dicho documento.¹⁷⁸ En contraste, Jan Marinus Wiersma, vicepresidente del Grupo Socialista, anunció el “pleno apoyo” de sus miembros al informe sobre los vuelos de tortura de la CIA.¹⁷⁹

A continuación se reproducen los resultados de esa votación.

TABLA 4. RESULTADOS DE LA VOTACIÓN DEL INFORME FAVA

	A FAVOR	ABSTENCIÓN	EN CONTRA	TOTAL DE EURO DIPUTADOS**
Grupo Socialista en el Parlamento Europeo	184 21 de 23 alemanes 19 de 24 españoles 18 de 19 británicos 13 de 17 italianos 9 de 12 portugueses 6 de 7 austriacos 5 de 9 polacos 3 de 8 rumanos	6 4 de 8 rumanos 1 de 12 portugueses 1 de 9 polacos	2 2 de 9 polacos	192 de 215 89.3 %
Grupo del Partido Popular Europeo	37 10 de 11 griegos 6 de 18 franceses 5 de 13 húngaros 5 de 9 portugueses 3 de 5 irlandeses 2 de 24 italianos 2 de 8 eslovacos 2 de 6 belgas 2 de 3 chipriotas	37 7 de 7 holandeses 6 de 24 españoles 6 de 18 franceses 5 de 6 suecos 3 de 27 británicos 2 de 49 alemanes 2 de 6 belgas 2 de 4 finlandeses 2 de 2 malteses 1 de 13 húngaros 1 de 9 portugueses	181 42 de 49 alemanes 22 de 27 británicos 13 de 24 españoles 17 de 24 italianos	255 de 288 88.5 %
Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa	68 11 de 11 británicos 9 de 12 italianos 7 de 10 franceses 6 de 7 lituanos 5 de 7 alemanes 5 de 6 belgas 4 de 5 finlandeses 3 de 5 holandeses 2 de 8 rumanos 2 de 5 búlgaros 2 de 3 suecos	12 3 de 8 rumanos 2 de 5 holandeses 2 de 4 daneses 1 de 7 lituanos 1 de 6 belgas 1 de 6 polacos 1 de 2 españoles 1 de 2 húngaros	8 4 de 6 polacos 3 de 8 rumanos 1 de 5 finlandeses	88 de 100 88.0 %

¹⁷⁸ Noticias del Parlamento Europeo, “CIA flights: EPP-ED against biased and inaccurate report”, <http://www.epped.eu/Press> visitada el 27 de noviembre de 2008.

¹⁷⁹ Noticias del Parlamento Europeo, “Los Socialistas piden al Consejo que investigue la violación de las normas del tratado”, 14 de febrero de 2007, <http://www.socialistgroup.eu/gpes>

	2 de 2 eslovenos 2 de 2 estonios 1 de 2 españoles 1 de 2 húngaros 1 de 1 letón 1 de 1 chipriota 1 de 1 irlandés 1 de 1 austriaco 1 de 4 daneses 1 de 1 luxemburgués			
Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea	40 13 de 13 alemanes 6 de 6 franceses 5 de 5 británicos 3 de 4 holandeses 3 de 3 españoles 2 de 2 belgas 2 de 2 italianos 2 de 2 austriacos 1 de 1 letón 1 de 1 luxemburgués 1 de 1 sueco 1 de 1 danés	1 1 de 4 holandeses	0	41 de 43 95.3 %
Grupo Unión por la Europa de las Naciones	0	0	42 19 de 20 polacos 12 de 13 italianos 4 de 4 letones 4 de 4 irlandeses 2 de 2 lituanos 1 de 1 danés	42 de 44 95.5 %
Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica	34 7 de 7 alemanes 7 de 7 italianos 5 de 6 checos 3 de 3 portugueses 2 de 3 franceses 2 de 2 chipriotas 2 de 2 holandeses 2 de 2 suecos 1 de 3 griegos 1 de 1 irlandés 1 de 1 español 1 de 1 finlandés	3 3 de 4 griegos	0	37 de 41 90.2 %
Grupo Independencia/ Democracia	7 2 de 3 franceses 2 de 2 suecos 1 de 1 griego 1 de 1 irlandés 1 de 1 danés	0	13 8 de 8 británicos 2 de 3 polacos 2 de 2 holandeses 1 de 1 checo	20 de 22 90.9 %
TOTAL	389	74	269	732 de 785* 93.2 %

*: No se incluyen datos de los 30 eurodiputados independientes o no inscritos. Fuente: tabla elaborada por la autora a partir del registro de las votaciones nominales del Informe Fava, disponible como anexo al Acta del 14 de febrero de 2007 (<http://www.europarl.europa.eu>). ** Porcentaje de participación en la votación

3.1.3. Explicaciones al sentido del voto de los grupos políticos

Una abstención en el Parlamento Europeo puede significar una doble defección, al no querer desafiar abiertamente al grupo europeo o al partido nacional; una postura neutral en el caso de que un país no se vea afectado por el asunto votado (por ejemplo, si tiene una cláusula de *opt-out* en esa área de la legislación europea, como se verá en el caso de la Directiva de retorno), o un voto indisciplinado. Este último caso depende de las instrucciones que haya dictado el partido nacional o el grupo parlamentario europeo, ya que en votaciones cerradas el eurodiputado tendrá menos espacio para abstenerse (debido a que cada voto cuenta para decidir el resultado de la votación) que en votaciones cuyo resultado es predecible.

Como se desprende de la tabla 4, la votación del informe final de los vuelos ilegales de la CIA en Europa, que tuvo una elevada tasa de participación de 93.2%, dividió al Parlamento Europeo en torno al eje derecha/izquierda, y a los grupos en torno a su nacionalidad y a su pertenencia a un partido en el gobierno. Es pertinente señalar que las explicaciones al sentido del voto de los eurodiputados son de carácter especulativo, debido a que únicamente los dos grupos grandes anunciaron sus instrucciones de voto y a que no existe información sobre las indicaciones que reciben los parlamentarios europeos de sus partidos nacionales (en el gobierno o en la oposición), ni sobre el trabajo del *whip*; en general, los partidos no gustan de transparentar sus métodos de imposición de disciplina. Además, se asume que el diputado conoce las preferencias de su partido nacional pero, debido a la distancia que lo separa de su base de poder nacional, puede que no exista comunicación permanente y efectiva entre el partido y su delegación en el PE, o

que los debates nacionales se vean rebasados por el proceso de toma de decisiones europeo, dejando desorientado al eurodiputado.

3.1.3.1. Grupos que apoyaron el informe Fava

Los grupos comprometidos con la defensa de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo: socialistas, liberales, verdes e Izquierda, apoyaron los resultados de la investigación del equipo Fava. En el Grupo Socialista, 184 de 192 eurodiputados (95.8%) que participaron en la votación apoyaron el informe de su compañero de grupo. La efectividad de las medidas disciplinarias del grupo y, sobre todo, el compromiso ideológico de los socialistas con los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, aclaran estos resultados. Las defecciones provienen de eurodiputados cuyos países fueron objeto de severas críticas en el informe: Rumania, Polonia y Portugal. Las seis abstenciones comprenden cuatro de ocho diputados rumanos, un portugués y un polaco, y los dos votos en contra fueron de eurodiputados polacos. Se puede suponer que tanto el Gobierno polaco de derecha como el Gobierno rumano liberal presionaron a todos sus eurodiputados para que votaran en contra de un informe que perjudicaba su imagen, o incluso que los mismos MPEs optaron por indisciplinarse con el Grupo Socialista en señal de protesta por el daño ocasionado a su país. Es importante señalar que los 35 eurodiputados rumanos y 18 búlgaros fueron designados por sus respectivos parlamentos nacionales, debido a que ambos países entraron a la UE en 2007 y participarán en elecciones europeas hasta 2009.¹⁸⁰ Por tanto, la indisciplina en el Grupo socialista en esta votación estuvo ligada al contenido del informe y, consecuentemente, a algunas

¹⁸⁰ "Josep Borrell deja hoy la presidencia del Parlamento Europeo", *El País*, Madrid, 15 de enero de 2007, Internacional.

nacionalidades. Sin embargo, sobresale que los británicos (a pesar de que el Gobierno de Tony Blair fue objeto de duras críticas por sus contribuciones a las actividades de la CIA en Europa), alemanes (que participan en la gran coalición gobernante), austriacos e italianos no contradijeron las instrucciones de su grupo; esto quizás debido a sus convicciones ideológicas y a que no fueron presionados por sus gobiernos.

La Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa, el grupo menos cohesionado (77.3% de los participantes en la votación respetaron sus instrucciones), muestra asimismo casos de indisciplina: de los ocho representantes rumanos (miembros del gobernante Partido Democrático-Liberal), tres se abstuvieron y tres votaron en contra; y de un total de seis miembros polacos, uno se abstuvo y cuatro votaron en contra. Esto confirma la nacionalidad como un factor de influencia sobre el sentido del voto de los eurodiputados rumanos y polacos.

Los Verdes tan sólo registraron un caso de indisciplina: uno de los cuatro holandeses se abstuvo. El resto de los 40 eurodiputados verdes respetó la decisión de su grupo europeo de apoyar el informe Fava. Cabe destacar que Polonia no tiene representantes en este grupo, y Rumania tiene solamente uno, ausente durante la votación.

Finalmente, en el Grupo de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica, tres de los cuatro diputados griegos se abstuvieron y no hubo votos en contra. Recordemos que el informe también denuncia vuelos de la CIA que despegaron de aeropuertos griegos. El único gobierno que pertenece a este grupo es el de Chipre, cuyos eurodiputados votaron siguiendo a sus compañeros de grupo.

3.1.1.2. Grupos que se opusieron al informe Fava

Los grupos conservadores PPE y UEN criticaron el informe por su tono antiamericano¹⁸¹, las competencias de cada país (no de la Unión) para controlar sus servicios secretos y las críticas directas a algunos países.¹⁸² Al no ser aprobadas sus propuestas de enmienda, 181 de 255 demócrata-cristianos (71%) obedecieron las instrucciones de su grupo y votaron en contra del informe. Este grupo mostró diversos casos de indisciplina. Hubo 37 abstenciones, entre las que destacan la totalidad de la delegación holandesa (que probablemente fue presionada por su partido en el poder para no rechazar el informe, puesto que Holanda no figura entre los países criticados); cinco de seis eurodiputados suecos; un tercio de la delegación francesa (seis de 18) y un cuarto de la española (seis de 24). Los 37 votos contrarios a las instrucciones del grupo, que apoyaron el informe Fava, fueron principalmente griegos (diez de 11), franceses (seis de 18) y portugueses (cinco de nueve). Destaca que 12 de los 18 miembros de la *Union Pour un Mouvement Populaire* (UMP), partido francés en el poder, se negaron a rechazar el informe Fava. Esto quizás debido a que Francia no figura entre los países criticados en dicho informe, y a que tradicionalmente el Gobierno francés se opone a la intervención estadounidense en asuntos relacionados con la seguridad y defensa de Europa. Sorprende asimismo el apoyo griego y portugués, siendo estos dos países objeto de denuncias en el informe (aunque sus gobiernos pertenecen a otros grupos europeos).

¹⁸¹ Declaraciones como ésta de Claudio Fava: “El Parlamento Europeo quiere trabajar para la verdad, para que Europa no sea el patio trasero de los EEUU”, denotan efectivamente un tono de rechazo hacia la superpotencia.

¹⁸² Noticias del Parlamento Europeo, “Los diputados difieren sobre el informe de los vuelos ilegales de la CIA”, 14 de febrero de 2007, <http://www.europarl.europa.eu>, visitada el 29 de noviembre de 2008.

El grupo de la Unión por la Europa de las Naciones fue el más disciplinado, ya que su principal componente, la delegación polaca (19 de los 42 votos emitidos), estuvo de acuerdo con las instrucciones de su grupo de votar en contra de la investigación sobre vuelos ilegales de la CIA en Europa. Es posible afirmar que, en este caso, existió total acuerdo ideológico y político entre los dirigentes del grupo europeo y sus miembros partidistas nacionales al oponerse a un documento que critica la labor de los servicios de inteligencia en su lucha contra el terrorismo.

3.1.1.3. Polarización del Grupo Independencia/Democracia

Por último, la agrupación de partidos nacionalistas y anti-integracionistas, Grupo Independencia/Democracia, demostró que sus componentes, por su misma naturaleza, no suelen estar de acuerdo. Se observa una total polarización por delegaciones nacionales: los suecos, franceses, griegos, irlandeses y daneses a favor del informe y los británicos, holandeses, polacos y checos en contra del mismo. Las instrucciones del Grupo, si las hubo, claramente no fueron efectivas: el factor de peso fue la nacionalidad (este Grupo de partidos minoritarios no contiene partidos en el gobierno).

Las divisiones por nacionalidad se dieron al interior de los grupos, mas no en el Parlamento en su conjunto (salvo en el contundente caso de Polonia, donde 47 de sus 54 eurodiputados votaron en un mismo sentido). Las grandes delegaciones nacionales de países criticados - alemana, británica y española – votaron siguiendo las instrucciones de su grupo europeo, como ejemplifica la delegación británica: 18 de los 19 laboristas británicos apoyaron a su grupo europeo, a pesar de que el Gobierno de Tony Blair fue de los más criticados en este asunto. En cambio, 22 de los 28 *tories* en el PPE votaron contra

el informe.¹⁸³ En el mismo sentido, el apoyo de los socialistas alemanes y españoles al informe (21 de 23 y 19 de 24, respectivamente) es paralelo al rechazo de sus connacionales conservadores (42 de 49 y 13 de 24, respectivamente).

Estas cifras revelan una polarización general del Parlamento Europeo en torno a líneas ideológicas derecha/izquierda. La hipótesis de que los partidos en el gobierno obligarían a sus eurodiputados a votar contra un informe que perjudica su imagen nacional e internacional queda rechazada con los casos británico y portugués (ambos socialistas). Este estudio de caso resulta útil como ejemplo de una votación politizada que causó indisciplina de ciertas delegaciones nacionales con sus grupos europeos, en favor de sus partidos nacionales. Tal fue el caso de los rumanos y polacos en el Grupo Socialista y los holandeses, griegos y franceses en el Grupo del Partido Popular. Por tanto, es posible concluir que una de las causas de indisciplina en los grupos parlamentarios europeos es la recepción de instrucciones de voto contrarias provenientes del partido nacional. Así, la indisciplina hacia uno de los principales, el grupo parlamentario europeo, es en realidad obediencia hacia otro de los principales (el de más peso): el partido nacional. El siguiente estudio de caso refuerza esta explicación.

3.2. La Directiva de Retorno de Inmigrantes

La mayoría de los 27 miembros de la Unión Europea son países receptores de migrantes extracomunitarios provenientes de África, América Latina y Oriente Medio, principalmente. Por tanto, comparten numerosas preocupaciones y retos que plantea el

¹⁸³ El conservador británico Charles Tannock declaró que el informe duplica un reporte anterior del Consejo de Europa. “No ha producido nada sustancialmente nuevo que no fuera ya del dominio público. Está cargado de alegatos y acusaciones, pero ligero en pruebas contundentes” (Andrew Bounds, “MEPs condemn rendition flights”, *Financial Times*, Londres, 14 de febrero de 2008).

desplazamiento poblacional en busca de mejores condiciones de vida. La “Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio”, aprobada por el Parlamento Europeo por 369 votos a favor, 197 en contra y 106 abstenciones, se inscribe en los intentos de los Estados europeos por adoptar una política común en materia de regulación y control de la migración. Países como España y Malta sirven como puerta de entrada de migrantes ilegales a la UE, desde los cuales pueden moverse libremente por la Unión. Por tanto, es de interés para la comunidad en su conjunto adoptar leyes para regular la migración en sus fronteras, y llegar a un acuerdo sobre las condiciones de expulsión de inmigrantes ilegales de territorio europeo.

