



Centro de Estudios Internacionales

**EL SISTEMA DE PARTIDOS DEL PARLAMENTO EUROPEO:
UN MULTIPARTIDISMO SUPRANACIONAL**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
PRESENTA**

OMAR DAVID GARCÍA PONCE

MÉXICO, DF.

2006

AGRADECIMIENTOS

La elaboración de esta tesis requirió el apoyo de muchas personas, a quienes debo dar las gracias. Aunque no caben todas en una cuartilla, trataré de incluir la mayor parte de ellas. Quiero empezar por mi familia: agradezco a mi madre, María Elena Ponce Mediana, a mi padre, Abelardo García Santos, y a mi hermano, Alejandro Yadín García Ponce, por apoyarme incondicionalmente y alentarme a alcanzar cada una de las metas que me he propuesto.

Agradezco a todos los profesores de El Colegio de México con los que tuve oportunidad de interactuar, dentro o fuera de las aulas, y de quienes aprendí algo en cada clase, o en cada conversación. En particular agradezco el apoyo, la confianza y la paciencia del Dr. Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz, quien me asesoró leyendo cuidadosamente cada uno de los capítulos de esta tesis. Sus críticas y consejos fueron fundamentales para desarrollar esta investigación. También agradezco de manera especial las enseñanzas y el afecto de la profesora Martha Elena Venier, quien me brindó su apoyo desde que ingresé a esta institución.

Finalmente, quiero agradecer la amistad de quienes hicieron muy placentera mi estancia en El Colegio de México, muchos de ellos compañeros de generación: Agathe Schvartz, Andrea Escobedo, Bárbara del Castillo, Daniel Ortega, Diego Flores Magón, Dionisio Zabaleta, Félix Gómez Mostajo, José Antonio Hernández, José Luis Bustos, Julieta Falcón, Luicy Pedroza, Mitzi Meléndez, Natalia del Cid, Tania Hernández, Vanessa Sánchez y Yolanda Lamothe. Fuera del Colmex, y más allá de la amistad, agradezco a Yamile Tanús, por motivarme a escribir esta tesis.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
 CAPÍTULO 1. ELEMENTOS PARA ANALIZAR EL SISTEMA DE PARTIDOS DEL	
PARLAMENTO EUROPEO	8
1.1 Complicaciones teóricas	9
<i>La imposible clasificación de los sistemas de partidos</i>	<i>10</i>
<i>Teorías clásicas sobre comportamiento legislativo</i>	<i>14</i>
1.2 El sistema político europeo	17
<i>Un sistema político con múltiples Estados</i>	<i>17</i>
<i>“División” de poderes y multidimensionalidad del sistema</i>	<i>21</i>
<i>El déficit democrático</i>	<i>25</i>
1.3 Las familias ideológicas	27
<i>La teoría de las hendiduras</i>	<i>28</i>
<i>« Les familles spirituelles » de Klaus von Beyme</i>	<i>29</i>
Conclusiones	37
 CAPÍTULO 2. FORMACIÓN Y FORTALECIMIENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO	38
2.1 Antecedentes y surgimiento del PE (1952-1968)	39
<i>Antecedentes</i>	<i>40</i>
<i>Surgimiento del PE</i>	<i>42</i>
2.2 Primer periodo de fortalecimiento (1969-1979): control del presupuesto y	
elecciones directas	47
<i>Control del presupuesto</i>	<i>48</i>
<i>Primeras elecciones directas</i>	<i>50</i>
2.3 Fortalecimiento del PE como órgano legislador (1980-1999)	54
<i>Cooperación</i>	<i>54</i>
<i>Codecisión I</i>	<i>59</i>
<i>Codecisión II</i>	<i>62</i>
Conclusiones	64

CAPÍTULO 3. DESARROLLO DEL SISTEMA DE PARTIDOS DEL PARLAMENTO EUROPEO ...	66
3.1 Surgimiento del sistema (1952-1979)	67
<i>Establecimiento de los grupos políticos del Parlamento Europeo</i>	<i>68</i>
<i>Los grupos políticos como agentes integracionistas</i>	<i>73</i>
<i>Los desafíos de la ampliación</i>	<i>76</i>
3.2 Fortalecimiento del sistema (1979-2004)	80
<i>Evolución histórica de la composición de los grupos políticos</i>	<i>80</i>
<i>Desarrollo organizativo</i>	<i>87</i>
<i>El proceso electoral</i>	<i>95</i>
Conclusiones	101
CAPÍTULO 4. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA: FRAGMENTACIÓN, COHESIÓN Y	
COMPETENCIA	103
4.1 Sobre las tipologías de sistemas de partidos	106
4.2 Fragmentación	113
4.3 Cohesión	121
4.4 Competencia	128
Conclusiones	135
REFLEXIONES FINALES	138
<i>La dinámica de parlamentarización de urgencia</i>	<i>138</i>
<i>La europeización de las hendiduras ideológicas</i>	<i>141</i>
<i>El papel del sistema de partidos del PE a la luz del déficit democrático de la UE</i>	<i>145</i>
BIBLIOGRAFÍA	150

INTRODUCCIÓN

En 1978, David Marquand dijo que la comunidad política europea sólo llegaría a ser democrática si pasaba de ser una *Europe des patries* a una *Europe des partis*¹. El argumento es sensato: cualquier democracia moderna es impensable sin la presencia de partidos políticos. Y la preocupación que motivó la reflexión de Marquand permanece, pues la Unión Europea (UE) carece de legitimidad democrática. La Comisión Europea, el principal órgano del poder ejecutivo, no está sujeta a refrendo democrático; el Consejo de Ministros representa a los Estados miembros de la UE, pero no a los ciudadanos de modo directo; y el Parlamento Europeo (PE) es la única institución comunitaria elegida directamente por los ciudadanos, pero no es responsable de la formación del aparato de “gobierno” –léase Comisión y Consejo– de la Unión.

Un año después de la publicación del artículo de Marquand se efectuaron las primeras elecciones europeas; en junio de 1979, los miembros del PE fueron elegidos por vez primera de manera directa. Desde entonces, el problema de legitimidad de la UE ha adquirido mayor importancia y ha motivado debates intensos sobre las posibilidades de democratizar el sistema político europeo². Como se ha acentuado la percepción de que la Unión no es democrática pero tiene verdaderas capacidades de gobierno, el concepto de

¹ “Towards a Europe of the Parties”, *Political Quarterly*, 49 (1978), pp. 425-445.

² Las primeras elecciones a escala europea fueron percibidas, por algunos, como el inicio de un proceso inevitable de parlamentarización de la UE. Sin embargo, con el paso del tiempo se ha hecho evidente que el objetivo de incrementar las facultades del Parlamento Europeo no ha sido parlamentarizar o democratizar la Unión, sino paliar los problemas de déficit democrático que surgen o se agudizan con la profundización de la integración (Olivier Rozenberg e Yves Surel, « Parlements et Union Européenne », *Politique Européenne*, núm. 9, 2003, pp. 9 y s).

“déficit democrático” ha sido recurrente en la literatura y en los foros de discusión cada vez que se ha propuesto profundizar la integración europea³.

No es fácil determinar hasta qué punto es deseable y factible instaurar una *Europe des partis*, pero no por ello deja de ser un problema de suma importancia el déficit democrático de la Unión Europea. Partiendo de esta inquietud, mi investigación se enfoca en un aspecto específico del régimen político de la UE: el sistema de partidos del Parlamento Europeo.

El propósito de esta tesis no es analizar dicho sistema para contrastar las razones por las que sería deseable o no democratizar la UE. No pretendo hacer una defensa de la parlamentarización de la Unión. Tampoco me interesa hacer un estudio prospectivo del papel de los partidos en el ámbito europeo. El fin último de esta investigación es analizar la evolución del sistema de partidos del PE y reflexionar sobre su importancia en el entramado institucional de la Unión tomando en cuenta el déficit democrático de ésta.

El sistema de partidos del PE puede entenderse como la consecuencia y el detonador de un proceso paulatino, deliberado o no, de democratización. Por un lado, este sistema de representación política y cooperación partidista transnacional es resultado de reformas institucionales que han fortalecido al Parlamento, las cuales han emanado del

³ La discusión sobre el déficit democrático de la Unión Europea suele dividir a la comunidad académica. Para algunos autores, como Simon Hix, la Unión tiene problemas graves de legitimidad democrática, por lo que debería considerarse la posibilidad de elegir de manera directa al presidente de la Comisión (“Elections, Parties and Institutional Design: A Comparative Perspective on European Union Democracy”, *West European Politics*, 21, 1998, pp. 19-52); pero otros académicos, en particular Andrew Moravcsik, opinan que el déficit democrático no es problema, pues el propósito de la Unión no es formar un régimen político democrático a escala europea, sino constituir un espacio de negociación intergubernamental (“In Defense of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union”, *Journal of Common Markets Studies*, 40, 2002, pp. 603-624).

activismo político que se ha gestado al interior de la UE. Por otro lado, el grado de desarrollo de este sistema de partidos sugiere que es factible democratizar la UE usando las organizaciones partidistas supranacionales que lo conforman.

Así pues, en esta tesis me propongo analizar el desarrollo de dicho sistema para demostrar que existe, aunque sea de modo primigenio, una *Europe des partis* en la Unión Europea. La hipótesis de esta investigación es la siguiente: el fortalecimiento del Parlamento Europeo ha ocasionado el surgimiento de un sistema de partidos a escala europea; se trata, concretamente, de un multipartidismo supranacional. En otras palabras, las reformas institucionales que han permitido al PE pasar de ser un órgano meramente consultivo a uno con verdaderas responsabilidades legislativas y de representación política, han fomentado la creación de un sistema de partidos supranacional. Este sistema está compuesto por los grupos políticos del PE, que son *europartidos* o partidos a escala europea organizados en función de las afinidades ideológicas o políticas de distintos partidos nacionales.

Es importante destacar el factor ideológico en la composición de este sistema, ya que el tipo de cooperación partidista que se ha consolidado al interior del Parlamento muestra que los eurodiputados han logrado traspasar las lealtades nacionales para formar lazos de cooperación supranacional con base en sus afinidades ideológicas. Desde esta perspectiva, el sistema de partidos que observamos en el PE es, en buena medida, un reflejo de las hendiduras ideológicas predominantes en los sistemas de partidos europeos. Esto quiere decir que los grupos políticos del PE, es decir los *europartidos*, son esencialmente expresiones europeizadas de las ideologías, mas no de las nacionalidades, que predominan en Europa occidental. Y es en este sentido que podemos identificar una *Europe des partis* en la Unión.

Para desarrollar esta hipótesis divido la tesis en cuatro capítulos y un apartado de reflexiones finales. El primer capítulo, *Elementos para analizar el sistema de partidos del Parlamento Europeo*, tiene como objetivo definir los conceptos y las herramientas analíticas que usaré. El desafío inicial es cómo hacer frente a la singularidad del objeto de estudio. El sistema de partidos del PE es bastante *sui generis*, no es nacional ni regional, sino supranacional, por lo que es difícil estudiarlo utilizando la literatura clásica sobre sistemas de partidos. En consecuencia, el propósito de este primer capítulo es, por un lado, identificar los conceptos de la literatura clásica que son útiles para esta investigación y, por otro, exponer las peculiaridades del caso. Con esto último me refiero a destacar que las características distintivas del sistema de partidos del PE derivan, en lo esencial, de que el sistema político en el que surge también es bastante peculiar⁴.

En suma, en el capítulo primero subrayo que, pese a la singularidad del caso de estudio, es posible utilizar los conceptos de la literatura clásica para elaborar una definición básica de sistema de partidos y aplicarla para estudiar el sistema del Parlamento Europeo. Para ello, empero, es indispensable no obviar las características distintivas del sistema que analizamos, ya que éstas ayudan a comprenderlo de manera más precisa.

El segundo capítulo, *Formación y fortalecimiento del Parlamento Europeo*, tiene como finalidad hacer un análisis histórico institucional del desarrollo del Parlamento. Las principales preguntas que intento responder son las siguientes: ¿Cuál ha sido el proceso que ha permitido al PE fortalecerse frente a otras instituciones de la UE? ¿Cómo pasó de

⁴ Como explico en el capítulo primero, la singularidad del sistema político europeo radica, principalmente, en que es un sistema multidimensional, compuesto por múltiples Estados y sin una separación clara de poderes.

ser un órgano de consulta a uno legislador? ¿Qué generó un ambiente propicio para la formación de partidos a escala europea?

Las respuestas a estas preguntas se desglosan en tres apartados. En el primero estudio los antecedentes y el surgimiento del PE, para lo cual abarco un periodo de dieciséis años –de 1952 a 1968. En el segundo analizo el primer periodo de fortalecimiento del PE –de 1969 a 1979–, durante el cual obtuvo control parcial sobre el presupuesto europeo y se fortaleció como órgano de representación política mediante la instauración de las primeras elecciones directas. En el último apartado estudio las reformas que facultaron al PE como órgano legislador, es decir los cambios en el arreglo institucional de la Unión que otorgaron al Parlamento un papel relevante en el proceso legislativo.

La idea rectora de este capítulo es que la evolución del Parlamento hace visible la existencia de una lógica de parlamentarización como respuesta al problema de déficit democrático en la UE. Con esto me refiero a que el proceso de integración en Europa ha generado un alto grado de politización al interior de la Unión, de tal modo que aumentar los poderes del Parlamento ha sido una manera de combatir o dar salida a los problemas de legitimidad democrática.

El propósito del tercer capítulo, *Desarrollo del sistema de partidos del PE*, es analizar el desarrollo del sistema a la luz del fortalecimiento del PE. En este sentido, el establecimiento de las primeras elecciones europeas en 1979 constituye un momento histórico decisivo. A partir de ese año se estableció un vínculo directo con el electorado europeo y empezó a desarrollarse un sistema de partidos supranacional, que se había estado gestando en los años anteriores.

Divido el capítulo en dos partes. En la primera, me refiero al periodo de formación del sistema –entre 1952 y 1979–, cuyas características son las siguientes: un parlamento ideologizado, formado por grupos políticos que articulan un sistema de cooperación partidista trasnacional, pero sin miembros parlamentarios elegidos de manera directa.

En la segunda parte del capítulo tres estudio la etapa de fortalecimiento del sistema, que inicia en 1979 y se caracteriza por la institucionalización de los grupos políticos como organizaciones partidistas a escala europea. Para ello analizo la evolución histórica de la composición de estos grupos, el desarrollo organizativo del sistema y el proceso electoral.

El objetivo del cuarto capítulo, *Características del sistema: fragmentación, cohesión y competencia*, es hacer un análisis cualitativo y cuantitativo de las principales características del sistema para mostrar que se ha desarrollado un sistema de partidos supranacional al interior del PE. Para ello hago una breve revisión de las tipologías de sistemas de partidos propuestas por Jean Blondel y Giovanni Sartori y después me enfoco en tres aspectos concretos: fragmentación del sistema, cohesión de los grupos políticos y competencia interpartidista.

Con el propósito de identificar qué tipo de sistema es y qué cambios ha sufrido con el paso del tiempo, en primer lugar analizo el grado de fragmentación para identificar si es un sistema unipartidista, bipartidista o multipartidista; en segundo lugar, estimo los niveles de cohesión de cada grupo político del PE para saber si son estructuras partidistas cohesionadas o divididas; y, finalmente, estudio el tipo de competencia interpartidista, los cambios y las tendencias en la formación de coaliciones. Además, a lo largo de este capítulo me refiero a la dimensión ideológica como un elemento explicativo central de las características del sistema.

Por último, en el apartado de *Reflexiones finales* observo los resultados de la investigación desde tres vertientes de análisis: 1) *la dinámica de parlamentarización de urgencia*, 2) *la europeanización de las hendiduras ideológicas* y 3) *el papel del sistema de partidos del PE a la luz del déficit democrático de la UE*. Por lo tanto, no presento una síntesis de los capítulos anteriores, sino una serie de reflexiones que buscan explicar, desde distintas perspectivas, el sistema de partidos del Parlamento Europeo.

CAPÍTULO 1

ELEMENTOS PARA ANALIZAR EL SISTEMA DE PARTIDOS DEL PARLAMENTO EUROPEO

La evolución de los partidos políticos está muy vinculada al desarrollo de los sistemas modernos de organización política, es decir al de los Estados nacionales. La manera en que entendemos el origen, la ideología y el desarrollo organizativo de un partido o de un sistema de partidos se inscribe dentro de los límites o las características del Estado moderno. En este sentido, el sistema de “europartidos” del Parlamento Europeo es un fenómeno novedoso y un reto como objeto de análisis. La Unión Europea no es un Estado, pero sí un sistema político y presenta una vida partidista compleja, la cual se expresa formalmente en el PE. Entonces ¿cómo estudiar el sistema de partidos del PE? ¿Cuáles teorías y/o qué conceptos son pertinentes?

Con el propósito de definir los elementos que considero indispensables para analizar el sistema de partidos del PE, divido este capítulo en tres partes. En primer lugar, reflexiono brevemente sobre las complicaciones teóricas para analizar dicho sistema, dada la naturaleza de la Unión Europea. Me refiero, concretamente, a la difícil tarea de utilizar la literatura clásica de sistemas de partidos e instituciones legislativas en esta investigación. Así, el objetivo principal de este apartado es construir una definición básica de sistema de partidos con base en los conceptos de la literatura clásica.

En segundo lugar me refiero a las características distintivas del sistema político en el que se gesta y se desarrolla el sistema de partidos del PE. Para entender la singularidad y el comportamiento de este sistema es fundamental destacar las peculiaridades del sistema político europeo: por ejemplo, la ausencia de un Estado solo y unificado, la

multidimensionalidad del sistema y la debilidad del mismo en cuanto a legitimidad democrática.

En el tercer apartado destaco los rasgos ideológicos del sistema de partidos. Es importante mencionar que los grupos políticos del PE se han articulado con base en afinidades ideológicas, convirtiéndose en estructuras partidistas que cristalizan la evolución de las familias ideológicas europeas. En otras palabras, podríamos decir que las ideologías predominantes de los sistemas políticos nacionales europeos han sido reproducidas en el ámbito europeo. De ahí que sea necesario tomar en cuenta el aspecto ideológico.

1. 1 COMPLICACIONES TEÓRICAS

El sistema de partidos del PE es peculiar, ya que no es nacional, ni regional o local, sino supranacional, forma parte de un sistema político *sui generis* y nace dentro de un parlamento que también tiene características singulares. Por lo tanto, es difícil comprender cabalmente la evolución y el comportamiento de este sistema utilizando los conceptos y las teorías derivadas de la literatura clásica sobre sistemas de partidos e instituciones legislativas.

Esto, empero, no implica que tales conceptos y teorías no sean útiles para los propósitos de esta investigación. Al contrario, considero que las teorías clásicas pueden ayudarnos a identificar las similitudes que existen entre este sistema y los sistemas de partidos de los Estados nacionales. Además, este bagaje teórico es indispensable para construir una definición básica de sistema de partidos que nos sirva como punto de partida en la investigación.

La imposible clasificación de los sistemas de partidos

Entre los decenios de 1950 y 1970, la mayor parte de los politólogos creía que existía un número limitado de tipos de sistemas de partidos en las democracias liberales. Las primeras clasificaciones eran un tanto burdas, pues consistían en hacer una simple distinción con base en el número de partidos que daban forma al sistema⁵. Éstas se limitaban a diferenciar entre sistemas unipartidistas, bipartidistas y multipartidistas. Posteriormente, en 1976, Giovanni Sartori argumentó que la distinción con base en el criterio numérico era insuficiente⁶ y elaboró una propuesta más compleja, que consistió en añadir distinciones entre sistemas competitivos y no competitivos.

Sin embargo, como afirma Alan Ware, “todas esas propuestas tenían en común la intención de explicar el comportamiento de un partido determinado en función del tipo de sistema al que, supuestamente, está asociado”⁷. En otras palabras, los politólogos se interesaban en hacer más que una simple enumeración de las características de un sistema cualquiera. No bastaba con saber, por ejemplo, que las principales características del sistema de partidos británico son *(a)*, *(b)* y *(c)*, mientras que las del sistema japonés son *(x)*, *(y)* y *(z)*, sino que el propósito era argumentar y afirmar que el sistema de partidos británico era un ejemplo de un determinado tipo de sistema de partidos –digamos del tipo

⁵ Un ejemplo de este tipo de clasificaciones lo podemos encontrar en Maurice Duverger, *Les partis politiques*, Paris, A. Colin, 1951.

⁶ Sartori expresó esta preocupación de la siguiente manera: “Existen más de 100 Estados en los que, al menos sobre papel, existe algún tipo de disposición de partidos. La variedad de esas disposiciones es tan importante como su número. ¿Cómo ordenar el laberinto? Desde hace mucho tiempo, los sistemas de partidos se vienen clasificando mediante la cuenta del número de partidos, sean de uno, de dos o de más. Pero ahora ya existe acuerdo casi unánime de que la distinción entre sistemas unipartidistas, bipartidistas y multipartidistas es muy insuficiente” (*Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 2000, p. 149)

⁷ Alan Ware, *Political parties and party systems*, Oxford, University Press, 1996, p. 147

M– y que como tal tenía las características (*a*) y (*b*), aunque también presentaba la característica distintiva (*c*). Por otro lado, el sistema japonés sería de tipo *N*, por lo que incluiría las características (*x*) y (*y*), pero también la característica singular (*z*). Siguiendo esta lógica, la ciencia política habría sido capaz de explicar por qué los sistemas de tipo *M* y *N* se desarrollaron del modo en que lo hicieron⁸.

Desafortunadamente, las pretensiones de estos enfoques teóricos han sido rebasadas por la realidad. No sólo son muy diversos los sistemas de partidos, sino también las variables que afectan a éstos, lo que hace sumamente complicado clasificarlos y construir tipologías exhaustivas. El caso del sistema de partidos del PE supone una complejidad aún mayor en tanto que su formación y su evolución presentan rasgos muy distintos de aquellos que caracterizan a los sistemas de partidos convencionales. No podemos clasificar ni encasillar este sistema dentro de ninguna tipología, pero lo que sí podemos hacer es observar y analizar sus características y peculiaridades. Pese a su naturaleza distintiva, el sistema del PE presenta los rasgos básicos de un sistema de partidos.

En esta investigación me enfocaré en cuatro características o dimensiones básicas para estudiar y definir el sistema de partidos del PE: 1) número de europartidos, 2) cohesión partidista, 3) competitividad del sistema y 4) distancia ideológica⁹. Tomaré en cuenta el criterio numérico para observar si existe una tendencia en cuanto al número de organizaciones partidistas que han conformado dicho sistema a lo largo del tiempo. Aunque el criterio numérico no es suficiente para definir un sistema de partidos, sí es

⁸ *Loc. cit.*

⁹ En el capítulo cuatro explico con más detalle las razones por las que tomo en cuenta estos cuatro elementos para analizar el comportamiento del sistema de partidos del Parlamento Europeo.

necesario. Como bien señala Sartori, "...sí importa cuántos son los partidos. Para empezar el número de partidos indica inmediatamente, aunque sólo sea de modo aproximado, una característica importante del sistema político: la medida en que el poder político está fragmentado o no fragmentado, disperso o concentrado. Análogamente, con sólo saber cuántos partidos existen estamos alerta al número de posibles 'corrientes de interacción' que intervienen"¹⁰.