3.2.1. La Directiva de retorno de inmigrantes: objetivos y propuestas

Como enseguida se revisará, la Directiva de retorno de inmigrantes¹⁸⁴ (o informe Weber por su realizador, el alemán Manfred Weber) fija criterios mínimos que deben cumplir los países miembros en materia de regulación migratoria extracomunitaria. La versión oficial del objetivo de la Directiva de retorno, publicada en las notas de prensa del PE, indica que después de casi tres años de negociaciones la Directiva es “...un primer paso hacia una política común de inmigración. El texto, propuesto por la Comisión Europea y aprobado por el Consejo, promueve el retorno voluntario, introduce

¹⁸⁴ La legislación europea se compone de regulaciones y directivas. Las primeras se aplican directamente en los Estados miembros de la UE, tal y como están redactadas, mientras que las segundas establecen principios generales que deben ser acatados, por lo que cada Estado diseña sus propias reglas y adapta su legislación específica para cumplir con las condiciones mínimas que impone la legislación comunitaria.

normas comunes para el retorno de inmigrantes ilegales procedentes de países no comunitarios, establece estándares mínimos para la retención temporal, con periodos máximos de internamiento, e introduce un enfoque común para la prohibición de reingreso a la UE”.¹⁸⁵ Estas medidas estarán financiadas por el Fondo Europeo para el Retorno previsto para el periodo 2008-2013, al que se han asignado 676 millones de euros, y que también se utilizará para costear la asistencia jurídica de los inmigrantes. La aprobación de esta Directiva el 18 de junio de 2008 permitió que se desbloqueara este fondo, que hasta ahora no podía usarse por falta de base jurídica. De acuerdo con la Copresidente del Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea en el PE, Mónica Frassoni, “los Estados miembros quieren utilizar rápidamente los 700 millones de euros del fondo europeo para las expulsiones/retorno. El PE se plegó a tanta urgencia, se rompió la tradicional mayoría progresista que incluye al grupo socialista y aceptó el chantaje de los gobiernos”.¹⁸⁶ Aunque promulgada bajo la presidencia eslovena de la UE, la Directiva se inscribe en las propuestas de la presidencia francesa que encabeza Nicolas Sarkozy desde el 1 de julio de 2008, y en los intentos recientes de diversos Estados, como Italia, por restringir la migración ilegal.

3.2.1.1. La polémica en torno a la Directiva de retorno

La Directiva de retorno, aplicable a partir de 2010, se compone de los siguientes elementos principales:¹⁸⁷

¹⁸⁵ Notas de prensa del Parlamento Europeo, “El Parlamento Europeo aprueba la directiva de retorno de inmigrantes”, <http://www.europarl.europa.eu> visitada el 8 de octubre de 2008.

¹⁸⁶ Mónica Frassoni, “La Directiva de Retorno”, *El País*, Madrid, 27 de junio de 2008, Opinión.

¹⁸⁷ Posición del Parlamento Europeo adoptada en primera lectura el 18 de junio de 2008 con vistas a la adopción de la Directiva 2008/.../CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros

- Los inmigrantes ilegales disponen de un plazo de entre siete y 30 días para salir voluntariamente de la UE (artículo 7).

- Los Estados miembros podrán adoptar una decisión administrativa, resolución judicial o acto independientes por los que se ordene la expulsión del inmigrante ilegal; transcurrido este plazo, la autoridad judicial podrá decidir trasladarlo a centros de retención, donde permanecerá un periodo máximo de 18 meses (artículo 8). Previo a la Directiva, el tiempo máximo de retención variaba enormemente entre un país y otro de la UE: de 20 meses en Letonia; 18 en Alemania y Malta; 12 en Polonia; 10 en Austria; ocho en Bélgica; seis en Hungría, República Checa, Eslovaquia y Eslovenia; tres en Grecia y Luxemburgo; dos en Portugal e Irlanda; 40 días en España e Italia, y 32 días en Chipre y Francia. A esto se sumaban los países con duración ilimitada de detención: Dinamarca, Estonia, Finlandia, Holanda, Lituania, Reino Unido y Suecia.¹⁸⁸

- Los inmigrantes expulsados tienen prohibido reingresar a la UE hasta por 5 años (artículo 11).

- Los menores no acompañados pueden ser deportados a países que no son el suyo (artículo 17).¹⁸⁹

La Directiva de retorno ocasionó una serie de reacciones negativas entre diversos actores internacionales externos a la UE, como los gobiernos latinoamericanos y

países que se encuentren ilegalmente en su territorio, <http://www.europarl.europa.eu> visitada el 18 de octubre de 2008.

¹⁸⁸ Esta fuente no incluía datos para Rumania y Bulgaria (*El País*, Madrid, 19 de junio de 2008, Internacional, p. 3).

¹⁸⁹ El Parlamento Europeo decidirá con el Consejo qué países se pueden considerar «seguros» para la devolución de menores, tomando como referencia un dictamen del Tribunal de Justicia.

organizaciones no gubernamentales.¹⁹⁰ Pocos casos de votaciones en el Parlamento Europeo han suscitado tanta atención mediática y tantas opiniones europeas e internacionales. El papel del PE en la aprobación sin enmiendas de la Directiva de retorno es una muestra de la adquisición de mayores facultades de este órgano transnacional, así como un ejemplo claro de que, cuando se votan en su seno directivas o resoluciones que son fundamentales para los gobiernos nacionales por sus implicaciones políticas, electorales o sociales, aparece el PE en los medios de comunicación y se intensifican las presiones sobre los eurodiputados.

A continuación se reproducen los resultados de la votación de la Directiva de retorno en el Parlamento Europeo, llevada a cabo el 18 de junio de 2008.

TABLA 5. RESULTADOS DE LA VOTACIÓN DE LA DIRECTIVA DE RETORNO

	A FAVOR	ABSTENCIÓN	EN CONTRA	TOTAL DE EURO DIPUTADOS
	34	49	100	183 de 215
Grupo Socialista en el Parlamento Europeo	16 de 24 españoles 13 de 23 alemanes 3 de 9 polacos 1 de 12 portugueses 1 de 9 húngaros	16 de 19 británicos 6 de 7 holandeses 5 de 17 italianos 5 de 9 húngaros 5 de 5 daneses 2 de 23 alemanes 2 de 9 polacos 2 de 3 malteses 2 de 2 checos 1 de 24 españoles 1 de 8 rumanos	10 de 12 portugueses 6 de 23 alemanes 6 de 17 italianos 4 de 9 polacos 3 de 9 húngaros 2 de 24 españoles 1 de 19 británicos 1 de 1 irlandés	85.1 %

¹⁹⁰ Artículos de *El País* (Madrid): “América Latina pide a la UE que clarifique la directiva de retorno”, 15 de julio de 2008, España; Tomás Bárbulo, “Entrevista a Jorge Bustamante, relator de la ONU para los derechos de los inmigrantes”, 12 de septiembre de 2008, España, p. 18.

Artículos de *ABC* (Madrid): “Daniel Ortega califica de «terrorista» la norma adoptada por Estrasburgo”, 21 de julio de 2008; Ludmila Vinogradoff, “Chávez amenaza de nuevo con tomar represalias por la directiva de retorno”, 8 de julio de 2008; “Los Veintisiete achacan al «desconocimiento» las críticas a la directiva sobre inmigración”, 20 de junio de 2008; Carmen de Carlos, “Mercosur condena la directiva de inmigración de la UE”, 2 de julio de 2008; La directiva recibe la condena unánime de sindicatos y ONGs”, 23 de junio de 2008.

Artículo de *Le Monde* (París): “Appel commun des ONG européennes pour le rejet de la directive « retour »”, 8 de noviembre de 2007, Immigration.

		1 de 7 austriacos 1 de 3 eslovacos		
Grupo del Partido Popular Europeo	217 3 de 27 británicos 1 de 1 danés	27 20 de 27 británicos 5 de 5 irlandeses 1 de 18 rumanos 1 de 6 belgas	1 1 de 3 luxemburgueses	245 de 288 85.1 %
Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa	57 6 de 11 británicos 5 de 7 alemanes 5 de 6 rumanos 5 de 5 finlandeses 4 de 7 lituanos 4 de 5 holandeses 4 de 5 búlgaros 3 de 10 franceses 3 de 4 daneses 2 de 6 belgas 2 de 6 polacos 2 de 3 suecos 1 de 12 italianos 1 de 2 húngaros 1 de 2 españoles 1 de 2 eslovenos 1 de 1 letón 1 de 1 chipriota 1 de 1 luxemburgués	20 8 de 12 italianos 3 de 10 franceses 3 de 7 lituanos 2 de 11 británicos 1 de 2 eslovenos 1 de 1 irlandés 1 de 6 polacos 1 de 2 españoles	7 2 de 12 italianos 2 de 6 polacos 3 de 10 franceses	84 de 100 84.0 %
Grupo de los Verdes/ Alianza Libre Europea	0	2 1 de 4 holandeses 1 de 1 rumano	36 7 de 7 alemanes 6 de 7 italianos 6 de 6 checos 3 de 3 portugueses 3 de 3 franceses 2 de 4 griegos 2 de 2 suecos 2 de 2 holandeses 2 de 2 chipriotas 1 de 1 británico 1 de 1 finlandés 1 de 1 español 1 de 1 danés	38 de 43 88.4 %
Grupo Unión por la Europa de las Naciones	40 18 de 20 polacos 11 de 13 italianos 4 de 4 irlandeses 4 de 4 letones 2 de 2 lituanos 1 de 1 danés	0	0	40 de 44 90.9 %
Izquierda Unitaria Europea/ Izquierda Verde Nórdica GUE/NGL	0	0	37 7 de 7 alemanes 6 de 7 italianos 6 de 6 checos 3 de 3 franceses 3 de 3 portugueses 2 de 4 griegos 2 de 2 chipriotas 2 de 2 holandeses 2 de 2 suecos 1 de 1 danés 1 de 1 español 1 de 1 finlandés 1 de 1 británico	37 de 41 90.2 %

Grupo Independencia / Democracia	6 3 de 3 franceses 1 de 3 polacos 1 de 2 holandeses 1 de 1 checo	3 2 de 3 polacos 1 de 1 griego	11 7 de 8 británicos 2 de 2 suecos 1 de 1 danés 1 de 1 irlandés	20 de 22 90.9 %
TOTAL	369	106	197	672 de 785 85.6 %

Fuente: tabla elaborada por la autora a partir del registro de las votaciones nominales del Informe Weber, disponible como anexo al Acta del 18 de junio de 2008, <http://www.europarl.europa.eu>

Las cifras de la votación, así como el alto número de abstenciones (106 de 672 votos, es decir 15.8%), revelan las profundas divisiones ideológicas que causó la polémica Directiva en las filas de algunos grupos políticos, y en la Eurocámara en general. Si se considera que las tasas de ausentismo en el PE son generalmente elevadas¹⁹¹, la tasa de participación traduce una considerable presión de los gobiernos nacionales y de los grupos parlamentarios europeos sobre sus diputados para no ausentarse en la votación de la Directiva de retorno (como se vio en el capítulo 1, es tarea del *whip* asegurar la presencia del mayor número de legisladores en una votación trascendente). Antes de brindar explicaciones al sentido del voto de los eurodiputados, se discuten las posturas oficiales de los dos grupos mayoritarios previo al 18 de junio de 2008.

¹⁹¹ Noury calcula 17% de ausencias físicas en las votaciones del Parlamento Europeo en la IV legislatura 1999-2004; advierte que a este porcentaje deben sumarse los no-votos de diputados presentes en la sesión plenaria: 21% ("Ideology, nationality...", p. 37). El PE aprobó el 14 de enero de 2009 un informe que sugiere se haga pública la asistencia y la participación de los eurodiputados en los trabajos parlamentarios, así como sus gastos, a través de la página web del Parlamento. Esta medida busca reducir la tasa de ausentismo en la Eurocámara. ("El PE propone que se haga pública la asistencia de los eurodiputados al hemiciclo", Noticias del Parlamento Europeo, <http://www.europarl.europa.eu> visitada el 28 de enero de 2009).

3.2.2. Las posturas del Grupo Socialista y el Grupo del Partido Popular con respecto a la Directiva de retorno

Los socialistas europeos buscaban, de acuerdo con Claudio Fava, portavoz para Justicia y Asuntos de Interior, que Europa adoptara estándares comunes para el retorno de los inmigrantes indocumentados a sus países de origen, “pero las condiciones de estas devoluciones tienen que ser implementadas con dignidad, al tiempo que se respetan escrupulosamente los derechos de las personas. [...] El Parlamento Europeo tiene prerrogativas legislativas en el área de la lucha contra la inmigración ilegal y puede, por tanto, decir lo que piensa. Ésta es la razón por la cual el Grupo Socialista ha presentado enmiendas”.¹⁹² De acuerdo con Javier Moreno, Secretario General de la Delegación Socialista española en el PE y miembro de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asunto de Interior¹⁹³, los socialistas pretendían “hacer de la propuesta del Consejo un texto más garantista, acercándolo al máximo a las legislaciones europeas más avanzadas, como la española”.¹⁹⁴ Al ser rechazadas las enmiendas que propuso con miras a reducir el tiempo máximo de detención de un inmigrante ilegal a seis meses y mejorar las condiciones de expulsión y los derechos de los menores no acompañados, la cúpula del Grupo Socialista en el PE giró instrucciones a sus miembros de votar en contra de la Directiva de retorno, o al menos abstenerse. Asimismo, la Internacional Socialista expresó en su resolución titulada *Resaltando el rostro humano de la inmigración* que: “En primer lugar, los socialistas democráticos no compartimos la política de criminalizar

¹⁹² Página del Grupo Socialista en el Parlamento Europeo, NOTICIAS, <http://www.socialistgroup.eu/gpes>, visitada el 6 de octubre de 2008.

¹⁹³ Currículum de Javier Moreno, Página de la Delegación Socialista española en el Parlamento Europeo, http://www.psoe-pe.org/portal/PSE/Los_diputados/Javier_Moreno_Sanchez

¹⁹⁴ Sala de prensa de la delegación española del Grupo Socialista en el Parlamento Europeo, <http://www.socialistgroup.eu> visitada el 6 de octubre de 2008.

a los migrantes - sobre todo cuando no se atienden las causas -, ya que equivale a criminalizar la pobreza. [...] La Internacional Socialista considera pertinente que en el proceso de implementación de esta nueva política migratoria de la Unión Europea, se garanticen plenamente los derechos humanos y laborales de los migrantes, en especial de los niños –incluyendo el no ser separados de su familia- tomando siempre en cuenta todos los aspectos del complejo fenómeno migratorio internacional”.¹⁹⁵ Se observa que la Internacional Socialista adopta una postura de acomodo ante la aprobación de la Directiva, aunque apoya a su componente en el Parlamento Europeo en su rechazo ante la misma.¹⁹⁶

En palabras de Fava, “se acordó que votaríamos en contra o nos abstendríamos. Luego, algunas delegaciones, como los socialistas españoles y los alemanes, decidieron votar a favor. Esto depende de la situación en cada país”.¹⁹⁷ En efecto, el rechazo de sus enmiendas dejó al Grupo Socialista en una postura de tomar “todo o nada”, lo que generó divisiones tanto en el nivel del grupo europeo como de las delegaciones nacionales que lo componen, y llevó a que 83 de los 183 eurodiputados socialistas (45.4%) se indisciplinaron total o parcialmente con su grupo. Este caso permite afirmar que el rechazo a las enmiendas propuestas por un determinado grupo parlamentario conduce a la fragmentación del mismo: los mecanismos de cohesión de los líderes europeos se verán socavados por las presiones de los partidos nacionales o por las creencias individuales de los eurodiputados. Por tanto, el rechazo a las enmiendas en la versión final que se vota en

¹⁹⁵ Página oficial de la Internacional Socialista, <http://www.socialistinternational.org> visitada el 24 de octubre de 2008.

¹⁹⁶ Como se mencionó en el capítulo 2, el papel de la Internacional Socialista es brindar cohesión ideológica a sus componentes; en este caso, reitera el compromiso del socialismo con la defensa de los derechos de los inmigrantes.

¹⁹⁷ Andreu Missé, “Entrevista a Claudio Fava”, *El País*, Madrid, 19 de junio de 2008, Internacional, p. 3.

el pleno del PE debilita la postura unificada del grupo, y abre un espacio para disenter nacional e individualmente. Esto ocurrió también en el caso de los vuelos de la CIA discutido arriba: al ser rechazadas las enmiendas al informe Fava que proponía el Grupo del Partido Popular Europeo, 74 de los 255 eurodiputados demócrata-cristianos (29.0 %) no respetaron las instrucciones de voto de su grupo.

En contraste, la postura oficial del Grupo del Partido Popular Europeo fue de total respaldo a la propuesta de Directiva presentada por uno de sus miembros, el alemán Manfred Weber. Este grupo no se enfrentó a dilemas de corte ideológico debido a que, en general, sus integrantes apoyan medidas de restricción y expulsión de la inmigración ilegal. De ahí el alto grado de cohesión interna que tuvo en la votación de junio de 2008, con 28 de 245 casos de indisciplina (11.4 %). No obstante, cuestionado sobre la dureza de las posturas restrictivas que impondrá la Directiva, Weber confesó que “Tanto el Parlamento como el PPE queríamos adoptar una posición más progresista, pero en el Consejo los gobiernos dijeron que tenían muchos problemas para aceptarlo. No es justo que los socialistas expresen muy buenos deseos en el Parlamento y luego los gobiernos socialistas hagan una presión muy fuerte en el Consejo para endurecer la directiva”.¹⁹⁸ Como se verá a continuación, esta crítica va claramente dirigida al Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero.

¹⁹⁸ Andreu Missé, “Entrevista a Manfred Weber”, *El País*, Madrid, 19 de junio de 2008, Internacional, p. 3.

3.2.3. Explicaciones al sentido del voto de los grupos políticos

Es importante señalar que Dinamarca, Irlanda y Reino Unido tienen una cláusula de renuncia individual o exención (*opt-out*) en esta área de la legislación europea. Por tanto, las nuevas regulaciones en materia de inmigración adoptadas por la UE no afectan a estos países. Esto explicaría las abstenciones de 38 de los 78 diputados británicos, cinco de 14 daneses y seis de 13 irlandeses. Estos eurodiputados que se abstuvieron optaron por actuar con prudencia y no oponerse abiertamente a su partido nacional o a su grupo parlamentario europeo. También podría esperarse que estas delegaciones se ausentaran con mayor frecuencia de una votación que no afecta a sus respectivos países. Esto sólo resalta en el caso irlandés, donde seis de 13 diputados (46.2 %) no se presentaron a la votación. En contraste, 11 de 78 británicos (14.1 %) y uno de 14 daneses (7.1 %) estuvieron ausentes en el pleno del PE el día de la votación de la Directiva. Por tanto, no es posible generalizar esta idea. Puede que la presencia de estas delegaciones se explique por la presión del *whip* de sus respectivos grupos sobre todos los eurodiputados para asegurar una mayoría de votos más que por la defensa del interés nacional.

3.2.3.1. Grupos en favor de la Directiva de retorno: Partido Popular, liberales y Unión por la Europa de las Naciones

El Grupo del Partido Popular tuvo 28 defecciones: 27 abstenciones, entre las que se contabilizan 20 de 27 británicos y los cinco irlandeses (gesto explicado anteriormente) y un solo voto contra la Directiva de la eurodiputada luxemburguesa Erna Hennicot-Schoepges. Al justificar su decisión ante la organización no gubernamental luxemburguesa ASTI (*Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés*) en un comunicado titulado “Los derechos humanos no son negociables”, la diputada señaló que

la “privación de la libertad tal como está prevista en este texto es un acto grave –aunque esté limitado en el tiempo”.¹⁹⁹ Siendo miembro de una delegación pequeña de solamente tres individuos (que no influirían el resultado de la votación), Hennicot-Schoepges pudo votar de acuerdo con sus convicciones ideológicas e indisciplinarse con su grupo parlamentario y quizás con su partido nacional que domina la coalición gobernante. En realidad, la Directiva fue sometida a un intenso debate en Luxemburgo, producto del cual los eurodiputados de este ducado votaron divididos: hubo tres votos en contra (Hennicot –Schoepges y los delegados socialista y verde), y tres a favor de la Directiva (dos del PPE y una liberal).²⁰⁰ En suma, salvo el caso luxemburgués, el Grupo del PPE votó de manera cohesionada (88.6% de los diputados presentes en la sesión plenaria respetaron sus instrucciones), debido a que hubo convergencia ideológica y pragmática entre las élites partidistas europea y nacionales. Los partidos de centro-derecha en el gobierno que negociaron la Directiva en el Consejo contaron con el apoyo del grupo parlamentario en la Eurocámara para sacar adelante el proyecto.

Segundo, contrasta con la cohesión del PPE la profunda fragmentación que experimentó el grupo de los liberales. Se hace notar que esta división afectó también a las delegaciones nacionales que componen la ADLE: por ejemplo, hubo diputados italianos, polacos y franceses en las tres categorías de voto. Se puede asumir que el grupo no dictó instrucciones firmes a sus integrantes o que, si lo hizo, se topó con una fuerte reticencia de origen ideológico (en caso de que haya pedido apoyo para la Directiva). Por su parte, los miembros de partidos en el poder votaron en un mismo sentido: todos los diputados

¹⁹⁹ Erna Hennicot –Schoepges, « Explication de vote sur la directive “retour” », página de ASTI <http://www.asti.lu> visitada el 20 de enero de 2009.

²⁰⁰ Dossier thématique: « La directive "retour" - Le débat au Luxembourg », Página de Europaforum Luxemburgo, <http://www.europaforum.public.lu> visitada el 20 de enero de 2009.

finlandeses, rumanos, daneses y estonios presentes en la votación siguieron las instrucciones de sus partidos nacionales de apoyar la Directiva de retorno.

Tercero, la Unión por la Europa de las Naciones tuvo una disciplina perfecta, ya que los 40 eurodiputados que estuvieron presentes en esa ocasión apoyaron la Directiva. Este dato no sorprende viniendo de partidos conservadores que favorecen medidas restrictivas a la migración.

3.2.3.2. Polarización del Grupo Independencia/Democracia

Nuevamente este pequeño grupo de 22 eurodiputados no logró votar de manera cohesionada. La delegación más numerosa, la británica, así como los diputados danés e irlandés, votaron contra la Directiva (nueve de los 11 votos en contra), a pesar de que sus países no se ven afectados por ella. Las divisiones intragrupales siguieron líneas nacionales, lo que permite reiterar la poca capacidad de la cúpula del grupo para imponer disciplina en sus filas.

3.2.3.3. Grupos en contra de la Directiva de retorno: Socialista, Verdes e Izquierda Unitaria

Este apartado se adentra en las posibles explicaciones a la indisciplina de las delegaciones española y alemana en el Grupo Socialista. Antes, se analizan los dos grupos pequeños que también se opusieron a la Directiva de retorno.

El Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea aportó 36 votos de rechazo y dos abstenciones a la votación, por lo que no hubo enfrentamientos con la cúpula europea. Se

respetó la decisión del Grupo de no apoyar la Directiva y, al no tener presiones de partidos en el gobierno, los eurodiputados votaron en bloque en su mayoría.

Por su parte, la totalidad de los miembros del Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica desaprobo el informe Weber. Los dos representantes de su único partido en el gobierno, el Partido Progresista del Pueblo Obrero de Chipre, votaron juntos contra la Directiva.

Los socialistas españoles y alemanes recibieron instrucciones contradictorias de su Grupo parlamentario europeo y de sus partidos nacionales -ambos en el gobierno, aunque en el caso alemán como parte de una gran coalición dominada por la Unión Demócrata-Cristiana (CDU)²⁰¹- y eligieron, en general, indisciplinarse con el primero. En efecto, los gobiernos habían llegado a un consenso sobre los términos de la Directiva de retorno en el Consejo de Ministros tras cuatro años de negociaciones. Por ello, es posible asumir que partidos en el poder como el PSOE y el Partido Socialdemócrata alemán (SPD) movilizaron a sus diputados en el Parlamento Europeo en apoyo de las propuestas acordadas previamente por sus gobernantes. De los 34 votos socialistas que contradijeron abiertamente las directivas del grupo europeo, 16 fueron españoles²⁰² y 13 alemanes. Estas delegaciones optaron por indisciplinarse con su grupo, manteniendo

²⁰¹ Actualmente gobierna en Alemania una gran coalición, liderada por los partidos demócrata-cristiano CDU (al que pertenece la Canciller Ángela Merkel) y socialista SPD. Esto puede explicar que, tras impulsar la Directiva en el Consejo de Ministros, el Gobierno haya conminado a sus eurodiputados en el PPE y en el PSE a apoyar el proyecto de legislación.

²⁰² Javier Moreno defendió la postura de indisciplina ante el Gobierno español de la delegación española señalando que la mayoría de los eurodiputados socialistas españoles (16 de una delegación de 19) votaron “en conciencia, haciendo un ejercicio de responsabilidad” con su partido nacional y que, a pesar de que no fue el resultado que buscaban, la urgencia de un marco común europeo respondía a la magnitud del fenómeno: de acuerdo con cifras de la Comisión Europea llegan entre 1.5 y 2 millones de inmigrantes a Europa cada año (“Inmigrantes, cuestión de principios”, *El País*, Madrid, 28 de junio de 2008, Opinión, p. 23).

lealtad a sus partidos en el gobierno. Las 49 abstenciones (26.8% del Grupo) reflejan quizás una elección de numerosos MPEs de no rebelarse abiertamente contra su partido nacional ni su grupo en el Parlamento Europeo. Tal es el caso de la casi totalidad de la delegación holandesa y de miembros aislados de muchas otras delegaciones (un eslovaco, un austriaco, un rumano, etc.), lo que prueba que la Directiva causó divisiones profundas dentro de los subconjuntos nacionales por tratarse de valores no negociables para la izquierda, como son los derechos humanos. Los eurodiputados de partidos en el poder se dispersaron, aunque el caso más drástico fue la delegación húngara con un voto a favor, cinco abstenciones y tres votos en contra. Contrasta la casi unanimidad de los miembros del Partido Socialista portugués, cuyo rechazo a la Directiva está probablemente ligado a sus estrechas relaciones con los países del Mercosur, entre otras razones.²⁰³ Los casos individuales de los dos españoles que votaron en contra de la directiva se estudian con atención en el siguiente capítulo. A continuación se profundiza en las razones, justificaciones y consecuencias de la indisciplina de las delegaciones española y alemana en el PSE (haciendo énfasis en los mecanismos disciplinarios empleados por ambos partidos en los ámbitos interno y europeo), que recibieron instrucciones precisas de su gobierno de apoyar la Directiva de retorno, aunque esto implicara oponerse a las indicaciones de su grupo europeo y, quizás, a sus convicciones personales. Estos ejemplos ilustran el factor principal de indisciplina en un grupo parlamentario europeo que se ha identificado en este trabajo: la divergencia con el interés de un partido nacional en el gobierno.

²⁰³ El único caso de indisciplina en la delegación socialista portuguesa fue el voto favorable a la Directiva de retorno del abogado Sérgio Sousa Pinto, de 36 años, eurodiputado desde 1999 y miembro de la Comisión de Asuntos Constitucionales. No fue posible encontrar justificación a su voto (Socialistas Portugueses no Parlamento Europeu, <http://www.delegptpse.eu> visitada el 20 de enero de 2009).

3.2.3.3.1. Mecanismos de imposición de disciplina del PSOE en el ámbito nacional

España provee un ejemplo de una democracia nueva basada en partidos disciplinados y bien estructurados, en donde la estabilidad partidista está ligada a la disciplina y el control que ejercen los líderes de los dos partidos mayoritarios, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Popular (PP). “Los partidos españoles son esencialmente partidos parlamentarios” porque el grupo parlamentario domina la organización de la vida partidista y porque ambos son partidos de gobierno.²⁰⁴ Los grupos parlamentarios altamente cohesionados están formal y efectivamente bajo el liderazgo de la oficina central del partido. El grado de fraccionalización es bajo, y la cohesión generalmente alta, consecuencia de un régimen de democracia parlamentaria con un sistema de representación proporcional de listas cerradas (comentado en el capítulo 1).²⁰⁵ “El caso español es enteramente consistente con el patrón parlamentario europeo: el gobierno es responsable ante la legislatura, y tanto el gobierno como el parlamento están dominados por partidos. El partido en el gobierno tiene el apoyo de sus parlamentarios en cualquier asunto, mientras que los MPEs de los diversos grupos de oposición apoyan las líneas de sus respectivos partidos cuando votan en el Parlamento. La disciplina de partido es una característica clara de los partidos españoles”.²⁰⁶ Primero, en el ámbito nacional el portavoz de un grupo en el Congreso (equivalente al *whip* británico y europeo) vota en nombre del grupo entero de diputados en todas las comisiones parlamentarias o en los

²⁰⁴ Manuel Sánchez de Dios, “Parliamentary party discipline in Spain” en Bowler, Farrell y Katz, *Party discipline...*, p. 141.

²⁰⁵ Luis Ramiro y Laura Morales, “European integration and Spanish parties: Elite empowerment amidst limited adaptation” en Thomas Poguntke *et al*, *The Europeanization of national political parties: power and organizational adaptation*, Londres, Routledge, p. 137.

²⁰⁶ Sánchez de Dios, “Parliamentary Party Discipline in Spain...”, p. 143.

principales órganos del Congreso, utilizando el sistema de voto ponderado.²⁰⁷ Por tanto, el diputado como individuo tiene poco espacio para iniciativas autónomas.²⁰⁸ Segundo, el sistema electoral español, aunque formalmente proporcional, ha sufrido modificaciones que lo acercan al modelo mayoritario, como distritos electorales pequeños y el método d'Hondt para repartir escaños entre los partidos. Favorece a un reducido número de partidos grandes y polarizados, lo cual fortalece el poder de las cúpulas partidistas para imponer disciplina.²⁰⁹ Tercero, la herramienta disciplinaria principal de que dispone el liderazgo del partido sobre sus diputados está ligada al sistema de representación proporcional con listas cerradas. Cuarto, los estatutos del PSOE incluyen cláusulas relativas a la disciplina de sus miembros.²¹⁰ El artículo 11 indica que: “El afiliado o afiliada que observe mala conducta cívica o ética, falte al programa o a los acuerdos o resoluciones del Partido, exprese públicamente sus opiniones en términos irresponsables o con deslealtad al Partido o a sus afiliados y afiliadas, cometa actos de indisciplina [...] será sancionado, previos los trámites reglamentarios y mediante decisión de los órganos competentes, con medidas que podrán llegar hasta la expulsión en aplicación de las normas internas vigentes”. El artículo 77 precisa las labores disciplinarias que deben guardar los parlamentarios: “En todos los casos, las personas miembros del Grupo Parlamentario Federal están sujetas a la unidad de actuación y disciplina de voto. Si no la respetasen, el Grupo Parlamentario y la Comisión Ejecutiva Federal podrían denunciar su conducta al Comité Federal. Si la actuación originada por esa persona del Grupo se

²⁰⁷ El voto del representante del grupo equivale exactamente al número de miembros del grupo.

²⁰⁸ Sánchez de Dios, “Parliamentary Party Discipline in Spain...”, pp. 150-151.

²⁰⁹ Sánchez de Dios, “Parliamentary Party Discipline in Spain...”, p. 144.