Los niveles de cohesión interna también son indispensables para definir un sistema de partidos, ya que permiten identificar hasta qué punto los componentes del sistema se han desarrollado en términos organizativos. Lo deseable es, por supuesto, que cada partido esté bien cohesionado, ya que el grado de cohesión es un indicador del grado de institucionalización de la organización. En un partido cohesionado o disciplinado, por ejemplo, los miembros parlamentarios tienden a votar en el mismo sentido las iniciativas, aun y cuando existan diferencias al interior de la organización. Esto hace que el partido en conjunto tenga un comportamiento legislativo estable.

Es importante señalar que un análisis cuidadoso de la vida interna de las estructuras partidistas debería tomar en consideración elementos como establecimiento de reglas y rutinas, creación de lazos de identidad y solidaridad, grado de autonomía de la organización, coherencia estructural, entre otros. Pero eso supone un análisis muy exhaustivo, que va más allá de los propósitos de esta investigación, por lo que he decidido dar prioridad al análisis de la cohesión interna que muestran los europartidos al momento de votar las iniciativas y tratar de manera tangencial los otros aspectos de la vida interna de dichas organizaciones.

¹⁰ Sartori, *op. cit.*, p. 151.

La competencia entre partidos políticos es esencial en los regímenes democráticos. En un escenario ideal, los partidos presentan propuestas distintas para competir por el control del aparato de gobierno, de tal modo que los ciudadanos pueden escoger al candidato o al partido que mejor represente sus preferencias¹¹. Por lo tanto, analizar qué tan competitivo es un sistema de partidos es indispensable. Más aún, es preciso analizar hacia dónde se orienta la competencia interpartidista, esto es identificar si hay algún patrón en la formación de coaliciones y saber si éstas se forman a partir de criterios ideológicos o pragmáticos.

Además, el tipo de competencia partidista también está vinculado con las posibilidades de cooperación entre los partidos. En los sistemas multipartidistas, por ejemplo, las posibilidades de cooperación son mayores que en los bipartidistas, pero en un bipartidismo la colusión puede socavar completamente la competitividad del sistema. En este sentido, es importante tomar en cuenta tanto el número de partidos como el tamaño de éstos. En el caso del Parlamento Europeo es interesante observar si existe una dinámica de competencia entre los europartidos o si, de lo contrario, algunos de éstos tienden a coludirse.

Finalmente, el elemento ideológico es fundamental para comprender el sistema de partidos del PE en la medida en que atraviesa las tres dimensiones anteriores. El número de europartidos –léase grupos políticos del PE– puede ser una síntesis de las ideologías predominantes en los sistemas de partidos nacionales o un reflejo de la dispersión

¹¹ La competencia proporciona a los ciudadanos un mecanismo de sanción, ya que éstos pueden respaldar o castigar en las urnas el desempeño de sus representantes. Así, un sistema de partidos competitivo garantiza –al menos teóricamente– que las políticas públicas puestas en práctica no se van a alejar demasiado de las preferencias y de las expectativas de la mayoría del electorado.

ideológica en Europa. Asimismo, las afinidades ideológicas pueden explicar tanto el grado de cohesión alcanzado por los europartidos como la competitividad del sistema, ya que las preferencias de un partido en cuanto a instrumentación de políticas dependen, en gran medida, de su posición en el espectro ideológico.

Teorías clásicas sobre comportamiento legislativo

Analizar el PE y los europartidos a la luz de las teorías clásicas sobre instituciones y comportamiento legislativos supone algunas complicaciones, no sólo por las peculiaridades del sistema de partidos, sino también por la singularidad del Parlamento. Se trata de una institución relativamente joven, que en las últimas tres décadas ha pasado de ser un órgano meramente consultivo a uno con mayores responsabilidades legislativas, con poderes de veto y facultades para enmendar las propuestas de la Comisión Europea¹².

Pese a este fortalecimiento, el PE sigue siendo una institución distinta a los parlamentos tradicionales. Como bien señalan Rozenberg y Surel, “contrariamente a las instituciones parlamentarias clásicas, el Parlamento Europeo no cumple más que de modo imperfecto las tres funciones que ordinariamente asigna un sistema de representación a la institución parlamentaria, es decir las funciones de representación, decisión en materia legislativa y control de los otros poderes”¹³. Así pues, tenemos un parlamento bastante peculiar: es el principal órgano de representación política en la UE, nació sin ser

¹² El PE se ha fortalecido en los últimos dos decenios por medio de la implantación de los procedimientos legislativos de cooperación y codecisión. Además, ha obtenido las siguientes facultades: aprobar el presupuesto europeo, ratificar el nombramiento del Presidente de la Comisión y llevar a cabo una moción de censura en contra de la Comisión. Estos aspectos, así como otros que tienen que ver con la evolución del PE, serán analizados con más detalle en el capítulo segundo.

¹³ Olivier Rozenberg e Yves Surel, art. cit., p. 5.

estrictamente un órgano legislativo, pero cada vez se acerca más a serlo, y su control sobre los otros poderes de la UE es bastante limitado.

Para ejemplificar la dificultad de estudiar el PE y los europartidos mediante las teorías clásicas de comportamiento legislativo me referiré brevemente a las explicaciones teóricas sobre grado de cohesión partidista. Algunas de estas teorías predicen que la fortaleza organizativa y la cohesión de un partido se explican por factores institucionales, ya sean externos –como las relaciones entre el parlamento y el poder ejecutivo– o internos –como la estructura de incentivos al interior de la legislatura¹⁴. De acuerdo con estas teorías, los partidos tienden a estar más cohesionados en los sistemas parlamentarios que en los presidenciales. En el primer tipo de sistema, la fusión de poderes crea cohesión partidista por dos razones fundamentales: por un lado, los gobiernos generalmente están respaldados por la mayoría parlamentaria, lo que propicia la formación de un lazo de lealtad entre el partido y el gobierno; por otro lado, las posibilidades de reelección de los legisladores del partido gobernante dependen, fundamentalmente, del desempeño del gobierno.

En los sistemas presidenciales, en cambio, los partidos en el gobierno tienen menos posibilidades de fortalecer la cohesión partidista debido a que la división de poderes les permite asegurar su permanencia en el poder ejecutivo sin necesidad de conservar la mayoría parlamentaria. Además, las elecciones al parlamento y al ejecutivo suelen llevarse a cabo de manera separada, en periodos distintos, de tal modo que el

¹⁴ Véanse Matthew Shugart, *Presidents and Assemblies : Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992; y Shaun Bowler *et al.*, *Party Discipline and Parliamentary Government*, Columbus, Ohio State University Press, 1999.

vínculo entre el desempeño del gobierno y la elección o reelección de los legisladores es menos clara que en los sistemas parlamentarios.

A primera vista, el arreglo institucional de la UE indica que los poderes están separados, ya que el ejecutivo –formado por la Comisión Europea y el Consejo de Ministros– no requiere de mayoría parlamentaria para gobernar y no puede disolver el PE¹⁵. Sin embargo, los poderes del PE son más limitados que los de otros parlamentos de sistemas de poder dividido. Siguiendo esta lógica, el grado de cohesión de los europartidos no sólo sería menor al de los partidos de sistemas parlamentarios, sino que también estaría por debajo del de los partidos de sistemas de poder dividido. En razón de la debilidad del Parlamento Europeo, los miembros de cada grupo político no tendrían incentivos para generar un comportamiento cohesivo en las sesiones plenarias. Pero observando la situación desde otra perspectiva, el constante fortalecimiento del PE como órgano legislativo podría ser un incentivo crucial para elevar los niveles de cohesión interna de los grupos políticos y establecer dinámicas de colusión o de competencia interpartidista. Por lo tanto, no queda claro cuál sería el grado de cohesión esperado.

En suma, debido a la singularidad de la institución parlamentaria europea, la aplicación de las teorías clásicas sobre comportamiento legislativo se torna bastante compleja. La cohesión de los europartidos y la competitividad del sistema de partidos del PE no pueden analizarse como si ocurrieran dentro de un sistema parlamentario o presidencial. Esto sugiere que el análisis del comportamiento legislativo de estas

¹⁵ En el apartado 1.2 retomo la cuestión de la separación de poderes en el sistema político europeo. La discusión principal es que, aparentemente, existe una división formal de poderes, pero en realidad no es fácil distinguir cuáles son los órganos que detentan los poderes ejecutivo y legislativo.

organizaciones partidistas debe llevarse a cabo mirando de cerca la dimensión ideológica y las peculiaridades del sistema político europeo.

1.2 EL SISTEMA POLÍTICO DE LA UE

La lógica institucional que determina el comportamiento del sistema de partidos del PE es compleja y novedosa, ya que forma parte de un sistema político bastante *sui generis*. Se trata de un sistema político formado por múltiples Estados, multidimensional y con problemas de legitimidad democrática. Estos aspectos se analizan a continuación para identificar las características del arreglo institucional en el que se desenvuelve el sistema de partidos del PE.

Un sistema político con múltiples Estados

Desde la perspectiva teórica realista, la UE es, esencialmente, un espacio de negociación intergubernamental, por lo que no es evidente la existencia de un sistema político; en última instancia, los gobiernos nacionales deciden el rumbo del proceso de integración. Ésta es la posición que defienden algunos teóricos intergubernamentalistas como Andrew Moravcsick y Kalypso Nokolaidis¹⁶.

¹⁶ Véanse Andrew Moravcsick “Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in European Community”, *International Organization*, 45 (1991), pp. 19-56; y Moravcsick y Kalypso Nokolaidis, “Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions”, *Journal of Common Market Studies*, 37 (1999), pp. 59-85.

Para otros autores, la UE puede analizarse como un sistema político¹⁷. Pese a la centralidad de los actores nacionales, el proceso de integración ha generado un conjunto de instituciones de gobierno con bastante autoridad sobre la formulación e implementación de políticas públicas en diversas áreas. Además, cabe destacar que instituciones como la Comisión Europea, la Corte de Justicia y el Parlamento Europeo han desarrollado intereses propios, independientes de los intereses nacionales. Considero que esta propuesta es más pertinente para explicar lo que ocurre en la UE. No se trata de negar la importancia de los gobiernos nacionales, sino de reconocer que éstos no tienen control absoluto sobre la UE y que se han creado instituciones supranacionales con intereses propios y capacidades de gobierno¹⁸.

Simon Hix señala que la UE puede definirse como sistema político siguiendo las definiciones clásicas de Gabriel Almond y David Easton¹⁹. Estos autores destacan cuatro características esenciales de los sistemas políticos democráticos: 1) hay un conjunto estable y bien definido de instituciones; 2) los ciudadanos y grupos sociales buscan satisfacer sus deseos políticos interactuando con el sistema político, ya sea directamente o por medio de organizaciones intermediarias, como grupos de interés o partidos políticos; 3) las decisiones tomadas dentro del sistema político tienen consecuencias significativas

¹⁷ Véanse Simon Hix, *The Political System of the European Union*, Nueva York, St. Martin's Press, 1999; Paul Margette, *Le régime politique de l'Union Européenne*, París, Presses de Sciences Po, 2003; y John Peterson y Michael Schakleton, *The Institutions of the European Union*, Oxford, University Press, 2002.

¹⁸ Véase Wayne Sandholtz, "European Integration and Supranational Governance", *Journal of European Public Policy*, 4 (1997), pp. 297-317.