²¹⁰ Página del PSOE, “Estatutos federales y reglamentos 2004”, <http://www.psoe.es/ambito/organizacion/docs/index.do?action=View&id=80206>, visitada el 29 de octubre de 2008.

estimase grave por el Comité Federal, éste tendría facultades para proceder a darle de baja en el Grupo Parlamentario, procediendo a incoar el correspondiente expediente, que será tramitado por la Comisión Federal de Ética y Garantías para que dicte las resoluciones a adoptar”. El grupo parlamentario del PSOE tiene un comité de disciplina que controla la participación y los votos; puede proponer sanciones que impone la dirección del comité. Existe una red poderosa, estructurada por los portavoces, que sirve para transmitir instrucciones y monitorear a los diputados.²¹¹

3.2.3.3.2. Mecanismos de imposición de disciplina del PSOE en el ámbito europeo

Estas herramientas disciplinarias del partido se han traspasado al ámbito europeo, en el que los miembros de la delegación española en el Grupo parlamentario socialista del PE acatan las instrucciones de voto de su partido nacional en la mayoría de los casos, especialmente si su partido se encuentra en el gobierno. Primero, las elecciones europeas conservan el mismo sistema de representación proporcional interno con listas cerradas, salvo que el país constituye un distrito único (a diferencia de las elecciones nacionales, donde el territorio español se divide en 52 distritos electorales).²¹² Los MPEs que deseen estar bien posicionados en las listas electorales deben demostrar su lealtad aceptando las instrucciones y propuestas acordadas por sus líderes. Segundo, con respecto a la designación de esos candidatos electorales, el PSOE tiene un “comité de listas”, electo

²¹¹ Sánchez de Dios, “Parliamentary Party Discipline in Spain...”, p. 159.

²¹² Este aumento considerable del tamaño del distrito electoral tiene un impacto positivo en la autonomía del eurodiputado frente a su contraparte nacional, ya que disminuye la amenaza de la cúpula partidista de moverlo abajo en la lista de candidatos (Hix, “How electoral institutions...”, p. 8).

por el comité federal del partido, que controla el contenido de las listas electorales.²¹³ La influencia de las organizaciones regionales en la composición de estas listas cerradas es preponderante. En términos prácticos, la lista está dividida en dos partes: candidatos propuestos por los partidos nacionales y que cuentan con el apoyo de líderes regionales, y candidatos propuestos y apoyados por el liderazgo nacional. Después de alcanzar un consenso entre las propuestas de liderazgos regionales y central, el comité electoral nacional aprueba la lista. La influencia de la delegación en el PE es secundaria.²¹⁴ Quien encabeza la lista depende en gran medida del líder nacional del partido. Tercero, las cláusulas disciplinarias en los estatutos del PSOE referidas arriba aplican también para sus miembros en el Parlamento Europeo.

A pesar de que estas estrictas medidas disciplinarias indican que los diputados del PSOE tienen grados de autonomía restringidos, en el ámbito europeo las metas que dicta el partido en su acción europea resultan sumamente generales. Por esta razón, se espera que todos los MPEs se apeguen al manifiesto electoral del partido (a su ideología y postura con respecto a la integración europea), y observen las prioridades del grupo en el PE al que pertenecen. Ramiro y Morales señalan que los eurodiputados españoles son más responsables en términos de rendición de cuentas ante su delegación en el PE que frente a su partido nacional.²¹⁵ Las excepciones a la relativa autonomía de los MPEs españoles surgen cuando un asunto discutido en el PE tiene implicaciones internas y potencialmente controvertidas (como la Directiva de retorno). En esos casos, el comité ejecutivo del partido discute el asunto y el partido define su postura tras consultar con sus

²¹³ Sánchez de Dios, "Parliamentary Party Discipline in Spain...", p. 148.

²¹⁴ Ramiro y Morales, "European integration and Spanish parties...", pp. 144-145.

²¹⁵ Ramiro y Morales, *ibid.*, p. 152.

miembros en el Parlamento Europeo. Cuando el partido está en el gobierno, la autonomía de los MPEs es más limitada, porque la necesidad de consulta con los ministros se incrementa. Los MPEs actúan prácticamente como “correas de transmisión” del Gobierno.²¹⁶

3.2.3.3.3. Mecanismos de imposición de disciplina del SPD en el ámbito nacional

La compleja abundancia de regulaciones a la organización y actividades partidistas en Alemania han tenido como consecuencia que todos los partidos en el Parlamento Federal (*Bundestag*) tengan una estructura similar: un ejecutivo nacional que dirige su organización política; un pequeño comité ejecutivo que se ocupa de sus asuntos diarios; una separación estricta de las fracciones parlamentaria (dominante) y extra-parlamentaria del partido²¹⁷; y, más importante, unidades territoriales de los partidos que proyectan la estructura federal del país. En efecto, los partidos nacionales son esencialmente federaciones de organizaciones del nivel regional o *Land*. Por ende, las capacidades formales y reales del liderazgo nacional para controlar a las unidades inferiores son muy limitadas; su poder proviene esencialmente de su papel en la construcción de coaliciones de gobierno.²¹⁸

Esta característica federalista también se refleja en la selección de candidatos electorales. Aunque la lista nacional del SPD -producto de una combinación de listas de

²¹⁶ Ramiro y Morales, *ibid.*, p. 153.

²¹⁷ La fracción extra-parlamentaria se ocupa de formar gobierno cuando el partido forma parte de la coalición en el poder. En este caso, el líder de la fracción parlamentaria queda fuera del gabinete y asume un papel crucial de *whip*, asegurando la disciplina parlamentaria de su partido (Thomas Poguntke, “Europeanization in a consensual environment? German political parties and the European Union” en Poguntke *et al*, *The Europeanization...*, p. 115).

²¹⁸ Poguntke *et al*, *ibid.*, p. 113.

candidatos previamente seleccionados por los *Länder*- se decide en una asamblea general de delegados, la influencia de la cúpula partidista federal es limitada, contrario al PSOE español. Su papel se reduce a moderar las negociaciones entre las organizaciones regionales para presentar una lista general consensuada. En consecuencia, contar con una base de poder regional e incluso distrital (*Bezirk*, unidad territorial inferior al *Land*) es el criterio más poderoso para que los candidatos electorales estén bien posicionados en la lista de su partido. Esta situación se refuerza con el sistema electoral de representación proporcional que reparte los escaños parlamentarios (cuyo número cambia en cada legislatura) con base en una fórmula de pluralidad. En las elecciones nacionales, el votante recibe dos boletas: una para elegir a un diputado que represente a su circunscripción (*single-member constituency*, como en el caso británico presentado en el capítulo 1) y otra para votar por la lista electoral cerrada de un partido.²¹⁹ En ambos casos, el candidato goza de gran autonomía frente a los líderes nacionales de su partido si cuenta con el respaldo de su base de poder. La barrera legal de representación es alta: un partido debe obtener 5% de los votos nacionales o tres escaños en una circunscripción.²²⁰

3.2.3.3.4. Mecanismos de imposición de disciplina del SPD en el ámbito europeo

A cambio de garantizar el apoyo de los *Länder* en la ratificación del Tratado de Maastricht en 1993, el Gobierno federal les concedió derechos directos de co-determinación en el nivel europeo. Desde entonces ha aumentado la participación de las regiones –a un lado del Gobierno federal– en las negociaciones europeas²²¹ y se ha

²¹⁹ Gallagher, Laver y Mair, *Representative government...*, p. 316.

²²⁰ Gallagher, Laver y Mair, *Representative government...*, p. 310.

²²¹ Algunos *Länder* tienen incluso oficinas de representación en Bruselas (Poguntke *et al*, *The Europeanization...*, p. 110).

fortalecido el contacto entre los políticos nacionales, subnacionales y europeos. Por ejemplo, todos los partidos destinan recursos del Parlamento Europeo para que uno de sus miembros se encargue de mantener contacto diario entre la delegación del partido en el PE y su fracción parlamentaria nacional, con miras a garantizar el flujo de información de actividades partidistas en todos los niveles.²²² Parecería que, en lugar de tratar de evitar el control de su principal “partido”, los MPEs alemanes tratan activamente de fortalecer sus lazos con la política nacional porque quieren mejorar la coordinación de políticas y reducir su aislamiento.

En elecciones europeas, los partidos grandes CDU, CSU y SPD pueden esperar obtener suficientes votos para brindar representación a todas las regiones alemanas. Las elecciones europeas se rigen por el mismo sistema de representación proporcional con listas partidistas cerradas conformadas en el nivel regional (no aplica la elección de *single-member constituencies* debido a que el país conforma una sola circunscripción electoral), con igualmente una barrera de representación de 5% de los votos nacionales.²²³ Como en el ámbito nacional, la selección y reelección del candidato del SPD al Parlamento Europeo depende de sus apoyos distritales y regionales, con escasa interferencia del liderazgo partidista federal. De forma que los eurodiputados alemanes gozan de altos niveles de independencia y autonomía frente a la cúpula federal de su partido, a pesar del sistema de listas cerradas. Esta autonomía se reduce si su partido ocupa el gobierno nacional, en razón de que se vuelve políticamente más complicado (y públicamente más costoso) votar en contra de decisiones alcanzadas en el Consejo de

²²² Poguntke *et al*, *ibid.*, p. 118.

²²³ Ley electoral alemana para las elecciones europeas de 2004, Página de la Oficina del Parlamento Europeo en España: <http://www.europarl.es>

Ministros o en el Consejo Europeo que fueron previamente acordados por miembros de su propio Gobierno, como en el caso de los 13 votos del SPD que contradijeron las indicaciones del Grupo Socialista en la votación de la Directiva de retorno.

Según Poguntke, el acuerdo entre las élites germanas de no discutir internamente las políticas institucionales de integración europea de manera controversial está aún vigente. Los intentos por tratar asuntos ligados a la integración en el debate político nacional son raros y normalmente rechazados por la mayoría de los políticos alemanes.²²⁴ Una muestra de esta voluntad de evitar el debate interno es que los grandes partidos CDU y SPD han optado por adoptar el manifiesto de sus grupos en el Parlamento Europeo (PPE y PSE, respectivamente) como plataforma para las elecciones europeas. Esta medida es asimismo indicativa de la fuerza numérica y política de las delegaciones alemanas dentro de sus respectivos grupos europeos: el manifiesto de estos grupos no puede contener cláusulas o posturas que perjudiquen a los partidos alemanes internamente.

La consecuencia más evidente de la indisciplina de delegaciones cuantiosas en términos numéricos como la española y parte de la alemana, fue la pérdida de cohesión del Grupo Socialista en el Parlamento Europeo durante la votación de la Directiva de retorno. Como señala Amie Kreppel, "...cuando la cohesión interna de un grupo cae es generalmente debido a la deserción de una delegación nacional, no de un grupo de individuos de varias delegaciones nacionales."²²⁵ Esto como consecuencia del poder que ejercen los partidos nacionales, acostumbrados a actuar conforme a la lógica del sistema

²²⁴ Thomas Poguntke, "Europeanization in a consensual environment? German political parties and the European Union" en Poguntke *et al*, *The Europeanization...*, p. 109.

²²⁵ Kreppel, *The European Parliament and supranational party system...*, p. 208.

de gobierno parlamentario sobre sus diputados en general, donde se incluyen los miembros del Parlamento Europeo. No obstante, las diferencias en los sistemas de designación de candidatos a las elecciones europeas en España y Alemania –en términos del grado de intervención de la cúpula partidista nacional–, así como el tipo de gobierno de coalición en este último país, explican que la indisciplina del PSOE con el Grupo Socialista haya sido más contundente (16 de 19 diputados presentes en la votación, es decir 84.2 %) que la del SPD (13 de 21, 61.9%).

En conclusión, las directivas de retorno y de los vuelos de la CIA en territorio europeo ponían en discusión temas relacionados a los derechos humanos, que son valores fundamentales para ciertos grupos, como los socialistas. Cuando estos valores no negociables, cercanos a la sociedad (y a los votantes) se politizan y donde existe una clara división derecha/izquierda, el Parlamento Europeo tiende a polarizarse ideológicamente. Es posible extraer dos implicaciones generales de estos casos. Primero, la rebeldía con el grupo en el Parlamento Europeo es frecuentemente una muestra de fidelidad al partido nacional (sobre todo si detenta el gobierno); por tanto, los partidos en el poder tienen más posibilidades de romper la cohesión de los grupos parlamentarios europeos, aunque la presión que ejercen estos partidos en el gobierno genera división al interior de sus delegaciones nacionales, como se discutirá en el siguiente capítulo. Segundo, las votaciones de asuntos que afectan las creencias individuales y la ideología política de los MPEs tienden a fragmentar a los grupos parlamentarios europeos y a las delegaciones nacionales en su seno.

4. INDISCIPLINA CON EL PARTIDO NACIONAL: FIRMEZA IDEOLÓGICA Y POSTURA INSTITUCIONAL DEL PARLAMENTO EUROPEO

A pesar de que los partidos nacionales disponen de mecanismos disciplinarios eficaces para afianzar el apoyo de sus representantes en el Parlamento Europeo, hay ocasiones en que los diputados eligen votar contra las directrices de su partido nacional en favor de su grupo parlamentario europeo. Estos casos de rebeldía al interior de un partido (1.8% de los votos entre 1999 y 2004, proporción que se supone similar para la legislatura posterior)²²⁶ tienen detrás razones ideológicas poderosas, o bien un voto del Parlamento Europeo como institución, como demuestran el rechazo al Paquete Portuario II en enero de 2006 y la indisciplina de ciertos eurodiputados con sus partidos nacionales en la votación de la Directiva de retorno comentada en el capítulo anterior.

4.1 El Paquete Portuario II: segundo rechazo contundente del Parlamento Europeo

El siguiente estudio de caso se centra en la votación del segundo intento de Directiva propuesta por la Comisión Europea sobre la liberalización de los servicios portuarios, efectuada el 18 de enero de 2006.

En noviembre de 2003, los eurodiputados rechazaron por un estrecho margen de 20 votos una propuesta de la Comisión para permitir a operadores externos el manejo de los

²²⁶ Hix, Noury y Roland, *Democratic politics...*, p. 137.

cargamentos en los puertos europeos. La Comisión modificó esta propuesta de legislación y la reenvió al Parlamento, argumentando que era urgente reformar este sector, tradicionalmente protegido, para hacerlo más transparente y competitivo, debido a que 90% del comercio entre la UE y sus socios exteriores se realiza a través de los puertos europeos.²²⁷ Algunos analistas y figuras políticas europeas presentaron el nuevo intento de liberalizar los servicios portuarios en la Unión Europea como una prueba de fuerza entre los defensores de las reformas de libre mercado, que permitirían a las navieras contratar a sus propias empresas o emplear a miembros de su tripulación en las labores de carga y descarga, y los que defienden la situación actual en los puertos, donde los servicios de pilotaje en las tareas de aproximación y amarre son servicios públicos controlados por fuertes sindicatos, salvo en Reino Unido (caso que se discutirá más adelante).²²⁸

Debido a las consecuencias en términos de pérdida de empleos²²⁹ y disminución de los salarios y estándares de seguridad que este proyecto acarrearía para los trabajadores portuarios sindicalizados²³⁰, el proyecto de directiva desató violentas manifestaciones y huelgas durante enero de 2006 en los principales puertos europeos, así como en Estrasburgo, donde se manifestaron 10,000 estibadores frente a la sede del Parlamento

²²⁷ Comisión báltica de protección ambiental marina (Comisión Helsinki), Comisión de Transportes del Parlamento Europeo, "The European Parliament again puts a brake on the liberalisation of port services", 23 de enero de 2006, http://www.helcom.fi/press_office, visitada el 20 de noviembre de 2008.

²²⁸ Andreu Missé, "El Parlamento Europeo rechaza el cambio de régimen de los puertos", *El País*, Madrid, 19 de enero de 2006.

²²⁹ *El País* estima estas pérdidas laborales en 2,000 empleos en España ("El Parlamento Europeo rechaza la ley de liberalización de los servicios portuarios", Madrid, 18 de enero de 2006, Economía).

²³⁰ Raphael Minder, "Bill for port demonstration damages could reach €400,000", *Financial Times*, Londres, 18 de enero de 2006.

Europeo el día anterior a la votación.²³¹ La cobertura mediática que recibió esta votación (amplia en comparación con la mayoría de los asuntos parlamentarios europeos) se explica en gran medida por las enérgicas manifestaciones que generó.²³² Las fuerzas de seguridad recurrieron a gas lacrimógeno y cañones de agua para dispersar a los manifestantes. Se calcula que las protestas en esa ciudad francesa dejaron más de 60 heridos (entre los cuales figuran 12 policías)²³³ y 13 trabajadores portuarios detenidos. De acuerdo con un eurodiputado holandés del grupo de los Verdes, durante la semana previa a la votación ya era evidente que ganaría el NO; por tanto, juzga que las manifestaciones virulentas no se justifican, al ser un ataque a “la única institución europea que ha defendido siempre los derechos de los sindicatos”.²³⁴ Posiblemente los eurodiputados indecisos o que no contaban con instrucciones de votación estrictas por parte de su partido nacional se dejaron influir por los reclamos violentos de los manifestantes. En este caso el Parlamento como institución se vio amenazado y presionado por los manifestantes, y respondió acorde a la situación: votó en conjunto su rechazo a la propuesta de la Comisión. Al ser la segunda vez que la propuesta regresaba al pleno del Parlamento Europeo, queda claro que algunos Gobiernos nacionales tenían mucho interés en que prosperara esta directiva. Esto significa que, al ser apoyado por 120 eurodiputados (ningún socialista y tan sólo 48 demócrata-cristianos), hubo sin duda delegaciones nacionales que se indisciplinaron con sus partidos en el gobierno por razones

²³¹ “El Parlamento Europeo rechaza la ley ...”, *El País*, Madrid, 18 de enero de 2006.

²³² “EU dockers’ protest turn violent”, *BBC News*, Londres, 16 de enero de 2006.

²³³ Andreu Missé, “El Parlamento Europeo rechaza el cambio de régimen de los puertos”, *El País*, Madrid, 19 de enero de 2006.

²³⁴ Raphael Minder, “Bill for port demonstration damages could reach €400,000”, *Financial Times*, Londres, 18 de enero de 2006.

institucionales más que ideológicas. A continuación se reproducen los resultados de la votación nominativa en el Parlamento Europeo.

**TABLA 6. RESULTADOS DE LA VOTACIÓN DEL PAQUETE PORTUARIO
II**

	A FAVOR	ABSTENCIÓN	EN CONTRA	PARTICIPANTES EN LA VOTACIÓN
Grupo Socialista en el Parlamento Europeo	0	1 1 de 12 portugueses	185 21 de 23 alemanes 19 de 24 españoles 16 de 19 británicos	186 de 217 85.7 %
Grupo del Partido Popular Europeo	48 12 de 18 franceses 8 de 11 griegos 4 de 9 portugueses 2 de 27 británicos 2 de 5 irlandeses 2 de 3 chipriotas 1 de 49 alemanes 1 de 27 británicos 1 de 24 italianos 1 de 7 holandeses	7 2 de 15 polacos 1 de 49 alemanes 1 de 24 italianos 1 de 14 checos 1 de 6 austriacos 1 de 5 irlandeses	187 41 de 49 alemanes 20 de 27 británicos 19 de 24 españoles	242 de 288 84.0 %
Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa	62 12 de 12 italianos 8 de 10 franceses 7 de 11 británicos 5 de 7 lituanos 4 de 6 belgas 4 de 6 polacos 4 de 5 holandeses 3 de 5 finlandeses 2 de 4 daneses 2 de 3 suecos 2 de 2 estones 2 de 2 eslovenos 2 de 2 españoles 1 de 2 húngaros 1 de 1 chipriota 1 de 1 letón 1 de 1 luxemburgués 1 de 1 austriaco	4 1 de 11 británicos 1 de 4 daneses 1 de 3 suecos 1 de 1 irlandés	17 6 de 7 alemanes 2 de 11 británicos 2 de 10 franceses 2 de 7 lituanos 2 de 6 belgas 1 de 12 italianos 1 de 5 holandeses 1 de 5 finlandeses	83 de 100 83.0 %
Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea	0	0	41 13 de 13 alemanes 5 de 6 franceses 5 de 5 británicos 4 de 4 holandeses 3 de 3 españoles 2 de 2 belgas 2 de 2 italianos 2 de 2 austriacos 1 de 1 danés 1 de 1 letón 1 de 1 luxemburgués 1 de 1 finlandés 1 de 1 sueco	41 de 43 95.3 %

Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica	0	0	34 6 de 7 alemanes 6 de 6 checos 5 de 7 italianos 4 de 4 griegos 3 de 3 franceses 2 de 3 portugueses 2 de 2 chipriotas 2 de 2 holandeses 1 de 2 suecos 1 de 1 español 1 de 1 finlandés 1 de 1 británico	34 de 41 82.9 %
Grupo Unión por la Europa de las Naciones	21 8 de 20 polacos 8 de 13 italianos 2 de 4 irlandeses 2 de 2 lituanos 1 de 4 letones	3 3 de 4 letones	6 2 de 20 polacos 2 de 4 irlandeses 1 de 13 italianos 1 de 1 danés	30 de 43 67.0 %
TOTAL	120	25	532	677 de 732* 92.5 %

* Actualmente el Parlamento tiene 785 eurodiputados tras la entrada de Rumania y Bulgaria en enero de 2007.

Fuente: tabla elaborada por la autora a partir del registro de las votaciones nominales del Informe Jarzembowski, disponible como anexo al Acta del 18 de enero de 2006 (<http://www.europarl.europa.eu>).

Como se desprende de los resultados de la votación, el llamado Paquete Portuario II fue contundentemente rechazado por el pleno del Parlamento Europeo el 18 de enero de 2006 por 532 votos en contra, 120 a favor y 25 abstenciones. Los eurodiputados rechazaron incluso votar las enmiendas introducidas por una Comisión del PE.

4.1.1. Explicaciones al sentido del voto de los grupos políticos

Josep Borrell, entonces presidente del Parlamento Europeo, manifestó su disgusto por la votación de una directiva a la que ya habían dicho NO una vez: “Ellos [la Comisión] volvieron a llevar la directiva a su cocina, la recalentaron y han servido el mismo plato”. Añadió que, si no hubieran presentado el mismo texto, se habrían “ahorrado mucho tiempo, mucho esfuerzo y algún herido”.²³⁵ Ante tales críticas, el entonces comisario de Transportes, Jacques Barrot, dijo que la UE aún requería crear un ambiente más

²³⁵ Andreu Missé, “El Parlamento Europeo rechaza ...”, *El País*, Madrid, 19 de enero de 2006.

transparente y competitivo que pueda atraer inversiones para mejorar las infraestructuras portuarias, y dejó entrever la posibilidad de que el proyecto regrese al Parlamento tras nuevas modificaciones.²³⁶ Un rechazo tan contundente a una propuesta de la Comisión abre interrogantes sobre los incentivos y presiones a los que fueron sometidos los eurodiputados por parte de sus partidos nacionales y sus grupos parlamentarios europeos antes de emitir su voto.

4.1.1.1. Grupos en contra del Paquete Portuario II

Cuatro de los seis grupos que conforman el Parlamento Europeo rechazaron terminantemente el Paquete Portuario II. El promedio de cohesión de estas agrupaciones fue de 94.2%.

Los grupos de izquierda en el Parlamento Europeo se opusieron desde 2003 a los planes de liberalización de los servicios portuarios, debido a las consecuencias laborales que acarrearía para los trabajadores sindicalizados, por lo que atañe directamente a una de las bases ideológicas y de apoyo tradicional de estos partidos. Tras el rechazo del informe en la Comisión de Transporte del PE el 22 de noviembre de 2005 -por 24 votos en contra, 23 a favor y 2 abstenciones-, el eurodiputado socialista Robert Evans dejó en claro la postura de su grupo antes de la votación de enero: “El Grupo Socialista adoptará la misma línea en plenario. Nos oponemos al texto de la Comisión e, incluso con las enmiendas, creemos que Europa está mejor sin esta directiva. La Comisión necesita repensar su propuesta completamente, debatiendo con todas las partes implicadas. Sería

²³⁶ Raphael Minder, “MPs vote down plans to liberalise port services”, *Financial Times*, Londres, 18 de enero de 2006.

entonces posible lograr un acuerdo en torno a una propuesta enteramente nueva”.²³⁷

Como se desprende de la tabla 6, el Grupo Socialista en el Parlamento Europeo votó de manera altamente cohesionada (99.5%); sus miembros siguieron la instrucción de rechazar el proyecto, aún con enmiendas. Las grandes delegaciones nacionales votaron en el sentido del grupo, a pesar de que españoles y británicos ocupan el gobierno en sus respectivos países. Esto puede deberse a su compromiso histórico e ideológico con el bienestar de los trabajadores, a sus ataduras a los sindicatos en su base electoral y a las presiones que ejercieron diversas organizaciones sindicales en Bruselas y Estrasburgo sobre los diputados europeos. Stephen Hughes, portavoz socialista para la política social, dijo tras la votación: "Estoy encantado. Tenemos que insistir en que es momento de que la Comisión tome nota de la opinión de la única institución europea elegida".²³⁸ El eurodiputado portugués Manuel António dos Santos (de 66 años de edad, dirigente nacional del Partido Socialista luso desde 1975 y eurodiputado desde 2001) fue el único que al abstenerse discordó del resto de sus compañeros de grupo. Justificó su voto aduciendo que “la Unión Europea sólo puede desenvolverse y afirmarse en valores como la solidaridad, la convivencia social y la defensa intransigente de la tranquilidad pública. La discusión en el Parlamento Europeo de la Directiva sobre acceso al mercado de los servicios portuarios transcurre en un ambiente cargado de presiones ilegítimas y violencia [...] No es aceptable reconocer cualquier beneficio a los infractores de la ley y las reglas de convivencia. Por eso, independientemente del valor intrínseco de los asuntos tratados

²³⁷ Noticias del Grupo Socialista en el Parlamento Europeo, “Entrevista al eurodiputado del PSE Robert Evans sobre el rechazo socialista a la directiva de la Comisión de la UE sobre los servicios portuarios”, 29 de noviembre de 2005, <http://www.socialistgroup.eu>, visitada el 23 de noviembre de 2008.

²³⁸ Noticias del Grupo Socialista en el Parlamento Europeo, “Los eurodiputados hunden la directiva de servicios portuarios”, 18 de enero de 2006, <http://www.socialistgroup.eu/gpes> visitada el 23 de noviembre de 2008.

en la directiva y del equilibrio de los intereses sociales conseguidos, he decidido abstenerme”.²³⁹ Por tanto, no buscó indisciplinarse con su grupo, su partido nacional o el Parlamento Europeo como institución (de la que es Vicepresidente desde 2007), sino mostrar su rechazo a las condiciones en las que emitió su voto.

Por su parte, los grupos Verde/Alianza Libre Europea e Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica votaron al unísono en contra del Paquete Portuario II.

Los miembros del Grupo del Partido Popular Europeo apoyaron también el rechazo a la Directiva portuaria en discusión. A diferencia de lo ocurrido en 2003, el proyecto perdió importantes apoyos en las filas conservadora y liberal, sobre todo por parte de la delegación británica (tradicionalmente a favor de este tipo de liberalizaciones), que votó con su contraparte laborista. Un columnista del *Times* opina que la propuesta de directiva es “un monstruo de regulaciones innecesarias: en vez de desregular, los burócratas europeos han buscado regular absolutamente todas las actividades portuarias”.²⁴⁰ Robert Evans, eurodiputado del Partido Laborista británico, declaró el día de la votación que “la propuesta hubiera puesto en riesgo la seguridad y afectado el comercio. Hemos evitado un desastre para nuestra industria portuaria”.²⁴¹ Dado que los servicios portuarios ya están liberalizados en Reino Unido y que la directiva es inflexible para adaptarse a las condiciones en los diferentes países europeos, este proyecto no agradó a los *tories*, debido a que ignora las diversas estructuras de propiedad de los puertos en su país (está

²³⁹ Intervención del eurodiputado Manuel dos Santos en la Sesión del 18 de enero de 2006, “Declaração de voto - Acesso ao mercado dos serviços portuários”, Página de los socialistas portugueses en el Parlamento Europeo, <http://www.delegptpse.eu> visitada el 24 de enero de 2009.

²⁴⁰ Carl Mortished, “EU throws a brick at port services”, *The Times*, Londres, 18 de enero de 2006.

²⁴¹ Raphael Minder, “MPs vote down plans to liberalise port services”, *Financial Times*, Londres, 18 de enero de 2006.

pensada para Europa continental, especialmente para Francia, argumentan) que más que ser competitivos *per se*, compiten entre sí.²⁴²

La excepción al rechazo demócrata-cristiano del informe Jarzembowski (eurodiputado alemán del PPE que presentó el proyecto de legislación) proviene de buena parte de la delegación francesa. Esto probablemente es resultado de presiones del gobierno de Jacques Chirac sobre sus miembros en el PE para que apoyaran la directiva. En efecto, la liberalización de los servicios portuarios tendría grandes consecuencias en Francia, país donde están por completo en manos de autoridades públicas. Únicamente tres eurodiputados franceses votaron contra su partido nacional: Alain Lamassoure, de 64 años, región Île-de-France, miembro de la Comisión de Presupuesto, portavoz de la delegación francesa en el PPE, eurodiputado de 1989-1993 y desde 1999; Ari Vatanen, de 56 años, región sureste, miembro de la Comisión de Asuntos Exteriores, eurodiputado desde 1999; y Jacques Toubon, de 67 años, región suroeste, miembro de la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor, eurodiputado desde 2004. Su disciplina con el grupo parlamentario europeo puede explicarse por su larga trayectoria en el Parlamento Europeo, y antes en la política interna; su edad relativamente avanzada y, en el caso de Vatanen, su proveniencia geográfica de una zona en torno a Marsella donde la actividad portuaria es considerable y se detuvieron las actividades comerciales por huelgas y protestas de los trabajadores portuarios en los días previos a la votación.²⁴³

²⁴² "Ports in an EU storm", *Financial Times*, Londres, 18 de enero de 2006.

²⁴³ "EU dockers' protest turn violent", *BBC News*, Londres, 16 de enero de 2006.

4.1.1.2. Grupos a favor del Paquete Portuario II: liberales y nacionalistas

Apoyó el paquete portuario 74.7% de los liberales (62 de 83 diputados que votaron). Entre ellos destacan las delegaciones italiana, ocho de 10 franceses y siete de 11 británicos. Los partidos en el poder votaron de manera distinta: ²⁴⁴ dos votos a favor y una abstención de los cuatro integrantes de la delegación danesa; tres votos a favor y uno en contra de los cinco finlandeses; y dos votos a favor de la delegación estonia. La indisciplina dentro de las delegaciones nacionales no se limita a los partidos en el poder: hubo defecciones en las delegaciones italiana, francesa, británica, lituana, belga y holandesa. Quizás el origen de esta falta de cohesión de los liberales sea producto de un rechazo individual a las instrucciones del Grupo (producto de una falta de comunicación entre los líderes y la base parlamentaria) en beneficio del Parlamento Europeo como institución. Puede considerarse otra hipótesis: el grupo ADLE quiso mostrar su rechazo al acuerdo entre los dos grupos grandes de votar en contra del Paquete Portuario II porque no fue tomado en cuenta en las negociaciones intragrupales al interior del PE.

Por su parte, la Unión por la Europa de las Naciones registró un alto índice de ausencias (13 de 43 eurodiputados, 30.2%), dominadas por la mitad de la numerosa delegación polaca (10 de 20 eurodiputados, cuyo partido está en el poder). Entre los MPEs polacos que sí se presentaron a la votación, ocho votaron a favor del Paquete Portuario y dos se le opusieron. Las demás delegaciones nacionales también votaron divididas: ocho votos italianos a favor y uno en contra; tres abstenciones letonas y un voto a favor; dos votos irlandeses a favor y dos en contra.