¹⁹ Gabriel Almond, "Comparing Political Systems", *Journal of Politics*, 18 (1956), pp. 391-409; y David Easton, "An Approach to the Study of Political Systems", *World Politics*, 9 (1957), pp. 383-400, cit. por Simon Hix, *op. cit.*, p. 2.

en la distribución de recursos económicos, políticos y sociales; y 4) hay una retroalimentación continua entre *outputs*, nuevas demandas y nuevas decisiones.

La UE presenta esos cuatro elementos. En primer lugar, la estabilidad y complejidad institucional alcanzadas por la Unión son mucho mayores a las de cualquier otro régimen internacional. El cuadrángulo institucional de la UE –formado por la Comisión, el Consejo de Ministros, el PE y la Corte de Justicia– se estableció en el decenio de 1950 y desde entonces varios tratados y reformas han otorgado poderes ejecutivos, legislativos y judiciales a dichas instituciones.

En segundo lugar, existen varios grupos que hacen llegar sus demandas al sistema, desde asociaciones de comerciantes hasta sindicatos y partidos políticos. Sin duda, los grupos más poderosos e institucionalizados en el sistema político de la UE son los gobiernos nacionales y los partidos políticos. En este sentido es importante destacar que, si bien los gobiernos nacionales tienen una posición de intermediación privilegiada en el sistema, éstos no monopolizan las demandas políticas como ocurre en la mayor parte de las organizaciones internacionales.

La tercera característica también se cumple debido a que las políticas formuladas e implantadas en la UE abarcan casi todas las áreas de política pública: por ejemplo, regulación de mercados, comercio internacional, política social, medio ambiente, agricultura, políticas regionales, investigación, derechos humanos, educación, transporte, seguridad internacional, entre otras. En suma, las decisiones que se toman dentro del sistema de la UE tienen consecuencias significativas en todos los Estados miembros y en los ámbitos económico, político y social.

Finalmente, el proceso político en la UE también tiene como característica la retroalimentación constante. Se llevan a cabo varios encuentros dentro y entre

instituciones de la UE, gobiernos nacionales, grupos de interés y partidos políticos. Asimismo, existe una red bastante extensa de instancias para canalizar las demandas políticas y dirimir las diferencias entre instituciones, instancias de gobierno, Estados miembros y grupos políticos.

Así pues, el diseño institucional de la UE constituye un sistema político estable y complejo. Lo que es importante enfatizar es que no existe un Estado solo y unificado, sino varios Estados, cuyas estructuras atraviesan el entramado institucional comunitario dando lugar a un sistema político a escala europea.

Desde el punto de vista de Almond, la existencia de un sistema político sin un Estado unificado sería imposible, ya que “...el uso legítimo de la coerción física es monopolio de los Estados; los sistemas políticos se encargan exclusivamente del alcance, la dirección y las condiciones bajo las cuales se lleva a cabo esta coerción”²⁰. Por lo tanto, un sistema político de esa naturaleza no tendría razón de ser. Sin embargo, algunos teóricos contemporáneos, como Bertrand Badie y Pierre Birnbaum, argumentan que “el Estado debe entenderse más bien como un fenómeno único, como algo innovador desarrollado en un contexto geográfico y cultural específico...por ello, es incorrecto mirar el Estado como la única manera de gobernar las sociedades en todos los tiempos y en todos los lugares”²¹. Siguiendo este argumento es acertado pensar que la integración europea ha creado un sistema novedoso y único de organización política, un sistema político con múltiples Estados.

²⁰ Gabriel Almond, art. cit., p. 395.

²¹ Bertrand Badie y Pierre Birnbaum, *The Sociology of the State*, Chicago, University Press, 1989, pp. 135-137.

“División” de poderes y multidimensionalidad del sistema

La UE descansa esencialmente en cinco instituciones: La Comisión Europea, el Consejo de Ministros, el Parlamento Europeo, la Corte de Justicia Europea y el Tribunal de Cuentas. Si observamos la división de poderes de la Unión a través de este pentágono institucional encontramos que el poder judicial es el único que recae visible y exclusivamente en una institución: la Corte de Justicia. Ésta detenta la máxima autoridad judicial de la UE y colabora estrechamente con las cortes nacionales para supervisar el cumplimiento de la ley.

El Tribunal de Cuentas también tiene una función específica: está encargado del control del gasto institucional. Este órgano fue elevado a rango de institución Europea en el Tratado de Maastricht con el fin de reforzar los principios de transparencia y control sobre las cuentas de la Unión. Es, en esencia, una institución de rendición de cuentas, no tiene facultades para sancionar y se limita a reflejar en sus informes las anomalías constatadas.

En lo que respecta a los poderes ejecutivo y legislativo, la distribución de facultades y responsabilidades es más compleja, e incluso confusa, ya que involucra a las otras tres instituciones. Paul Magonette sintetiza esta complejidad con la frase siguiente: “En la UE, los equilibrios políticos emergen de un ‘triángulo’ formado por la Comisión, el Consejo y el Parlamento. Estas instituciones articulan las relaciones de poder que generan en la Unión una vida política tan disonante...”²².

Como mencioné anteriormente, a primera vista, el arreglo institucional de la UE indica que los poderes están divididos debido a que la Comisión, entendida como el

²² Paul Magonette, *op. cit.*, p. 89.

principal órgano ejecutivo, no requiere de mayoría permanente en el PE. Este arreglo institucional se asemeja al del sistema suizo, donde un ejecutivo colegiado –el Consejo Federal Suizo– rinde cuentas al legislativo, pero no se elige de manera directa ni es requisito que sea respaldado por mayoría parlamentaria. Sin embargo, al analizar cuidadosamente el equilibrio institucional de la UE constatamos que la articulación de las relaciones de poder entre la Comisión, el Consejo y el PE es aún más compleja.

Aunque la Comisión es, fundamentalmente, una institución del poder ejecutivo, también lleva a cabo tareas legislativas. Está compuesta por un cuerpo colegiado de 25 comisionados –uno de cada Estado miembro– y una burocracia con 36 directores generales. Entre las facultades y responsabilidades de gobierno de esta institución destacan las siguientes: iniciar el proceso legislativo, monopolizar las iniciativas de políticas comunitarias, supervisar la implementación de esas políticas, representar a la UE en la escena internacional y administrar el presupuesto europeo. Así, la Comisión no sólo es un órgano ejecutivo, sino que también desempeña un papel importante en la vida legislativa de la UE al monopolizar el derecho de iniciativa.

El Consejo de Ministros también tiene funciones ejecutivas y legislativas. Por un lado, participa en la fase de ejecución de políticas por medio del procedimiento de “comitología”. La comitología fue diseñada por el Consejo y consiste, *grosso modo*, en un sistema bastante complejo de comités nacionales que somete la implementación de las políticas comunitarias al escrutinio de los gobiernos nacionales. Por lo tanto, bajo la aplicación del procedimiento de comitología, el poder ejecutivo de la UE es bicéfalo.

Por otro lado, el Consejo interviene en el proceso legislativo mediante el procedimiento de codecisión, que permite al PE y al Consejo actuar como órganos colegisladores para enmendar las iniciativas enviadas por la Comisión. Podríamos decir

que la UE cuenta con un sistema dual de representación política: los Estados miembros son representados en el Consejo y los ciudadanos europeos en el PE.

El PE está compuesto por 732 eurodiputados, los cuales se eligen de manera directa cada cinco años y tienen poderes legislativos de consulta, enmienda y veto. También están facultados para llevar a cabo mociones de censura en contra de la Comisión, ratificar el nombramiento del presidente de ésta y aprobar y modificar el presupuesto europeo.

Así pues, el equilibrio de poderes que surge del triángulo institucional formado por la Comisión, el Consejo y el Parlamento muestra que no existe una verdadera división de poderes —aunque tampoco podemos afirmar que exista una fusión. Las facultades y responsabilidades legislativas se distribuyen a lo largo de los tres polos del triángulo, mientras que el poder ejecutivo es dual, por lo que no hay una separación diáfana de poderes.

La ausencia de una separación clara de poderes en la UE genera una multiplicidad de mecanismos de toma de decisiones. Esta red de mecanismos es aún más compleja si tomamos en cuenta que la distribución de poder político en la UE no sólo se lleva a cabo horizontalmente, esto es entre las instituciones supranacionales, sino también verticalmente, es decir entre los niveles de gobierno supranacional y nacional.

Las relaciones entre actores e instituciones supranacionales y nacionales hacen de la UE un sistema político multidimensional. Esto se debe a que la autoridad política no se distribuye de manera independiente entre las instancias de gobierno supranacional y nacional, sino que hay vínculos importantes de cooperación y diversos mecanismos de

control entre ambas²³. En suma, no hay un centro supranacional en el que se deposite la autoridad política de la UE y, por ende, esta autoridad está repartida en múltiples niveles²⁴.

La multidimensionalidad del sistema político de la UE se refleja en su vida partidista y en la de sus Estados miembros. Se ha configurado un sistema de partidos supranacional al interior del PE, pero los componentes de este sistema, es decir los grupos políticos parlamentarios, se articulan con base en las estructuras partidistas nacionales. En consecuencia, se han construido sistemas de partidos multinivel, que vinculan los sistemas nacionales con el supranacional tejiendo una red amplia de relaciones horizontales y verticales²⁵. La situación es más complicada en los sistemas federalistas y casi federalistas –como en Alemania, Bélgica, Italia y España–, ya que en estos casos también intervienen partidos regionales, que generan sistemas de partidos de tres niveles: supranacional, nacional y regional.

²³ En el sistema político de la UE se ha alcanzado un equilibrio entre los niveles de poder supranacional y nacional: la UE está bajo el control de los Estados miembros y éstos bajo el control de ésta. Pero las relaciones entre estas esferas de poder no están exentas de conflictos. Al respecto, Magnette señala lo siguiente: “Las tensiones entre los diferentes niveles de poder forman parte integral de todo sistema político. Incluso los Estados unitarios o aquellos que no conocen más que formas laxas de descentralización deben enfrentar periódicamente la oposición de autoridades locales o regionales. Este fenómeno se acentúa en la UE, donde se han puesto en práctica formas complejas de repartición de tareas entre los distintos niveles de poder” (*op. cit.*, p. 61).

²⁴ Robert Ladrech argumenta que “[En la UE] la autoridad política se localiza en múltiples niveles, y el grado de autoridad depende tanto de la arena política en cuestión como de factores históricos y culturales. No se ha logrado imponer un centro supranacional sobre los gobiernos nacionales en términos de autoridad y lealtad, pero el Estado nación ha dejado de ser la única fuente de autoridad política” (“Partisanship, and Party Formation in European Politics”, *Comparative Politics*, enero 1997, p. 168).

²⁵ Véase Kris Deschouwer, *The European Multi-level Party Systems: Towards a Framework for Analysis*, Florencia, EUI, 2000.

El déficit democrático

El debate sobre el déficit democrático es uno de los más importantes en la UE y ha adquirido mayor importancia y sentido desde que se llevaron a cabo las primeras elecciones directas al PE en 1979. El concepto de “déficit democrático” es algo ambiguo y hasta la fecha no se ha elaborado una definición que satisfaga a toda la comunidad académica. Con el propósito esclarecer el concepto, J. H. H. Weiler construyó una “versión estándar”, que define la situación de déficit democrático en función de las razones siguientes: 1) se han transferido importantes funciones de gobierno a la Comisión; 2) los parlamentos nacionales se han debilitado en términos relativos, ya que han perdido capacidad de control sobre el ejecutivo de la UE; y 3) el incremento de los poderes del PE ha sido insuficiente para compensar la pérdidas de poder que han sufrido los parlamentos nacionales²⁶.