²⁴⁴ Rumania aún no era miembro de la UE.

Este caso demuestra que, cuando el tema en discusión unifica en lugar de polarizar al Parlamento Europeo, permitiéndole oponerse a otras instituciones comunitarias, los dos principales grupos políticos mantienen altos niveles de cohesión, aunque para ello algunas delegaciones nacionales, incluso de partidos en el gobierno, se rebelen contra los intereses de sus partidos nacionales que, en la mayoría de los casos debatidos hasta ahora, tienen un menor grado de control sobre sus eurodiputados que sobre sus legisladores nacionales. La votación del Paquete Portuario II sustenta la teoría de la “gran coalición” PSE/PPE-DE: los grupos principales acordaron votar juntos y cohesionados internamente, y como resultado el PE se pudo pronunciarse en bloque. El carácter secundario de las elecciones al PE, donde muchas veces se castiga al partido en el gobierno en beneficio de partidos de oposición o minoritarios, puede estar en la base del papel de contrapeso al Consejo de Ministros, cuerpo compuesto por gobiernos. De esta manera, aunque el PE no tenga en su interior partidos de gobierno y oposición (por la naturaleza única de las instituciones ejecutivas europeas), podría darse en ocasiones una relación equivalente entre el PE y el Consejo.²⁴⁵

4.2 Indisciplina con el partido nacional en la votación de la Directiva de retorno

Este apartado retoma el caso de la Directiva de retorno, ahora con miras a estudiar las causas y consecuencias de la indisciplina de algunos eurodiputados socialistas españoles con su partido nacional. El PSOE es un partido disciplinado, altamente

²⁴⁵ Hix y Lord, *Political parties ...*, p. 93.

institucionalizado, que compite en elecciones con listas cerradas, donde la cúpula partidista nacional tiene un alto grado de control sobre las nominaciones de los candidatos, y en el que los diputados gozan de pocos espacios para disentir. Por tanto, se puede suponer que las circunstancias bajo las cuales este partido español no logra disciplinar a sus miembros son extensibles a otros partidos donde el eurodiputado goza de mayor independencia y autonomía: los partidos alemanes y sus listas conformadas regionalmente; los partidos irlandeses y malteses por su sistema de representación proporcional con voto transferible; los partidos finlandeses y luxemburgueses con su sistema de listas abiertas, etc.

4.2.1. Conjeturas sobre las razones de la indisciplina de los tres “rebeldes” del PSOE

Como se vio en el capítulo anterior, la delegación socialista española votó dividida el proyecto de Directiva de Retorno de inmigrantes: 16 votaron con su gobierno, apoyando la Directiva, y tres se apegaron a los dictámenes de su Grupo europeo. El siguiente apartado reúne algunas conjeturas sobre la desobediencia de Josep Borrell, Raimon Obiols (quienes votaron contra la Directiva) y Martí Grau (quien se abstuvo), al hacer caso omiso de la petición explícita del gobierno español de apoyar la Directiva. Para dilucidar las razones de esta indisciplina, ligada a la firmeza de ciertas convicciones ideológicas o morales de los individuos o a sus deseos de hacer carrera en el Parlamento Europeo, es necesario revisar la trayectoria profesional de estas personas.

4.2.1.1. La “vieja guardia” del PSOE: Josep Borrell y Raimon Obiols

Josep Borrell Fontelles es un político de larga trayectoria, tanto en el nivel nacional como en el europeo. Miembro del PSOE desde 1978, ha ocupado cargos importantes dentro de la estructura partidista nacional, entre otros en la Comisión Ejecutiva Federal del PSOE (1985-1987), en la Ejecutiva Nacional del Partit dels Socialistes de Catalunya, partido regional afiliado al PSOE (1992-2004) y en la Ejecutiva Federal del PSOE (1997-2000). Sus puestos en los gobiernos españoles incluyen Secretario General del Presupuesto (1982-1984), Secretario de Estado de Hacienda (1984-1991) y Ministro de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (1991-1996). El estrechamiento de su relación con la Unión Europea comienza en 1999 como dirigente de la Comisión Parlamentaria de Asuntos Europeos.²⁴⁶ De este somero repaso por su carrera, se puede inferir que Borrell cuenta con apoyo y reconocimiento al interior de su partido, hecho que podría brindarle un margen de autonomía considerable, puesto que su lealtad al PSOE no está en duda.

Adicionalmente, sus actividades profesionales han virado recientemente hacia el campo europeo, y particularmente hacia el Parlamento Europeo: eurodiputado desde 2004, año en que encabezó la lista del PSOE en las elecciones europeas, ocupó el cargo más importante dentro de la jerarquía parlamentaria europea, la presidencia del Parlamento Europeo, de 2004 a 2007. Actualmente es presidente de la Comisión de Desarrollo y suplente en la Comisión de Industria, Investigación y Energía y en la Delegación para las relaciones con la República Popular China. Se deduce que goza de

²⁴⁶ Página de la Delegación Socialista Española en el Parlamento Europeo, http://www.psoe.org/portal/PSE/Los_diputados/Josep_Borrell_Fontelles visitada el 26 de octubre de 2008.

gran prestigio al interior del Grupo Socialista en el PE, al que guarda lealtad y junto al cual votó la Directiva. Conjeturando sobre las razones que pueden haber determinado el voto rebelde de Borrell, es posible aventurar que, habiendo alcanzado altos cargos políticos en el gobierno español, el PSOE, el Grupo Socialista y el Parlamento Europeo, arriesgaba poco en términos de su carrera política futura al oponerse a los deseos de su partido en el gobierno. No se descarta también que su rebeldía haya sido motivada por razones ideológicas personales, de desacuerdo con el contenido de la Directiva de Retorno y con el gobierno de Zapatero. Como presidente de la Comisión de Desarrollo del PE, Borrell fue asimismo objeto de presiones y labores de cabildeo por parte de los jefes de Estado y Gobierno de más de 40 países en vías de desarrollo, quienes expresaron su temor a que sus nacionales vean mermados sus derechos cuando entre en vigor la nueva Directiva.²⁴⁷ En conclusión, Josep Borrell se vio sometido a ciertas presiones que le llevaron a incumplir las instrucciones de su partido nacional a favor de las de su grupo parlamentario europeo. Además, su carrera política se acerca a su fin natural, por su avanzada edad y su larga trayectoria nacional y europea, por lo que su costo de oportunidad de la indisciplina con su partido es reducido, al ser un referente de la “vieja guardia” del PSOE de Felipe González.

Raimon Obiols i Germa es otro político español de gran trayectoria en los niveles partidistas nacional y europeo. Participó en la fundación del Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE) en 1978, del que fue secretario de 1983 a 1996 y presidente de 1996 a 2000. Es miembro de la Comisión Ejecutiva Federal del PSOE desde 1979 (como Borrell, este reconocimiento permite inferir que cuenta con apoyo al interior del partido),

²⁴⁷ “Josep Borrell rompe la disciplina del PSOE con un ‘no’”, *Diario Público*, Madrid, 19 de junio de 2008.

y fue Secretario de Relaciones Internacionales socialista de 1994 a 2000²⁴⁸. Diputado europeo desde 1999, ha sido miembro titular de las comisiones de Asuntos Exteriores, de la subcomisión de Derechos Humanos (que votó contra la Directiva de Retorno por razones ideológicas); y suplente en la Comisión de Cultura y Educación. De notar es que fue vicepresidente del Grupo Socialista en el PE de 1999 a 2004; vicepresidente del Partido Socialista Europeo entre 1999 y 2000; presidente del Comité Mediterráneo de la Internacional Socialista (1993-2001), y finalmente vicepresidente del Parlamento Europeo en 2004, cuando su connacional y amigo Borrell lo presidía. Estos datos traducen un posible compromiso de Obiols con el Grupo Socialista europeo, así como con la institución parlamentaria transnacional. Aunque no se ha pronunciado específicamente sobre el sentido de su voto sobre la Directiva de Retorno, Obiols expresó en un artículo su postura frente a la imposición de disciplina de su partido cuando choca con sus convicciones ideológicas: “A veces me he quejado (y seguiré haciéndolo) de la tendencia a un exceso de concentración y privatización del poder en las cúpulas y liderazgos de los partidos; e insisto en la necesidad vital de abrir al límite de lo posible los procesos de deliberación y participación, si queremos mantener vivos los partidos y la propia democracia”.²⁴⁹ Quizás Obiols consideró que no había habido deliberación ni consulta con los eurodiputados en el seno del PSOE sobre la Directiva de Retorno. Esta carencia de debate le dio espacio para disenter, y por ello decidió seguir los lineamientos de su grupo europeo antes que los de su partido nacional. Estas dos figuras, Obiols y Borrell, claramente pertenecen a una generación de políticos socialistas liderada por

²⁴⁸ Página de la Delegación Socialista Española en el Parlamento Europeo, http://www.psoe-pe.org/portal/PSE/Los_diputados/Raimon_Obiols_i_Germa visitada el 26 de octubre de 2008.

²⁴⁹ “Valor de hablar, valor de escuchar”, *El País Cataluña*, Barcelona, 22 de julio de 2008, Tribuna.

Felipe González que está siendo relegada del actual PSOE de Zapatero, hacia quien no tienen deudas políticas.

4.2.1.2. La juventud arriesgada: Martí Grau

En contraposición a las dos figuras presentadas arriba, Martí Grau es un político joven de 36 años, con poca experiencia en el Parlamento Europeo, al que ingresó como eurodiputado en 2008. Es miembro titular de una Comisión con poca fuerza (Mercado Interior y Derechos del Consumidor) y suplente en la Comisión de Asuntos del Exterior. Su única experiencia en materia europea previa a su incorporación al PE fue ser asistente parlamentario y asesor sobre temas europeos en la Oficina Parlamentaria Europea del Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE) de 1998 a 2002 y de 2005 a 2008.²⁵⁰ Al no tener la edad, trayectoria y posición en el partido de Borrell y Obiols, que son figuras de peso dentro del grupo socialista, Grau no pudo seguir sus convicciones ideológicas: no pudo votar en contra de la Directiva de retorno, así que se abstuvo. Ciertamente, su actitud fue más arriesgada que la de Borrell y Obiols, puesto que su recién iniciada trayectoria política está a merced del liderazgo del partido.

La procedencia geográfica de este trío de eurodiputados es quizás reveladora: puede interpretarse como un indicio de que los catalanes gozan de mayor autonomía dentro del PSOE que sus contrapartes de otras provincias autónomas, como demostraron los desacuerdos entre Zapatero y José Montilla sobre la financiación de la Generalitat de

²⁵⁰ Página de la Delegación Socialista Española en el Parlamento Europeo, http://www.psoe-pe.org/portal/PSE/Los_diputados/Marti_Grau_Segu/Marti_Grau_Segu.html, visitada el 26 de octubre de 2008.

Cataluña.²⁵¹ Quizás los políticos catalanes cuentan con el respaldo de su partido regional, que presionará a las autoridades partidistas nacionales para que les incluya en las listas electorales. Por tanto, tienen espacio para disentir con el liderazgo nacional por su fuerza en el nivel regional. Estas razones atenúan los mecanismos de presión del partido nacional, normalmente superiores a los mecanismos de persuasión de los grupos parlamentarios europeos.

4.2.2. Sanciones impuestas por el PSOE a los “rebeldes”

La prensa española no dejó de cuestionarse sobre las consecuencias que traería votar contra las instrucciones de su partido nacional para Borrell, Obiols y Grau. Por su perfil mediático como figuras centrales en la delegación española del Grupo Socialista en el PE, la atención se centró en Josep Borrell y Raimon Obiols: “Sólo dos veteranos – Josep Borrell y Raimon Obiols – se han negado a votar la directiva. ¿Se les ocurrirá sancionarles por ello?”²⁵²

El instrumento de sanción más claro de que dispone el PSOE, después de la expulsión del partido, es un lugar en la lista electoral. Este mecanismo de castigo por desobediencia ya fue aplicado en el caso de Borrell. En efecto, no repetirá como cabeza de lista en las próximas elecciones europeas de 2009; fue reemplazado por el joven exministro de Justicia y secretario general de los socialistas canarios, Juan Fernando

²⁵¹ “Montilla quiere hacer oír su voz en Madrid, pero no romper la baraja de la negociación. Tampoco quiere acabar con la paciencia del PSOE, que considera que el presidente catalán podría haber controlado mejor la agitación de sus socios. [...] Pero Montilla lanzó otro órdago al PSOE. Vino a decirle que si no hay acuerdo de financiación, Cataluña se radicalizará” (Miquel Noguer, “Montilla echa toda la culpa al Gobierno por el desacuerdo en la financiación”, *El País*, Madrid, 9 de agosto de 2008, España).

²⁵² Josep Ramoneda, “La Europa antipática”, *El País*, Madrid, 22 de junio de 2008, Opinión, p. 11.

López Aguilar, a pesar de que “...surgió en las deliberaciones de la dirección socialista la posibilidad de que Josep Borrell repitiera como cabeza de lista”. Esta decisión pone en evidencia el cambio generacional que se gesta al interior del PSOE. El diario *El País* aclara que “Las fuentes informantes recalcaron que Borrell goza de la máxima consideración de la dirección socialista”, para evitar presentar esta decisión de la cúpula partidista como un castigo a uno de sus miembros más destacados.²⁵³ Adicionalmente, otros mecanismos de control y sanción fueron puestos en marcha, como respuesta a la ruptura de la disciplina en las filas del PSOE. José Antonio Alonso, portavoz socialista en el Congreso, anunció que el PSOE en el Parlamento europeo elaborará un informe para conocer las razones por las que los tres europarlamentarios catalanes no se pronunciaron a favor de la nueva propuesta europea de inmigración. “Alonso indicó que, hasta conocer el contenido del informe, el grupo socialista no decidirá si habrá una sanción a estos eurodiputados”²⁵⁴. Los personajes en cuestión no han querido justificar su postura frente a los medios de comunicación hasta que finalice la investigación de su partido.²⁵⁵ A pesar de estas “medidas de castigo”, la Ejecutiva federal del PSOE justificó la indisciplina de los tres europarlamentarios como una actitud de protesta ante el rechazo de la mayoría conservadora del PE a aceptar ninguna de las diez enmiendas presentadas por el Grupo Socialista, en un intento por controlar los daños que esta indisciplina causa a la imagen unificada del partido.²⁵⁶ Podría aventurarse que, en caso de que el PSOE decida tomar

²⁵³ Anabel Díez, “López Aguirre será el candidato del PSOE al Parlamento Europeo”, *El País*, Madrid, 3 de julio de 2008, España, p. 15.

²⁵⁴ “El PSOE investiga a Borrell por romper la disciplina de voto en la UE”, *ABC*, Madrid, 20 de junio de 2008.

²⁵⁵ “Borrell, Obiols y Grau no explican por qué rompieron la disciplina de voto del PSOE”, *ABC*, Madrid, 23 de junio de 2008.

²⁵⁶ “Josep Borrell rompe la disciplina del PSOE con un ‘no’”, *Diario Público*, Madrid, 19 de junio de 2008.

represalias excesivas contra Borrell, Grau y Obiols, la dirección de los socialistas europeos se pronunciará en su apoyo. No obstante, como ha sido señalado anteriormente, estos diputados dependen enteramente de su partido nacional para reelegirse; el Grupo no podrá defenderlos si no logran este objetivo principal.²⁵⁷

El estudio del comportamiento legislativo de la delegación española en el Grupo socialista en el caso de la Directiva de Retorno permite ilustrar las complicaciones que experimenta un grupo político en el Parlamento Europeo para mantener la cohesión, en asuntos de importancia considerable para los partidos políticos nacionales, sobre todo para aquellos en el gobierno. Es posible extraer dos generalizaciones sobre las circunstancias en las que se fractura la disciplina de las delegaciones de partidos nacionales en el Parlamento Europeo. Primero, la presión que ejercen los partidos nacionales en el gobierno pierde efecto en el caso de una crisis institucional mayor que requiera una respuesta del PE en conjunto para manifestar su opinión ante los demás órganos de toma de decisiones de la UE, o incluso ante la opinión pública. Segundo, un asunto sometido a votación que apele a valores no negociables y creencias ideológicas de los eurodiputados es potencialmente divisorio para las delegaciones de partidos nacionales en el PE. Los espacios de los que dispone un eurodiputado para disentir de su partido nacional son pocos (aún menores si el partido en cuestión está en el gobierno) y dependen, además del sistema electoral de su país y los métodos de selección de candidatos de su partido, de factores como edad, trayectoria en el Parlamento Europeo, futuro de su carrera política interna y europea; procedencia regional, o firmeza de sus convicciones e ideología.

²⁵⁷ Andreu Missé, “La Eurocámara condenó en 2006 los 18 meses de detención para inmigrantes”, *El País*, Madrid, 2 de julio de 2008, Internacional, p. 3.

CONCLUSIONES

¿Cómo logran los grupos parlamentarios europeos votar de manera cohesionada la mayor parte del tiempo? Esta investigación formuló la hipótesis de que los altos niveles de cohesión de los grupos políticos en el Parlamento Europeo observados en las votaciones nominativas de las seis legislaturas son producto de la frecuente concordancia entre las instrucciones de voto que recibe un eurodiputado de su partido nacional -el más importante de sus principales- y las que le dicta su grupo europeo. En efecto, dado que la mayoría de los debates legislativos en el Parlamento Europeo no atañen a asuntos política e ideológicamente sensibles o de interés fundamental para los gobiernos y partidos nacionales, los miembros del Parlamento Europeo pueden simplificar su escenario de presiones y votar con su grupo parlamentario, a sugerencia de su partido nacional.

Como se mostró en el capítulo 1, el Parlamento Europeo adquirió notoriedad para los partidos políticos nacionales (especialmente para aquellos que ocupan el gobierno) gracias a la adquisición paulatina de facultades legislativas y de control con los tratados constitucionales europeos, y al hecho de ser la única institución de la UE que goza de “legitimidad democrática” desde 1979, a pesar del desinterés de los votantes en participar en elecciones europeas, lo que se explica por la inexistencia de un *demos* común. Este incremento en la importancia relativa del PE provocó que tanto partidos nacionales como grupos europeos prestaran mayor atención al comportamiento legislativo de los eurodiputados y al mantenimiento de la cohesión parlamentaria. La comparación de funciones y organización interna de un parlamento en los niveles nacional y europeo reveló que, a pesar de la ausencia del gran incentivo a la disciplina de las bancadas partidistas en democracias parlamentarias que significa sostener un gobierno, los grupos

Europeos poseen mecanismos de transmisión y control del comportamiento legislativo de sus miembros similares a los empleados en parlamentos nacionales, como es la figura del *whip*. El análisis de los diferentes sistemas de representación en la UE evidenció que la disciplina que los partidos nacionales imponen a sus eurodiputados se origina a partir de su control sobre la nominación y reelección de candidatos para las elecciones internas y europeas. Sin embargo, la autonomía de los MPEs frente a sus partidos nacionales (y, por ende, sus espacios para disentar) varía de acuerdo con el sistema de representación proporcional que empleen sus países en las elecciones europeas. Así, los partidos en sistemas de listas cerradas (predominantes en las elecciones europeas) controlan mejor la disciplina de sus miembros que los partidos donde el legislador cuenta con una base de apoyo regional, votos personales (en sistemas de listas abiertas) o distritos electorales grandes.

La distinción que se establece en el capítulo 2 entre las funciones de las Internacionales, las federaciones transnacionales de partidos, los grupos parlamentarios europeos y las fundaciones alemanas, da cuenta de la compleja red de intereses y actores que operan en la arena de la política europea. Los grupos socialista y demócrata-cristiano han tenido una consolidación paralela a la del PE en términos de organización interna y adquisición de facultades; hoy conforman un núcleo bipartidista sólido que domina la cámara europea. Sus reglas internas atestiguan los mecanismos de incentivos y castigos en manos de los grupos parlamentarios para mantener la cohesión, así como la posición de mando que tienen las delegaciones más numerosas en todos los grupos europeos. Con ayuda del modelo agente/principal fue posible exhibir el complicado escenario de presiones y lealtades al que se ven sometidos los eurodiputados. No obstante, al tener un

principal que predomina rotundamente sobre los otros, los MPEs pueden simplificar su realidad a dos situaciones de voto por *default*:

- si el partido nacional dicta instrucciones claras, los eurodiputados acatan esas disposiciones;
- si el partido nacional no se pronuncia directamente, entonces espera que sus representantes en Europa respeten la línea de acción sugerida por los dirigentes del grupo europeo, como ocurre efectivamente en la mayoría de los casos.

Tomando en cuenta los incentivos institucionales con los que cuenta cada principal (con particular atención al sistema de comités del PE y al control de candidaturas electorales) para influir el sentido del voto del agente, el modelo ofrece una explicación general a la cohesión de los grupos en el Parlamento Europeo: es decisión de los partidos nacionales que sus representantes en la Eurocámara voten siguiendo las instrucciones de su grupo parlamentario, logrando así que éstos conserven altos niveles de cohesión la mayor parte del tiempo. Esta idea se complementa con otras teorías abordadas en la literatura con el mismo propósito de justificar los altos niveles de cohesión en los grupos del PE. Primero, la teoría de los clivajes políticos en Europa sirve para sustentar que existe un clivaje ideológico derecha/izquierda común a la gran mayoría de los países de la UE, el cual ha permitido no sólo formar sino mantener cohesionados a los grupos parlamentarios europeos. No obstante, esta teoría no considera aquellos casos donde los partidos nacionales ordenan a sus eurodiputados votar pragmáticamente (contra los fundamentos ideológicos del grupo y, por extensión, del partido), rompiendo de este modo la cohesión. Segundo, el distanciamiento con la política interna de su país

(especialmente con su electorado), aunado a su trato continuo con temas de la Unión Europea, vuelve a los eurodiputados más pro-integracionistas que sus contrapartes en parlamentos nacionales, de acuerdo con una versión de la teoría de la socialización burocrática. Esta afirmación implica que los diputados que llevan más tiempo en el PE son menos propensos a la indisciplina que los recién llegados. La cohesión de los grupos parlamentarios es entonces resultado de un cambio de valores y actitudes de los MPEs, que coincide con los intereses de sus grupos euro-entusiastas (salvo en los grupos euro-escépticos Unión por la Europa de las Naciones e Independencia/Democracia). Habiendo refutado esta explicación, debido a que no se corrobora en el PE, otra versión de la teoría de *going native* resulta más acertada: los eurodiputados desarrollan con el tiempo un vínculo de lealtad hacia el Parlamento Europeo como institución, y buscan su fortalecimiento frente a los otros poderes comunitarios, aún a expensas de las indicaciones de su partido nacional. Asimismo, esta lealtad al Parlamento en conjunto, expresada como obediencia al grupo parlamentario, deriva de que entre más tiempo pasan los MPEs en el Parlamento Europeo, mayor oportunidad tienen de lograr un mejor posicionamiento en su estructura jerárquica, aunque no necesariamente de tener un puesto de autoridad en una delegación de partido nacional.²⁵⁸ Por tanto, los eurodiputados que desean hacer carrera en el PE deben plegarse a las instrucciones de los líderes de su bancada europea. Tercero, algunos investigadores han querido atribuir la cohesión del Parlamento en su conjunto a la “gran coalición” que conforman los Grupos del Partido Socialista y el Partido Popular Europeo. Sin embargo, las condiciones que propiciaban el voto unido (que requería que ambas partes votaran de manera disciplinada) se han diluido en las últimas legislaturas. Por tanto, este argumento explica sólo parte de la cohesión

²⁵⁸ Hix, “How electoral institutions...”, p. 21.

parlamentaria en circunstancias específicas. Estas cuatro explicaciones dejan sin resolver la otra cara de la cohesión, relativa a los esclarecimientos sobre el comportamiento indisciplinado de los eurodiputados, lo que fue abordado en los capítulos finales a través de tres estudios de caso.

¿Bajo qué condiciones se rompe la cohesión en el PE? El presente trabajo identificó tres circunstancias particulares que tienden a debilitar la postura unificada de un grupo europeo propiciando la indisciplina de sus miembros (ya sean delegaciones nacionales o individuos). Primero, si los partidos nacionales (en el gobierno o la oposición) identifican la propuesta legislativa sometida a votación como esencial a sus intereses -políticos, económicos, electorales, diplomáticos o de otra índole-, entonces intervienen activamente en el sentido del voto de sus representantes en el Parlamento Europeo. En casos donde la persecución de estos intereses requiere un voto contrario al sugerido por el grupo parlamentario europeo, se observan defecciones de delegaciones nacionales al interior de los grupos. Dado que los partidos nacionales controlan la carrera política de los eurodiputados, éstos prefieren indisciplinarse con su grupo parlamentario europeo, mostrando así su lealtad y buena conducta al partido nacional. Aunque poco frecuente, esta forma de indisciplina es la más observada en todos los grupos del PE, como demostraron en el capítulo 3 los casos de las delegaciones socialistas española y alemana en la votación de la Directiva de retorno. Segundo, en ocasiones donde el tema de la votación toca valores no negociables (como son la protección de los derechos humanos y laborales) o apela a posturas ideológicas arraigadas, las convicciones personales pueden incitar a los miembros del Parlamento Europeo a indisciplinarse con

su grupo parlamentario, e incluso con su partido nacional, y votar a título personal (abandonando el voto por *default*). Los estudios de caso del informe sobre vuelos ilegales de la CIA y la Directiva de retorno ejemplificaron algunos de los limitados casos de indisciplina individual. Tercero, en situaciones de crisis institucional en las que el Parlamento Europeo ejerce labores de control sobre los otros poderes de la Unión Europea, o desea pronunciarse como parte integrante de la estructura institucional comunitaria frente a la Comisión Europea y el Consejo de Ministros, los principales grupos parlamentarios llegan a un acuerdo para votar de manera conjunta y conminan a sus miembros a adoptar esta postura. En caso de que un partido nacional no respete este dictamen, sus integrantes pueden desobedecerle y externalizar su socialización burocrática con el Parlamento Europeo, como ocurrió en la votación del Paquete Portuario II (discutido en el capítulo 4). La extensión limitada de esta investigación no permitió considerar todas las votaciones nominativas de la VI legislatura, por lo que se requiere un análisis cuantitativo más extenso que corrobore el impacto de las variables propuestas como disruptivas de la cohesión de los grupos parlamentarios europeos.

Los escenarios de cohesión parlamentaria esbozados en esta tesis podrían modificarse en el mediano o, probablemente, largo plazos. Primero, si la integración política entre los miembros de la Unión Europea se profundiza y la legislación comunitaria abarca nuevas áreas actualmente bajo soberanía nacional (como seguridad y defensa o política exterior), es previsible que el Parlamento Europeo reclame mayores atribuciones -en el sentido de adquirir iniciativa legislativa- y que sus debates internos giren en torno a temas potencialmente divisorios para los grupos parlamentarios europeos. Bajo esta lógica, los partidos nacionales determinarían con mayor frecuencia el

sentido del voto de los eurodiputados. Al someter a votación proyectos legislativos politizados o relativos a valores no negociables, la cohesión parlamentaria de las bancadas europeas se vería minada por factores como la polarización ideológica derecha/izquierda y el consecuente incremento de votos individuales indisciplinados; el aumento en las presiones de partidos en el gobierno - que acarrearían defección de delegaciones nacionales enteras - y de actores externos como grupos de cabildeo, gobiernos extracomunitarios y los poderes ejecutivos comunitarios, entre otros. Estos escenarios suponen que los partidos nacionales conservarían el control sobre la nominación y reelección de los eurodiputados.

Segundo, si los miembros de la UE adoptan un sistema de representación común para las elecciones al Parlamento Europeo, que otorgue mayor autonomía a los candidatos frente a su partido nacional (por ejemplo, un sistema de representación proporcional con listas abiertas²⁵⁹) entonces el escenario cambiaría radicalmente. Podrían surgir partidos verdaderamente *europeos* (no federaciones transnacionales de partidos *nacionales*), que organicen elecciones sobre temas *europeos*, y controlen efectivamente a sus parlamentarios con base en la selección de candidatos electorales *europeos*²⁶⁰. El cambio traería asimismo consecuencias en los valores y lealtades de los eurodiputados: su compromiso con el grupo parlamentario aumentaría, y su carrera política estaría más orientada a Europa. Lo anterior fomentaría la implementación de medidas disciplinarias eficaces del grupo parlamentario para mantener la cohesión en el momento de votar, y disminuirían las defecciones de delegaciones nacionales. Por tanto, la pérdida de

²⁵⁹ En un sistema de listas abiertas europeas, la trayectoria, experiencia en instituciones europeas y opinión personal del diputado con respecto a la integración europea cobraría importancia, deseablemente por encima del factor “nacionalidad”.

²⁶⁰ Hix, “How electoral institutions...”, p. 2.

herramientas de control de los partidos nacionales sobre sus representantes en el PE en beneficio de los grupos parlamentarios europeos traería un reacomodo de los principales de los eurodiputados: el grupo parlamentario europeo sería el de mayor peso, seguido del partido nacional y el electorado. La autonomía del agente frente a sus principales se modificaría en función del sistema de representación adoptado.

Los obstáculos a la articulación de un sistema de partidos europeos se inscriben en el dilema recurrente de profundizar la integración entre los estados miembros de la Unión o preservar el control y la organización de la vida política comunitaria en manos de los gobiernos y partidos políticos nacionales. A pesar de los avances considerables en materia comercial y monetaria que ha logrado la UE, el ámbito de la política – ya sea exterior y de seguridad y defensa común o como forma de dotar a las instituciones supranacionales europeas de legitimidad democrática y efectividad en la toma de decisiones – está aún dominado por actores eminentemente nacionales.

Sin embargo, es probable que las próximas elecciones europeas del 4 al 7 de junio de 2009, donde 500 millones de ciudadanos europeos están convocados a las urnas, conformen un Parlamento Europeo similar al actual. Como en las votaciones previas, éstas se regirán por las leyes electorales internas de los Estados; la participación electoral será previsiblemente la más baja registrada hasta ahora²⁶¹, y los temas de campaña serán predominantemente de política interna. Al respecto, el Eurobarómetro efectuado en la primavera de 2008 indica que “En un contexto económico difícil, los europeos conceden a sus preocupaciones económicas un lugar central entre los temas que desean se aborden

²⁶¹ De acuerdo con la última encuesta del Eurobarómetro cuyos resultados se dieron a conocer en abril de 2009, sólo 34% de los europeos tiene intención de votar en las elecciones europeas de junio (Missé, “La abstención amenaza el futuro europeo”, *El País*, Madrid, 16 de abril de 2009, Internacional).

en la campaña para las próximas elecciones.”²⁶² La actual crisis económica internacional, que ha afectado considerablemente a los países de Europa del este, ha tenido un impacto muy desfavorable en la confianza de los ciudadanos en las instituciones comunitarias²⁶³. Podría suponerse una conformación de fuerzas política similar a la actual, con el mantenimiento del núcleo bipartidista PSE/PPE más el resto de grupos pequeños. No habrá cambios sustanciales en los mecanismos disciplinarios de partidos y grupos, por lo que es de esperar que la cohesión en los grupos políticos del Parlamento Europeo durante la VII legislatura 2009-2014 se mantenga elevada.

²⁶² Los europeos establecen una jerarquía muy clara entre los temas que desean se aborden en la campaña para el escrutinio de junio de 2009: una serie de preocupaciones económicas ligadas a desempleo y medidas recuperación, 57%; cambio climático, inmigración y terrorismo, sólo 26%; y determinadas políticas de la UE y sus Instituciones, entre 10 y 20% (Missé, “La abstención amenaza...”).