En síntesis, el déficit democrático se debe a que el control parlamentario sobre el poder ejecutivo es muy limitado. Para Weiler, la democracia de la UE debe ser parlamentaria. Este punto de vista, empero, no es compartido por todos los académicos, ya que hay distintas opiniones sobre el tipo de democracia que es factible y deseable en la UE. Para Simon Hix, por ejemplo, una democracia parlamentaria tendería a la cartelización de los europartidos, por lo que es preferible establecer un sistema presidencial²⁷.

²⁶ J. H. H. Weiler *et al.*, “European Democracy and Its Critique”, en J. Hayward (ed.), *The Crisis of Representation in Europe*, Londres, Frank Cass, 1995, pp. 4-39.

²⁷ Simon Hix, “Elections, Parties and Institutional Design: A comparative Perspective on European Union Democracy”, *West European Politics*, 21 (1998), pp. 19-52.

Pero más allá de estas discusiones conceptuales, el problema en cuestión es claro: el aparato de gobierno no está legitimado democráticamente. La Comisión, que es el brazo principal del poder ejecutivo, no está sujeta a refrendo democrático; y en teoría, el cuerpo colegiado de esta institución es políticamente neutro, pero es innegable que el proceso mediante el cual se designan los comisionados está politizado. Por otra parte, el control del PE sobre la Comisión es muy limitado. Si bien el PE se ha fortalecido en los últimos decenios como órgano legislador y de representación, este fortalecimiento no ha incorporado responsabilidades de control sobre el poder ejecutivo.

La necesidad de legitimar el gobierno de la UE también es, en buena medida, producto de la creciente politización de la comunidad. La profundización de la integración europea ha abierto un espacio para el reclamo y la movilización de intereses políticos. Las oposiciones políticas al Tratado de Maastricht en 1992, las polémicas que suscitó la Comisión Barroso y la reciente discusión sobre la Constitución europea, entre otras controversias, han puesto en evidencia que las decisiones en la UE no pueden tomarse sin considerar diversos intereses políticos. Considerando que esta politización va en aumento, varios académicos se han preocupado por analizar hasta qué punto es pertinente democratizar la Unión²⁸.

Más que discutir si es deseable y factible democratizar la UE, es importante enfatizar que el PE y los partidos políticos desempeñan un papel esencial en la incipiente vida democrática de la UE. En primer lugar, facultar al PE ha sido, tradicionalmente, una

²⁸ Véanse Jean-Louis Quermonne, « La crise de la démocratie en Europe : le déficit démocratique », *Collegium*, núm. 4, 1996, pp. 5-16 ; Renaud Dehousse, “Constitutional Reform on the European Community: are there Alternatives of the Majoritarian Avenue?”, *West European Politics*, 118 (1995), pp. 118-136 ; Simon Hix, art. cit.; y J. H. H. Weiler *et al.*, *op. cit.*

válvula de escape en los momentos de crisis de representatividad o de legitimidad democrática en la UE. De hecho, uno de los principales factores que explican el fortalecimiento del PE es la denuncia constante de déficit democrático.

En segundo lugar, los partidos políticos tienen influencia en cada una de las instituciones de la Unión: los partidos nacionales compiten por el control del aparato de gobierno en cada Estado miembro y los ganadores de esta competencia son representados en el Consejo de Ministros; los comisionados también suelen ser miembros de organizaciones partidistas, que apoyan su nombramiento; y los legisladores del PE pertenecen a un partido político nacional, que a su vez está vinculado a un grupo político supranacional. Por lo tanto, la vida política de la UE se nutre, en gran parte, de la vida partidista de los Estados nacionales.

Finalmente, cabe destacar que en cualquier democracia moderna la organización y legitimación de elecciones es impensable sin la presencia de partidos políticos. Por eso, en las discusiones sobre el déficit democrático de la UE, son frecuentes los señalamientos relativos a la necesidad de consolidar un sistema de partidos supranacional, lo que sugiere que la democratización de la Unión sólo puede ocurrir por medio del fortalecimiento del sistema de partidos que se ha formado al interior del Parlamento.

1.3 LAS FAMILIAS IDEOLÓGICAS

El factor ideológico es fundamental para entender la composición y el comportamiento del sistema de partidos del PE. Los grupos políticos del Parlamento se articulan a partir de las familias ideológicas europeas, muchas de las cuales han formado federaciones trasnacionales de partidos o han establecido al menos lazos de cooperación trasnacional. El propósito de este apartado es definir la dimensión ideológica del sistema.

Para ello me referiré brevemente a la teoría de los *cleavages* o de las hendiduras de Lipset y Rokkan, y después me enfocaré en el estudio de Klaus von Beyme sobre las *familles spirituelles*.

La teoría de las hendiduras

En *Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments*, Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan explican que los sistemas de partidos políticos en Europa occidental se formaron a partir de hendiduras de orden político, económico, social y cultural. La idea principal es que estas hendiduras surgieron en momentos históricos decisivos y han sido reflejadas en las organizaciones partidistas. Para desarrollar esta teoría, Lipset y Rokkan construyen un modelo que consta de dos dimensiones de conflicto que se intersecan: una *territorial*, representada por un eje vertical, y otra *funcional*, representada por un eje horizontal.

El extremo superior del eje territorial representa los conflictos entre las élites nacionales por el control del poder central, mientras que en la parte inferior se encuentran las oposiciones locales y regionales al centralismo del Estado nación. Con respecto a la dimensión funcional, a la izquierda del eje se encuentran las oposiciones de intereses específicos: por ejemplo, los conflictos entre productores y compradores o entre trabajadores y patrones. A la derecha se ubican conflictos de orden ideológico y religioso.

Los autores argumentan que las hendiduras rara vez son exclusivamente territoriales o funcionales, de modo que los sistemas de partidos suelen reflejar diversas constelaciones de conflictos. Para analizar las variantes de estas constelaciones, los autores distinguen cuatro hendiduras críticas. Dos de ellas son producto de lo que llaman la “Revolución Nacional”: 1) el conflicto entre el centralismo de la nación y las

resistencias étnicas, lingüísticas o religiosas de las provincias o las periferias; y 2) el conflicto entre el Estado nación y la iglesia²⁹. Las otras dos hendiduras son consecuencia de la Revolución industrial: 3) los conflictos entre el sector primario de la economía y la clase industrial en ascenso; y 4) los conflictos entre patrones y trabajadores³⁰.

De acuerdo con Lipset y Rokkan, el desarrollo de estas hendiduras implicó un proceso en el que se configuró un sistema de representación a partir de la desarticulación del sistema precedente. En este proceso se desarticulaban los vínculos de cohesión y solidaridad del sistema anterior para dar origen al establecimiento de nuevos lazos de lealtad. Las interacciones entre estas constelaciones de conflictos crearon identidades distintivas y duraderas, formaron instituciones y establecieron patrones de competencia política.

En síntesis, Lipset y Rokkan señalan que los partidos se han formado con base en afinidades políticas, de clase, religiosas y regionales. Estas afinidades, que son las raíces ideológicas de los partidos, han trascendido las barreras nacionales, ya que han permitido que los partidos políticos de Europa occidental construyan lazos de cooperación transnacional y formen familias ideológicas o “espirituales”.

« Les familles spirituelles » de Klaus von Beyme

La teoría de las hendiduras constituyó la base de muchos otros estudios sobre partidos políticos, como el desarrollado por Klaus von Beyme en *Political Parties in*

²⁹ 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

³⁰ *Loc. cit.*

Western Democracies. En esta investigación, dicho autor analiza la evolución histórica de los partidos políticos en Europa occidental y los compara en términos de estructura organizativa, competencia y composición de electorado. El argumento de von Beyme es que las ideologías explican las similitudes y diferencias entre los partidos. Por lo tanto, clasifica los partidos europeos en nueve familias ideológicas o *familles spirituelles*: 1) liberales y radicales, 2) conservadores, 3) socialistas y social demócratas, 4) demócrata cristianos, 5) comunistas, 6) agrarios, 7) etnorregionalistas, 8) de extrema derecha y 9) ecologistas³¹. Como veremos a continuación, todas estas familias están presentes en el PE³².

Los primeros partidos liberales surgieron a partir de grupos burgueses que se organizaron políticamente con el fin de defender sus intereses frente a los terratenientes que controlaban el Estado. Los orígenes de estas organizaciones se remontan al siglo XVII: aunque el término de “liberal” todavía no existía, los *Whigs* pueden considerarse como los primeros liberales debido al énfasis que ponían en la libertad y en los principios revolucionarios de 1688. En otros países de Europa –en Francia, Italia y Bélgica, entre otros–, el término “liberal” adquirió verdadero significado tras la revolución francesa.

En las bases del liberalismo hay una fe optimista en el individuo, una búsqueda de igualdad en términos de derechos políticos y una clara convicción de la necesidad de separar el Estado de la sociedad. En el PE, los partidos liberales formaron el grupo de la

³¹ Klaus von Beyme, *Political Parties in Western Democracies*, Nueva York, St. Martin's Press, 1985, pp. 29-158.

³² La única familia que ya no es claramente identificable es la de los partidos agrarios. Estas organizaciones surgieron en países de industrialización tardía, con poblaciones rurales extensas –en los países escandinavos, por ejemplo–, pero terminaron siendo absorbidos por partidos de derecha y de corte fascista.

Europa Liberal Demócrata y Reformista (ELDR), que se ubica en el centro del continuo ideológico izquierda-derecha y tradicionalmente ha sido la tercera fuerza política del PE. Este grupo está a favor de la integración europea en los ámbitos político y económico, por lo que promueve políticas de libre mercado mediante el fortalecimiento de instituciones políticas supranacionales.

Los partidos conservadores se desarrollaron casi al mismo tiempo que los liberales, pues surgieron como oposición al liberalismo. En Gran Bretaña, los *Tories* de finales del siglo XVII son el antecedente del Partido Conservador, pero en el resto de Europa los grupos políticos conservadores se consolidaron tras la Revolución francesa. Estos partidos se definieron como defensores del *status quo*, adquirieron rasgos paternalistas y estuvieron propensos a fomentar la intervención del Estado con el propósito de preservar el orden político, económico y social. Además, se masificaron rápidamente y se convirtieron en la principal fuerza política de derecha en países con Iglesias nacionales independientes de Roma –como en Gran Bretaña y en los países escandinavos.

En el PE, los conservadores están representados por el Partido Popular Europeo (PPE)³³, que en el ámbito económico está a favor de la integración y de la desregulación del mercado, pero en el terreno político se opone a la construcción de autoridades supranacionales que minen la soberanía, la democracia y la cultura de los Estados nacionales.

³³ Como señalo en el capítulo tres, en un inicio los conservadores formaron su propio grupo, integrado esencialmente por los miembros del Partido Conservador británico. Si embargo, a partir de la tercera legislatura (1989-1994), los conservadores pasaron a formar parte del grupo del Partido Popular Europeo.

Los socialistas se configuraron como partidos *sui generis* en muchos aspectos. A diferencia de los conservadores y de los liberales, estos partidos nacieron fuera de las instituciones parlamentarias –con excepción del caso francés. En algunos casos, esto se debió a que su ideología entraba en conflicto con la autoridad política o a que no eran lo suficientemente fuertes como para competir en las elecciones. Sin embargo, estos grupos hicieron del socialismo una amenaza revolucionaria y un movimiento internacional.

Los partidos socialistas fueron los primeros en tener organizaciones transnacionales. En 1864, tras el desgaste del movimiento *cartista* en Gran Bretaña, los sindicatos promovieron la idea de fomentar la solidaridad internacional entre clases trabajadoras, lo que dio origen a la primera “Internacional” socialista. La segunda Internacional socialista se fundó en 1889, siguió los lineamientos del pensamiento marxista y se consolidó como un movimiento de masas con delegados franceses y alemanes en su mayoría.

El contenido de los programas de los partidos socialistas varió de un país a otro, pero en todos había una ideología de integración entre Estado y sociedad. Estos partidos tenían re apoyaron en la estructura propiamente partidista y en las estructuras sindicales; de hecho, en algunos casos, como en el británico, los sindicatos se volvieron predominantes. En la primera mitad del siglo XIX, algunos socialistas moderaron su discurso, defendieron las instituciones democráticas y propusieron políticas económicas con base en los cánones del keynesianismo. Estos socialistas consolidaron la ideología socialdemócrata e hicieron de ella una fuerza política de primer orden en Europa.

Actualmente, el Partido de los Socialistas Europeos (PSE) es la segunda fuerza política del PE. Este partido apoya el fortalecimiento de las instituciones supranacionales y las políticas económicas, aunque se opone moderadamente a los límites que impone el

régimen de competencia económica de la UE sobre la capacidad reguladora de los Estados.

Los partidos demócrata cristianos tienen sus orígenes en los grupos católicos que se formaron en el siglo XIX para contrarrestar las políticas seculares de los partidos liberales. Sin embargo, fue hasta después de la Segunda Guerra Mundial que estos grupos se convirtieron en partidos políticos importantes. En la década de 1920, los grupos católicos trataron de encauzar sus intereses por medio de los partidos fascistas, pero el desprestigio de los regímenes autoritarios que instauraron estos partidos obligó a la Iglesia a formar sus propias organizaciones partidistas.

Los partidos demócrata cristianos echaron mano de los recursos de la iglesia para movilizar el electorado y se configuraron como organizaciones predominantemente ideológicas y estrechamente vinculadas a la doctrina social de la Iglesia. Han sido particularmente importantes en Italia, Francia, Bélgica, Holanda y Alemania. En el PE están representados por el Partido Popular Europeo (PPE), que posee el mayor número de escaños y apoya enfáticamente la integración política y económica en Europa.

Si bien el “fantasma del comunismo” recorría Europa y generaba divisiones al interior de los socialistas desde mediados del XIX, los partidos comunistas surgieron hasta principios del siglo XX como consecuencia de una escisión al interior del movimiento socialista. La formación de estos partidos fue, en buena medida, resultado de divisiones generadas por la primera guerra mundial. Las posturas ante el conflicto armado acentuaron el distanciamiento entre socialistas radicales y moderados, lo que desembocó en la creación de nuevas organizaciones políticas.

Así pues, la escisión al interior del movimiento socialista dio lugar a que los socialistas dispuestos a formar parte de las instituciones democráticas se distanciaran de

aquellos que se oponían a la democracia. Estos últimos basaron su ideología en el marxismo-leninismo y formaron partidos comunistas.

Muchos partidos comunistas estuvieron bajo el control del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS), pero desde los años sesenta varios de éstos fueron críticos de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y formaron el llamado movimiento eurocomunista. En el PE, los comunistas forman parte del Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea (IUE), que está aliado con la Izquierda Verde Nórdica (IVN), y se oponen firmemente a las políticas integracionistas que restringen la capacidad de los Estados en términos de regulación económica.

Los partidos etnorregionalistas surgieron como partidos nacionalistas tradicionales y fueron especialmente importantes en el siglo XIX, cuando algunos Estados nación, o mejor dicho Estados nacionales, estaban consolidándose. A principios del siglo XX, estos partidos perdieron visibilidad en los sistemas de partidos europeos, pero a mediados de siglo resurgieron en países como Gran Bretaña, España y Bélgica.

El resurgimiento de los partidos etnorregionalistas se debió, en buena medida, a los cambios que introdujo la integración europea en la hendidura centro-periferia. La existencia de una entidad supranacional alteró la soberanía y las funciones tradicionales del Estado nación; en cierta medida, la naturaleza de la relación entre centro y periferia cambió. De este modo surgieron nuevas oportunidades políticas y electorales para los partidos etnorregionalistas.

La familia etnorregionalista se ha venido institucionalizando en el ámbito europeo por medio de la Alianza Libre Europea (ALE). Esta familia es pro europea, ya que mira la integración como un proceso que le permite establecer vínculos de cooperación interregional y transfronteriza libre de la interferencia de los Estados.

Los partidos de extrema derecha comúnmente se vinculan con el fascismo, pero en la actualidad existen, por lo menos, dos vertientes en la extrema derecha europea. En primer lugar están las organizaciones neofascistas, que proponen políticas económicas y sociales como las instrumentadas por los regímenes fascistas en los decenios de 1930 y 1940. En segundo lugar están los partidos nacionalistas y xenófobos, algunos de ellos derivados de las tradiciones monárquicas –como la *Allianza Nazionale*– y otros formados entre las décadas de 1970 y 1980 como movimientos de protesta contra la inmigración, pero que se deslindan del fascismo y del nazismo. La mayor parte de estos partidos no está adherida a algún grupo político en el PE, pero la *Allianza Nazionale* forma parte de la Unión por la Europa de las Naciones (UEN).

Finalmente están los partidos ecologistas, que son los más recientes. El primer partido formal de esta familia fue el Partido Británico Ecologista, que se fundó en 1973. Sin embargo, el partido Verde Alemán es catalogado comúnmente como el padre de los partidos verdes, pues fue el primero en alcanzar éxito electoral. La ideología de estos partidos mezcla intereses post materialistas –como la protección del medio ambiente y el pacifismo– con propuestas de reformas económicas y políticas radicales. En el PE europeo están representados por el grupo Verde y tienen una postura ambigua ante la integración europea, ya que desaprueban las políticas económicas que afectan al medio ambiente y al mismo tiempo están a favor de una normatividad supranacional que asegure el desarrollo sustentable en Europa.

CUADRO 1. FAMILIAS IDEOLÓGICAS, GRUPOS POLÍTICOS Y POSTURAS ANTE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

Familia ideológica	Hendidura	Europartido o grupo político del PE al que pertenece	Postura ante la integración europea
Liberales	Urbano-rural Iglesia-Estado	ELDR	• A favor de la integración económica y política. • Fortalecimiento de instituciones supranacionales para promover políticas de libre mercado.
Conservadores	Urbano –rural Iglesia-Estado	PPE-DE	• A favor de la integración económica y de la desregulación del mercado. • Se oponen a las autoridades políticas supranacionales que socavan la soberanía, la democracia y la cultura de los Estados nacionales.
Socialistas	obreros-patronos	PSE	• A favor de la integración política y económica, pero se oponen moderadamente al constreñimiento de la capacidad reguladora de los Estados.
Demócrata cristianos	Iglesia-Estado	PPE-DE	• Muy a favor de la integración económica y política. • Proponen políticas de libre mercado y políticas sociales vinculadas a la doctrina social de la Iglesia católica.
Comunistas/ izquierda radical	obreros-patronos	IUE-IVN	• En contra de una integración puramente económica, sin contenido social. • Se oponen enfáticamente a las políticas europeas que restringen la capacidad intervencionista del Estado en el ámbito económico.
Etnorregionalistas	Centro-periferia	ALE	• A favor de la integración económica y política. • Propuestas de políticas europeas regionalistas para debilitar al Estado nacional.
Extrema derecha	-	No adheridos Algunos en la UEN	• En contra de la integración europea. • Políticas neofascistas y xenófobas.
Ecologistas o verdes	Materialistas-post materialistas	VERDE	• Postura ambigua ante la integración. En contra de las políticas europeas que afectan al medio ambiente y a favor del desarrollo sustentable supranacional.

Fuente: elaboración propia.

CONCLUSIONES

En este capítulo he presentado los elementos básicos para analizar el sistema de partidos del Parlamento Europeo. La primera conclusión es que la ciencia política ofrece un conjunto de conceptos y herramientas analíticas para estudiar dicho sistema. Frente a la singularidad del caso de estudio, conceptos como fragmentación, cohesión y competencia partidista permitirán definir y estudiar el comportamiento del sistema de partidos del PE.

En segundo lugar, es importante no pasar por alto los factores que explican el carácter *sui generis* del sistema. En este sentido, las características y la complejidad del régimen político europeo tienen varias implicaciones: la debilidad del PE frente a la Comisión impide que los europartidos tengan acceso al control del aparato de gobierno de la UE; la multidimensionalidad del sistema político origina una red compleja de relaciones verticales y horizontales entre los europartidos y los partidos políticos nacionales; y el déficit democrático de la UE posiciona al Parlamento y a los europartidos como los únicos actores políticos democráticos del andamiaje institucional.

Finalmente, la dimensión ideológica es fundamental para comprender el desarrollo de los europartidos. El hecho de que las *familles spirituelles* de von Beyme estén presentes en el PE sugiere que el sistema de representación política a escala europea es un reflejo de las ideologías predominantes en Europa. En otras palabras, las hendiduras que dieron origen a los sistemas de partidos nacionales han sido trasladadas al ámbito europeo ocasionando el surgimiento de un sistema supranacional. En suma, el elemento ideológico es imprescindible para analizar la fragmentación, la cohesión y la competencia del sistema de partidos del PE.

CAPÍTULO 2

FORMACIÓN Y FORTALECIMIENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO

El papel que desempeña el Parlamento Europeo en el sistema político de la UE ha cambiado significativamente a lo largo del tiempo. Se trata de una evolución paulatina en la que dicha institución ha pasado de ser un órgano consultivo a uno con verdaderas responsabilidades legislativas. Este cambio institucional ha sido impulsado por una serie de reformas que han fortalecido al Parlamento como órgano de representación política y como órgano legislador.

El propósito de este capítulo es analizar el fortalecimiento del Parlamento Europeo a partir de las principales reformas institucionales que ha sufrido desde su creación. Al estudiar cada una de éstas podremos observar con claridad que la evolución del PE forma parte de una lógica de parlamentarización como respuesta a los problemas de legitimidad democrática de la UE. Cada avance en el proceso de integración europea ha suscitado debates intensos sobre la legitimidad de las instituciones comunitarias, y éstos han desembocado invariablemente en reformas institucionales que han fortalecido al Parlamento.

El capítulo se divide en tres partes. En la primera me refiero a los antecedentes y al origen del PE. Abarco un periodo de dieciséis años –de 1952 a 1968–, que inicia con el surgimiento del PE como una asamblea para legitimar la supranacionalidad de la naciente Comunidad Europea. En esos años, el Parlamento operó dentro de un arreglo institucional muy desfavorable y trató de aumentar sus poderes sin mucho éxito.

La segunda parte es sobre el primer periodo de fortalecimiento del PE. Entre 1969 y 1979, esta institución obtuvo control parcial sobre el presupuesto europeo y se fortaleció como órgano de representación política mediante la instauración de las primeras elecciones directas en 1979. Estas reformas dieron lugar a un reacomodo institucional y permitieron que el Parlamento tuviera más presencia en la Comunidad y en los Estados miembros.

En la última parte del capítulo me enfoco en las reformas que facultaron al PE como órgano legislador. Entre 1980 y 1999 se introdujeron tres procedimientos que aumentaron los poderes legislativos del Parlamento: *Cooperación*, *Codecisión I* y *Codecisión II*. Estas reformas modificaron sustancialmente el arreglo institucional de la UE y otorgaron al PE un papel destacado en el proceso legislativo.