²⁶³ La última encuesta realizada entre enero y febrero de 2009 indica que la confianza en el Banco Central Europeo, la Comisión y el PE disminuyó considerablemente de 48 a 39%, 47 a 42%, y de 51 a 45%, respectivamente (Missé, *ibid.*).

BIBLIOGRAFÍA

FUENTES PRIMARIAS

ARTÍCULOS EN PRENSA

- “Borrell, Obiols y Grau no explican por qué rompieron la disciplina de voto del PSOE”, *ABC*, Madrid, 23 de junio de 2008.
- Bounds, Andrew, “MEPs condemn rendition flights”, *Financial Times*, Londres, 14 de febrero de 2008.
- Carbajosa, Ana, “La Eurocámara aprueba el informe sobre los vuelos de la CIA”, *El País*, Madrid, 13 de junio de 2006, Internacional.
- Díez, Anabel, “López Aguirre será el candidato del PSOE al Parlamento Europeo”, *El País*, Madrid, 3 de julio de 2008, España.
- “Dirty work and clean hands”, *The Guardian*, Londres, 15 de febrero de 2007.
- “EU countries ignored CIA terror suspect flights, report says”, *The Guardian*, Londres, 14 de febrero de 2007.
- “EU dockers’ protest turn violent”, *BBC News*, Londres, 16 de enero de 2006.
- “El Parlamento Europeo rechaza la ley de liberalización de los servicios portuarios”, *El País*, Madrid, 18 de enero de 2006, Economía.
- “El PSOE investiga a Borrell por romper la disciplina de voto en la UE”, *ABC*, Madrid, 20 de junio de 2008.
- “Extraordinary renditions report: Europe knew about secret CIA flights”, *Der Spiegel*, Berlín, 29 de noviembre de 2006.
- Frasconi, Mónica, “La Directiva de Retorno”, *El País*, Madrid, 27 de junio de 2008, Opinión.
- “Inmigrantes, cuestión de principios”, *El País*, Madrid, 28 de junio de 2008, Opinión.
- “Josep Borrell deja hoy la presidencia del Parlamento Europeo”, *El País*, Madrid, 15 de enero de 2007, Internacional.
- “Josep Borrell rompe la disciplina del PSOE con un «no»”, *Diario Público*, Madrid, 19 de junio de 2008.

- “La prudencia del PP”, *El País*, Madrid, 17 de junio de 2006, España.
- “Las actividades ilegales de la CIA: el informe europeo inculpa a los ex presidentes de Rumania y Polonia”, *El País*, Madrid, 9 de junio de 2007.
- Minder, Raphael, “Bill for port demonstration damages could reach €400,000”, *Financial Times*, Londres, 18 de enero de 2006.
- Minder, Raphael, “MPEs vote down plans to liberalise port services”, *Financial Times*, Londres, 18 de enero de 2006.
- Missé, Andreu, “Entrevista a Claudio Fava”, *El País*, Madrid, 19 de junio de 2008, Internacional.
- , “Entrevista a Manfred Weber”, *El País*, Madrid, 19 de junio de 2008, Internacional.
- , “El Parlamento Europeo rechaza el cambio de régimen de los puertos”, *El País*, Madrid, 19 de enero de 2006.
- , “La Eurocámara condenó en 2006 los 18 meses de detención para inmigrantes”, *El País*, Madrid, 2 de julio de 2008, Internacional.
- , “La abstención amenaza el futuro europeo”, *El País*, Madrid, 16 de abril de 2009, Internacional.
- Mora, Miguel, “Portugal rechaza entregar a la comisión del Parlamento Europeo las listas de pasajeros de los vuelos de la CIA”, *El País*, Madrid, 06 de diciembre de 2006, Internacional.
- Mortished, Carl, “EU throws a brick at port services”, *The Times*, Londres, 18 de enero de 2006.
- Noguer, Miquel, “Montilla echa toda la culpa al Gobierno por el desacuerdo en la financiación”, *El País*, Madrid, 09 de agosto de 2008, España.
- Pinar, Clara, “Giovanni C. Fava: «No sabemos qué pasó con los vuelos, pero hay rutas fuera de toda lógica»”, *Diario Levante*, Levante, 22 de junio de 2006.
- “Ports in an EU storm”, *Financial Times*, Londres, 18 de enero de 2006.
- Ramoneda, Joseph, “La Europa antipática”, *El País*, Madrid, 22 de junio de 2008, Opinión.
- “Valor de hablar, valor de escuchar”, *El País Cataluña*, Barcelona, 22 de julio de 2008, Tribuna.

RECURSOS ELECTRÓNICOS

- “CIA flights: EPP-ED against biased and inaccurate report”, Noticias del Grupo del Partido Popular Europeo, <http://www.epped.eu/Press> visitada el 27 de noviembre de 2008.
- Departamento de Estado de Estados Unidos, <http://www.state.gov> visitada el 21 de diciembre de 2008.
- Dos Santos, Manuel, “Declaração de voto - Acesso ao mercado dos serviços portuários” durante la sesión del Parlamento Europeo del 18 de enero de 2006, Página de los

- socialistas portugueses en el Parlamento Europeo, <http://www.delegtpse.eu> visitada el 24 de enero de 2009.
- “Dossier thématique La directive «retour» - Le débat au Luxembourg”, Página de Europaforum Luxemburgo, <http://www.europaforum.public.lu> visitada el 20 de enero de 2009.
- “El PE critica a algunos países de la UE "por admitir" vuelos ilegales de la CIA”, Noticias del Parlamento Europeo, <http://www.europarl.europa.eu> visitada el 29 de noviembre de 2008.
- “Entrevista al eurodiputado del PSE Robert Evans sobre el rechazo socialista a la directiva de la Comisión de la UE sobre los servicios portuarios”, Noticias del Grupo Socialista en el Parlamento Europeo, <http://www.socialistgroup.eu>, visitada el 23 de noviembre de 2008.
- “Estatutos federales y reglamentos 2004”, Página del PSOE, <http://www.psoe.es> visitada el 29 de octubre de 2008.
- Hennicot –Schoepges, Erna, “Explication de vote sur la directive « retour »”, página de la Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés (ASTI), <http://www.asti.lu> visitada el 20 de enero de 2009.
- “Los diputados difieren sobre el informe de los vuelos ilegales de la CIA”, Noticias del Parlamento Europeo, <http://www.europarl.europa.eu> visitada el 29 de noviembre de 2008.
- “Los eurodiputados hunden la directiva de servicios portuarios”, Noticias del Grupo Socialista en el Parlamento Europeo, <http://www.socialistgroup.eu/gpes> visitada el 23 de noviembre de 2008.
- “Los eurodiputados reclaman una aclaración sobre las cárceles secretas de la CIA”, Noticias del Parlamento Europeo del 13 de noviembre de 2008, <http://www.europarl.europa.eu> visitada el 29 de noviembre de 2008.
- “Los Socialistas piden al Consejo que investigue la violación de las normas del tratado”, Noticias del Grupo Socialista en el Parlamento Europeo del 14 de febrero de 2007, <http://www.socialistgroup.eu/gpes> visitada el 29 de noviembre de 2008.
- Página de la Delegación Socialista Española en el Parlamento Europeo, <http://www.psoe-pe.org> visitada el 26 de octubre de 2008.
- Página de la Delegación Socialista Portuguesa en el Parlamento Europeo, <http://www.delegtpse.eu> visitada el 24 de enero de 2009.
- Página del Grupo Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa, <http://www.alde.eu> visitada el 20 de septiembre de 2008.
- Página del Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica, <http://www.guengl.eu> visitada el 20 de septiembre de 2008.
- Página del Grupo del Partido Popular Europeo, <http://www.epp-ed.eu> visitada el 20 de septiembre de 2008.

Página del Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea, <http://www.greens-efa.eu> visitada el 20 de septiembre de 2008.

Página del Grupo Independencia/Democracia, <http://indemgroup.eu/> visitada el 20 de septiembre de 2008.

Página del Grupo Socialista en el Parlamento Europeo, <http://www.socialistgroup.eu/gpes> visitada el 6 de octubre de 2008.

Página del Grupo Unión por la Europa de las Naciones, <http://www.uengroup.org> visitada el 20 de septiembre de 2008.

Página de la Internacional Socialista, <http://www.socialistinternational.org> visitada el 24 de octubre de 2008.

Página de la Oficina del Parlamento Europeo en España: <http://www.europarl.es> visitada el 26 de octubre de 2008.

“The European Parliament again puts a brake on the liberalisation of port services”, Comisión de Transportes del Parlamento Europeo, http://www.helcom.fi/press_office visitada el 20 de noviembre de 2008.

FUENTES SECUNDARIAS

- Baker, David y David Seawright, *Britain for and against Europe: British politics and the question of European integration*, Oxford, Clarendon Press, 1998.
- Bowler, Shaun, David M. Farrell y Richard S. Katz, *Party discipline and parliamentary government*, Ohio State University Press, 1999.
- Carrubba, Clifford y Matthew Gabel, “Roll-call votes and party discipline in the European Parliament: reconsidering MEP voting behavior”, *European Parliament Research Group (EPRG)*, 1999, núm. 2.
- CIA World Factbook, <http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook> visitada el 20 de diciembre de 2008.
- Corbett, Richard, “European Parliament 1999-2004” en Juliet Lodge, *The 2004 elections to the European Parliament*, Londres, Palgrave Macmillan, 2005, pp. 8-32.
- Corbett, Richard, Francis Jacobs y Michael Shackleton, *The European Parliament*, 3era ed., Londres, Stockton, 1995.
- Delsodato, Giorgia, “Eastward enlargement by the European Union and transnational parties”, *International Political Science Review*, 2002, núm. 3, pp. 269-289.
- Faas, Thorsten, “Why do MEPs defect? An analysis of party group cohesion in the 5th European Parliament”, *European Integration online Papers (EIoP)*, 2002.
- Farrell, David M. *et al.*, “A survey of MEPs in the 2004-09 European Parliament”, *EPRG*, 2006, pp. 1-13.

- Ferrara, Federico y J. Timo Weishaupt, "Get your act together: party performance in European Parliament elections", *European Union Politics*, 2004, núm. 3, pp. 283-306.
- Gallagher, Michael, "Comparing proportional representation electoral systems: quotas, thresholds, paradoxes and majorities", *British Journal of Political Science*, 22 (1992), pp. 469-496.
- Gallagher, Michael, Michael Laver y Peter Mair, *Representative government in modern Europe: institutions, parties and governments*, 3era ed., Boston, McGraw Hill, 2001.
- García Ponce, Omar David, *El sistema de partidos del Parlamento Europeo: un multipartidismo supranacional*, tesis, México, El Colegio de México, 2006.
- Hanley, David, *Beyond the nation state: parties in the era of European integration*, Londres, Palgrave Macmillan, 2008.
- Harmesen, Robert, "L'Europe et les partis politiques nationaux: les leçons d'un « non-clivage »", *Revue Internationale de Politique Comparée*, 2005, núm. 1, pp. 77-94.
- Hines, Eric H., "The European Parliament and the europeanization of green parties", *Cultural Dynamics*, 2003, núm. 3, pp. 307-325.
- Hix, Simon, *The Political System of the European Union*, Nueva York, St. Martin's Press, 1999.
- , "How electoral institutions shape legislative behaviour: explaining voting-defection in the European Parliament", *EPRG*, 2001, núm. 10.
- , "Parliamentary behavior with two principals: preferences, parties and voting in the European Parliament", *American Journal of Political Science*, 42 (2003), pp. 688-698.
- , Abdul G. Noury y Gérard Roland, "A «normal» Parliament? Party cohesion and competition in the European Parliament, 1979-2001", *EPRG*, 2002, núm. 9.
- , Abdul G. Noury y Gérard Roland, *Democratic politics in the European Parliament*, Cambridge University Press, 2007.
- , Amie Kreppel y Abdul Noury, "The party system in the European Parliament: collusive or competitive?", *Journal of Common Market Studies*, 2003, núm. 2, pp. 309-331.
- y Christopher Lord, *Political parties in the European Union*, Nueva York, St. Martin's Press, 1997.
- Inglehart, Ronald, "From class-based to value-based politics", en Peter Mair (ed.), *The West European Party System*, Oxford University Press, 1990, pp. 266-279.

- Judge, David y David Earnshaw, *The European Parliament*, Londres, Palgrave Macmillan, 2003.
- King, Anthony, *British politics: people, parties and Parliament*, Chicago, D.C. Heath and Company, 1966.
- Kreppel, Amie, *The European Parliament and supranational party system: a study in institutional development*, Cambridge Studies in Comparative Politics, Cambridge University Press, 2001.
- Ladrech, Robert, "Partisanship and party formation in European Union politics", *Comparative Politics*, 1997, núm. 2, pp. 167-186.
- , "Europeanization and political parties: towards a framework for analysis", *Party Politics*, 2002, núm. 4, pp. 389-403.
- Lipset, Seymour Martin y Stein Rokkan, "Cleavage structures, party systems, and voter alignments", en Mair (ed.), *op. cit.*, pp. 91-138.
- Lord, Christopher, *Democracy in the European Union*, Londres, Sheffield Academic Press, 1998.
- Maier, Michaela y Jens Tenschler, *Campaigning in Europe, campaigning for Europe*, Berlín, Lit Verlag, 2006.
- Mamadouh, Virginie y Tapio Raunio, "The Committee system: powers, appointments and report allocation", *Journal of Common Market Studies*, 2003, núm. 2, pp. 333-351.
- Marks, Gary, Carole J. Wilson y Leonard Ray, "National political parties and European integration", *American Journal of Political Science*, 46 (2002), pp. 585-594.
- May, Alex, *Britain and Europe since 1945*, Essex, Longman, 1999.
- McElroy, Gail, "Committees and party cohesion in the European Parliament", *EPRG*, 2001, núm. 8.
- McElroy, Gail y Kenneth Benoit, "Party groups and policy positions in the European Parliament", *Party Politics*, 2000, núm. 1, pp. 5-28.
- Nohlen, Dieter, *Elecciones y sistemas electorales*, Fundación Friedrich Ebert-Nueva Sociedad, 1995.
- Noury, Abdul G., "Ideology, nationality and Euro-parlamentarians", *European Union Politics*, 2002, núm. 1, pp. 33-58.
- Poguntke, Thomas *et al* (eds.), *The Europeanization of national political parties: power and organizational adaptation*, Londres, Routledge, 2007.
- Poignant, Bernard, *Ma part d'Europe : libres propos d'un député européen socialiste 1999-2004*, París, Apogée, 2004.

- Raunio, Tapio, "Losing independence or finally gaining recognition? Contacts between MEPs and National Parties", *Party Politics*, 2000, núm. 2, pp. 211-223.
- Raunio, Tapio, "The EP party system after the 2004 elections", en Juliet Lodge, *op. cit.*, pp. 33-44.
- Rittberger, Berthold, *Building Europe's Parliament : democratic representation beyond the nation-state*, Oxford University Press, 2005.
- Scarrow, Susan E., "Political career paths and the European Parliament", *Legislative Studies Quarterly*, 1997, núm. 2, pp. 253-263.
- Scully, Roger, *Becoming Europeans? Attitudes, behavior, and socialization in the European Parliament*, Oxford University Press, 2005.
- , "Between nation, party and identity: a study of European Parliamentarians", *EPRG*, 1999, núm. 5.
- , "The European Parliament" en Michelle Cini, *European Union Politics*, Oxford University Press, 2003, pp. 166-179.
- Tsebelis, George y Geoffrey Garrett, "Legislative politics in the European Union", *European Union Politics*, 2000, núm. 1, pp. 9-36.
- Whitaker, Richard, "National parties in the European Parliament: an influence in the Committee system?", *European Union Politics*, 2005, núm. 1, pp. 5-28.