2.1 ANTECEDENTES Y SURGIMIENTO DEL PE (1952-1968)

El PE surgió en 1957, cuando se firmaron los tratados de Roma, pero sus antecedentes se remontan a 1952, cuando se constituyó la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA). Desde su creación se definió como un órgano de representación política, que aspiraba a aumentar sus facultades legislativas gradualmente y a obtener control sobre el poder ejecutivo de la comunidad. En consecuencia, el Parlamento trató de mejorar su posición en el equilibrio institucional de la Comunidad Europea desarrollando su vida organizativa y proponiendo reformas institucionales. Sin embargo, entre 1952 y 1968, sus poderes legislativos y su carácter representativo permanecieron bastante limitados.

Antecedentes

El 18 de abril de 1951 se firmó el Tratado de París, es decir el tratado constitutivo de la CECA. Esta comunidad entró en vigor en agosto de 1952 y desde sus inicios descansó en un cuadrángulo institucional formado por una Alta Autoridad, un Consejo de Ministros, un Tribunal de Justicia y una Asamblea Común. Ese arreglo institucional se caracterizó por un desequilibrio evidente: la Alta Autoridad –antecesora de la Comisión Europea– tuvo más peso que las otras instituciones y destacó por ser un órgano verdaderamente supranacional, pues controló de manera significativa la producción y distribución de carbón y acero en Europa³⁴.

Por otra parte, el Consejo de Ministros se estableció para representar los intereses de los Estados miembros y contrarrestar el poder supranacional de la Alta Autoridad; y el Tribunal de Justicia también se creó con el fin de evitar una posible tiranía supranacional y proteger los intereses de los miembros de las industrias del carbón y del acero.

La idea de instaurar una Asamblea Común en la CECA no fue contemplada por Robert Schuman –el ministro francés de asuntos exteriores–, pero sí estuvo presente en el plan original de Jean Monnet –quien fue el artífice del Tratado de París. Monnet se percató de que una asamblea de esa índole era necesaria para que la CECA fuera respaldada por la opinión pública

La decisión final de implantar una asamblea fue, en buena medida, resultado de un debate sobre la rendición de cuentas de la Alta Autoridad. En las negociaciones de la

³⁴ La lógica que estuvo detrás del establecimiento de la Alta Autoridad fue la de delegar soberanía a un órgano supranacional para evitar que el requisito de unanimidad en la toma de decisiones del Consejo de Ministros ocasionara parálisis.

CECA, Dirk Spierenburg, líder de la delegación holandesa, advirtió a su gobierno que el poder de la Alta Autoridad podía conducir a una dictadura supranacional, ejercida por un grupo de expertos, sobre las industrias nacionales del carbón y del acero. Esta percepción fue compartida por los otros dos países del Benelux y propició que franceses y alemanes reflexionaran sobre el tema. La necesidad de controlar la Alta Autoridad también fue inminente en tanto que todos los Estados miembros eran democracias parlamentarias. En este sentido, Monnet afirmó que “Europa no puede construirse sin una asamblea en un mundo [el mundo europeo occidental] en el que la autoridad del gobierno deriva de asambleas parlamentarias representativas”³⁵.

Finalmente se determinó instaurar la Asamblea Común, pero sus facultades fueron tan escasas que no constituyeron un contrapeso real al poder de la Alta Autoridad³⁶. La Asamblea contó con 78 miembros³⁷: 18 alemanes, 10 belgas, 18 franceses, 18 de italianos, 4 luxemburgueses y 10 holandeses³⁸. Esos asambleístas tuvieron poderes de supervisión

³⁵ *Historical Archives of the European Communities*, Florencia, julio 11 de 1950, cit. por Berthold Rittberger en “The Creation and Empowerment of the European Parliament”, *Journal of Common Market Studies*, 41 (2003), p. 212.

³⁶ A pesar del entusiasmo mostrado por Monnet para constituir la Asamblea Común, esta institución casi no fue tomada en cuenta en las negociaciones previas al establecimiento de la CECA. La Asamblea fue mencionada sólo en diez de los más de cien artículos del tratado constitutivo de la CECA (Amie Kreppel, *The European Parliament and Supranational Party System*, Cambridge, University Press, 2002, pp. 54 y s.).

³⁷ En los tratados de París se estipuló que los miembros de la Asamblea común *podían* ser elegidos de manera directa, pero los Estados miembros tenían derecho de decidir cómo elegir a sus representantes. Esto propició que todos los Estados optaran por asignar a representantes de sus legislaturas nacionales como miembros de la Asamblea Común. Por lo tanto, los asambleístas tenían un mandato dual: por un lado, eran miembros de la Asamblea Común, y por otro, miembros de su parlamento nacional. Pero sólo eran elegidos directamente para el segundo cargo.

³⁸ Henri Manzanarès, *Le Parlement Européen*, París, Editions Berger-Levrault, 1964, p. 50.

limitados y mal definidos, y sus responsabilidades legislativas fueron prácticamente nulas. Se les concedió la facultad de iniciar una moción de censura en contra de la Alta Autoridad, pero ésta sólo podía llevarse a cabo cuando se presentaba el reporte anual y con una mayoría de dos tercios de los assembleístas.

A comparación de los parlamentos nacionales, la Asamblea Común fue notoriamente débil, pero fue muy distinta de las otras asambleas internacionales de su tiempo, ya que fue la primera en organizarse con base en afinidades ideológicas y no en delegaciones nacionales³⁹. En un periodo de dos años, se crearon seis comités internos en la Asamblea y se gestaron tres grupos políticos supranacionales –el demócrata cristiano, el socialista y el liberal.

Surgimiento del PE

En 1955 ya se había planteado la posibilidad de llevar la cooperación supranacional a nuevas arenas. Se había propuesto, por ejemplo, crear una Comunidad Política Europea y una Comunidad de Defensa Europea. Estas propuestas no lograron concretarse, pero ello no impidió que los alcances de la integración europea se redefinieran y ampliaran. En ese mismo año, los países del Benelux elaboraron una propuesta para acelerar el proceso de integración. Paul-Henri Spaak, primer ministro belga y ex presidente de la Asamblea Común, hizo un llamamiento a los países de la CECA para profundizar el proceso de integración mediante la cooperación supranacional

³⁹ Para destacar el carácter ideológico que tuvo la Asamblea Común desde su creación es interesante mencionar que el socialista belga Paul-Henri Spaak, el primer presidente de dicha Asamblea, derrotó al demócrata cristiano alemán von Breton gracias al apoyo de todos los socialistas, incluyendo el de los alemanes, quienes optaron por votar en contra del candidato alemán.

en nuevos ámbitos. Esa propuesta se expresó formalmente en el “Memorandum del Benelux” y exhortó a todos los Estados miembros a cooperar en el sector energético –con especial atención en la energía atómica–, en la arena social y en el ámbito económico más allá de las industrias del carbón y del acero.

La reacción de los Estados miembros fue positiva y las negociaciones derivaron en los dos tratados de Roma: el de la Comunidad Económica Europea (CEE) y el de la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM). En el primer tratado se convino profundizar la integración económica entre los seis países de la CECA mediante la creación de un mercado interno libre. El segundo tratado se enfocó en el desarrollo de la energía atómica y en el uso pacífico de ésta en Europa. En marzo de 1957, los seis Estados miembros firmaron los tratados para constituir las dos comunidades nuevas.

La CEE y la EURATOM coexistieron con la CECA dando origen a nuevos arreglos y equilibrios institucionales en el ámbito supranacional. Aunque eran tres comunidades distintas, articulaban en conjunto una gran “Comunidad Europea”⁴⁰. La Alta Autoridad prevaleció en la CECA, pero en las nuevas comunidades se instauraron dos Comisiones con facultades similares a las de la Alta Autoridad. Esas dos Comisiones también tuvieron carácter supranacional, pero fueron menos autónomas que la Alta Autoridad, ya que en la CEE y en la EURATOM se implantaron Consejos de Ministros más fuertes que el de la CECA.

⁴⁰ Formalmente eran tres comunidades, pero por razones meramente prácticas se hacía referencia a las tres de manera conjunta bajo el nombre de “Comunidad Europea”. Por lo tanto, cuando me refiera a la Comunidad Europea incluiré de manera implícita a las tres comunidades: la CECA, la EURATOM y la CEE.

Cada comunidad contó con una Comisión –o una Alta Autoridad– y un Consejo, pero sólo hubo una Asamblea y una Corte de Justicia para las tres comunidades. Esto implicó un cambio importante en la vida institucional comunitaria y favoreció la formación de una institución parlamentaria en el ámbito europeo.

La Asamblea Común de la CECA fue disuelta y se instauró la Asamblea Parlamentaria Europea, que fue integrada por 142 miembros⁴¹ y se dio a conocer, de manera informal, como el “Parlamento Europeo”. Por lo tanto, podemos afirmar que en aquel momento nació lo que hoy se reconoce formalmente en los tratados como Parlamento Europeo. Esta institución sesionó por vez primera en marzo de 1958, con Schuman como Presidente.

El PE se diferenció de la Asamblea Común en algunos aspectos. En primer lugar, la facultad de iniciar una moción de censura contra las Comisiones o la Alta Autoridad ya no se limitó al reporte anual, sino que se permitió llevarla a cabo en cualquier momento y sobre cualquier asunto. En segundo lugar, los nuevos tratados permitieron al PE participar en la vida legislativa mediante la aplicación del procedimiento de Consulta en algunas áreas. En algunos artículos de los tratados se especificó que el Consejo y la Comisión debían consultar al PE para saber su opinión sobre ciertas iniciativas, aunque éstos no estaban obligados a seguir las recomendaciones parlamentarias⁴².

El procedimiento de Consulta funciona de la manera siguiente: la Comisión propone una iniciativa, el PE emite una opinión –generalmente enmendando la propuesta

⁴¹ De los 142 miembros que integraron la Asamblea Parlamentaria Europea, 50 habían formado parte de la Asamblea Común (Amie Kreppel, *op. cit.*, p.58).

⁴² La aplicación de la Consulta se convino para 22 casos en el tratado de la CEE y 11 en el tratado de la CECA (Richard Corbett, « Des pouvoirs construits par voie coutumière », en P. Delwit, J-M Waele y P. Magnette, eds., *A quoi sert le Parlement européen?*, Bruxelles, Complexes, 1999, p.64).

inicial–, después la Comisión puede hacer modificaciones incorporando o no las recomendaciones del PE y, finalmente, el Consejo decide aceptar la iniciativa por mayoría calificada o enmendarla por unanimidad.

Si bien la creación del Parlamento Europeo fue un avance institucional importante –ya que tuvo más facultades y responsabilidades que la Asamblea Común–, los poderes de éste permanecieron limitados con respecto a los de las Comisiones y de los Consejos. Los miembros del PE todavía eran designados por los parlamentos nacionales, sus responsabilidades legislativas eran precarias y no tenían control sobre el presupuesto de las comunidades.

En los diez años que siguieron a los tratados de Roma, es decir entre 1958 y 1968, las comunidades europeas enfrentaron un periodo de crisis y anquilosamiento. En teoría, la implementación de estos tratados se llevaría a cabo en tres etapas, iniciando la última de éstas en 1966, pero hubo un retraso de veinte años y la ejecución de estas fases concluyó hasta 1986, cuando se firmó el Acta Única Europea⁴³.

Este decenio de inmovilidad perjudicó al PE, ya que sus expectativas de fortalecimiento se vieron frustradas. Dicha institución se había fijado como meta principal el establecimiento de las elecciones directas y propuso, en el “Reporte Dehousse” (mayo de 1960), un procedimiento para elegir directamente a los miembros parlamentarios en los

⁴³ Es importante precisar que el decenio de 1960 fue un periodo de estancamiento no sólo para el Parlamento, sino para la Comunidad entera. En esta década se reavivaron los nacionalismos, se cuestionó la supranacionalidad de las comunidades y se debatió mucho sobre el rumbo que debía seguir el proceso de integración. La situación llegó a ser tan crítica que, en 1965, debido a desacuerdos sobre los mecanismos de financiamiento de la comunidad –y en particular de la Política Agrícola Común (PAC)–, los franceses, liderados por el presidente Charles de Gaulle, boicotearon el Consejo de Ministros originando la llamada crisis de “la silla vacía”.

seis Estados de las comunidades europeas⁴⁴. Sin embargo, el “Reporte Dehousse” fue ignorado casi por completo. En 1963 y 1969 se presentaron otras dos iniciativas en el mismo sentido, pero tampoco se materializaron. El PE también se había planteado como objetivo tener control sobre el presupuesto europeo, pero esta aspiración tampoco se concretó.

Ante esta situación, el PE puso en práctica varias estrategias para tratar de mejorar su posición en el entramado institucional europeo. La primera consistió en desarrollar su vida organizativa apoyándose en los grupos políticos. Éstos fueron incluidos formalmente en la reglas del PE y constituyeron la base de su organización interna. Los debates y las propuestas orientadas a fortalecer el PE fueron impulsados por los grupos⁴⁵. De este modo se empezaron a desarrollar y articular los intereses políticos del Parlamento.

La segunda estrategia fue hacer uso pleno de sus poderes –en particular del poder de consulta. Los miembros del PE aprovecharon cada vacío legal para usar sus poderes en el sentido más amplio posible: por ejemplo, en los tratados se estipulaba que la Comisión podía incorporar las recomendaciones del PE en sus iniciativas, pero el procedimiento que debía seguirse para tomar la decisión de incorporar o no dichas recomendaciones no estaba reglamentado apropiadamente. El PE aprovechó ese vacío y exigió a la Comisión

⁴⁴ El reporte surgió del trabajo realizado al interior de una subcomisión de asuntos políticos encargada de estudiar el problema de las elecciones directas. Esta subcomisión se creó en octubre de 1958 y estuvo presidida por Jean-Maurice Dehousse (Henri Manzanarès, *op. cit.*, p. 61).

⁴⁵ Como se analiza en el tercer capítulo, los grupos políticos se convirtieron en organizaciones parlamentarias fundamentales, ya que comenzaron a desarrollarse como estructuras partidistas y tuvieron una actitud pro-integracionista.

regular los procedimientos y criterios que se aplicaban para incorporar o desechar las recomendaciones parlamentarias⁴⁶.

Una tercera estrategia fue redefinirse ante el público. En marzo de 1962, el Parlamento aprobó una resolución para cambiar su nombre de “Asamblea Parlamentaria Europea” a “Parlamento Europeo”. Dicha resolución fue ignorada por las otras instituciones comunitarias, pero fue bien recibida por los medios de comunicación, quienes empezaron a usar de manera cotidiana el nombre de Parlamento Europeo – excepto cuando se hacía mención de los documentos oficiales⁴⁷.

Pese a los esfuerzos realizados por el PE, su posición en el equilibrio institucional no mejoró. Pero esto no propició que dejara de tener expectativas altas de fortalecimiento. Aunque débil frente a otras instituciones comunitarias, a finales de la década de 1960 se hizo evidente que un Parlamento Europeo había nacido y que trataría de fortalecerse en los años siguientes.

2.2 PRIMER PERIODO DE FORTALECIMIENTO (1969-1979): CONTROL DEL PRESUPUESTO Y ELECCIONES DIRECTAS

En el decenio de 1970 se abrió una ventana de oportunidades para la integración europea. La Comunidad entró en una fase de dinamismo y el PE experimentó su primer periodo de fortalecimiento. Esta institución sufrió dos cambios importantes: obtuvo

⁴⁶ En 1964, el PE pidió a la Comisión que elaborara un reporte sobre las recomendaciones parlamentarias explicando las fallas de éstas. Posteriormente, en una resolución de 1966, se acordó que la Comisión debía hacer explícitas las sugerencias del PE en el texto final de la iniciativa (Amie Kreppel, *op. cit.*, p. 61)

⁴⁷ El cambio de nombre de “Asamblea Parlamentaria Europea” a “Parlamento Europeo” fue reconocido por el Consejo hasta la firma del Acta Única Europea.

facultades sobre el control del presupuesto europeo y sus miembros fueron elegidos de modo directo por vez primera en 1979. La primera reforma fue resultado de un debate intenso sobre los mecanismos de financiamiento de la comunidad, mientras que la segunda fue una especie de válvula de escape ante la inminente politización y la crisis de legitimidad democrática de la Comunidad.

Control del presupuesto

En la década de 1960, la creación de un sistema comunitario de recursos para reemplazar el sistema de contribuciones nacionales motivó numerosas discusiones y enfrentamientos entre los Estados miembros. Francia, por ejemplo, se aferró a conservar sus ventajas financieras en el sector agrícola y se opuso radicalmente a la creación de tal sistema. Sin embargo, a finales de 1969, tras la salida del presidente Charles de Gaulle, la posición de los franceses se flexibilizó y se llegó a un acuerdo.

Georges Pompidou, quien sucedió a de Gaulle, mostró una actitud más conciliadora e integracionista, ya que su discurso se distinguió por enfatizar la necesidad de profundizar la integración y ampliar la Comunidad Europea. En 1969, el presidente francés convocó a los líderes de los Estados miembros en la Cumbre de la Haya con el fin de discutir los problemas relativos al financiamiento de la PAC. La cumbre fue fructífera y desembocó en la definición de un nuevo procedimiento presupuestal.

En abril 22 de 1970 se firmó el Tratado de Luxemburgo y se convino poner en práctica una nueva ley de presupuesto europeo. Ésta fue adoptada por el Consejo y ratificada por todos los Estados miembros en septiembre del mismo año, pero entró en vigor hasta 1975. En dicha ley se acordó, a grandes rasgos, crear un sistema de recursos para la Comunidad a partir de la recaudación de impuestos nacionales sobre productos

agrícolas y de obligaciones fiscales sobre bienes industriales importados. Además, se establecieron contribuciones nacionales de no más de uno por ciento de las recaudaciones provenientes del impuesto al valor agregado en la Comunidad.

El PE se benefició de ese nuevo procedimiento presupuestal, ya que obtuvo nuevas responsabilidades. Los gastos de la Comunidad se clasificaron en dos tipos: obligatorios y no obligatorios. El control del PE sobre el primer tipo de gastos fue casi nulo, pero controló significativamente la asignación y aprobación de los gastos no obligatorios⁴⁸.

Pese a algunas restricciones, el Parlamento adquirió la facultad de reducir o incrementar los gastos no obligatorios de la Comunidad, sin necesidad de la aprobación del Consejo, y obtuvo el derecho de rechazar tanto el presupuesto anual como los presupuestos suplementarios. Respecto a la primera facultad, es importante mencionar que en 1975 los gastos no obligatorios representaban menos de 5% del presupuesto total de la Comunidad, pero actualmente representan casi 50%⁴⁹.

Así, el PE ganó la oportunidad de ejercer cierto control sobre el poder ejecutivo de la Comunidad y fortaleció su carácter de institución supranacional. A pesar de la

⁴⁸ Los gastos obligatorios se definieron como gastos inevitables: por ejemplo, subsidios para mantener los precios de garantía de ciertos productos que benefician al sector agrícola. Los gastos no obligatorios se definieron como aquellos que pueden ejercerse con cierta discrecionalidad. Esta definición, empero, fue bastante laxa e hizo evidente que la clasificación de los gastos se realizó más con base en criterios políticos que técnicos. Así, los gastos obligatorios se limitaron al sector agrícola y a transferencias para países en desarrollo, mientras que los gastos no obligatorios se aplicaron prácticamente en el resto del presupuesto (Richard Corbett *et al.*, *The European Parliament*, Londres, Cartermill, 1995, p. 229).

⁴⁹ Este crecimiento de los gastos no obligatorios y, por ende, del control del PE sobre el presupuesto europeo se logró mediante diversos acuerdos entre el Parlamento y el Consejo para reclasificar y crear gastos. Cabe mencionar que en 1975 se acordó una tasa máxima de crecimiento para los gastos no obligatorios. Sin embargo, desde 1979 y hasta mediados del decenio de 1990, esta tasa fue rebasada (Richard Corbett, art. cit., p. 66).

precariedad de sus facultades en el ámbito legislativo, el Parlamento encontró un nuevo espacio de negociación y de control. Dejó de ser un órgano exclusivamente consultivo y adquirió la responsabilidad de decidir cómo ejercer el presupuesto europeo. Esto ocasionó un cambio importante en la relación entre el PE, la Comisión y el Consejo.

Aunque el PE no podía proponer ni ejecutar políticas públicas, sí podía restringir la implementación de éstas por medio de la limitación del gasto, lo que le permitió disminuir su debilidad frente a la Comisión. Con relación al Consejo, el Parlamento ganó cierta autoridad y capacidad de negociación al obtener la facultad de incrementar o reducir los gastos no obligatorios. En síntesis, el desequilibrio institucional que marginaba la participación del Parlamento empezó a atenuarse.

Primeras elecciones directas

En este periodo de dinamismo integracionista la Comunidad Europea sufrió su primera ampliación. En enero de 1973 entraron Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca; la Comunidad pasó de seis a nueve Estados miembros. Esta ampliación tuvo consecuencias importantes para el PE, pues entraron nuevos partidos nacionales, se fortalecieron los grupos políticos del Parlamento y el número de escaños aumentó de 142 a 198.

Paralelamente a la ampliación de la Comunidad Europea se fortalecieron los lazos de cooperación política entre sus miembros. Aunque no se creó una estructura institucional compleja para encauzar este tipo de cooperación, los principales líderes nacionales formalizaron la dinámica de reunirse con cierta regularidad para discutir temas políticos que, por lo general, no formaban parte de la jurisdicción económica de la Comunidad.

Esos encuentros fueron propuestos por Pompidou en la Cumbre de Haya. La idea original era formalizar un proceso de coordinación en materia de política exterior por medio de encuentros bianuales entre los ministros de asuntos exteriores de cada Estado miembro. Para evaluar esta propuesta se creó el “Comité de Davignon”, que en mayo de 1970 emitió un reporte aprobando la formalización de los encuentros. Posteriormente, en la Cumbre de París, realizada en diciembre de 1974, los encuentros intergubernamentales se institucionalizaron cuatrimestralmente y se dieron a conocer como “Consejos Europeos”.

A primera vista, este tipo de cooperación política no favorecía al PE, ya que era eminentemente intergubernamental y limitaba la influencia de los miembros parlamentarios sobre los asuntos de la Comunidad. Sin embargo, el alto grado de activismo político, que estimulaba la formalización de la cooperación intergubernamental, condujo al fortalecimiento del PE como órgano de representación política.

Es importante precisar que la politización de la Comunidad Europea no fue producto de los encuentros mencionados, sino un fenómeno que se gestó gradualmente y que a mediados del decenio de 1960 alcanzó un punto álgido. Las discusiones sobre el financiamiento de la PAC evidenciaron que los países miembros también negociaban intereses políticos de peso. En ese momento quedó claro que la lógica integracionista no sólo afectaba el ámbito económico, sino también el político.

Así pues, la formalización de la cooperación política por medio de los Consejos Europeos no debe mirarse como causa de politización, sino como consecuencia de la lógica integracionista, que llevó a los Estados miembros a reconocer, discutir y encauzar la integración política de la Comunidad.

Este clima político generó la percepción de que la Comunidad tenía problemas de déficit democrático. Las instituciones supranacionales tomaban decisiones que afectaban la vida política, económica, social y cultural de los Estados y de los ciudadanos, pero estos últimos no eran representados de manera directa. Por lo tanto, la legitimidad de la Comunidad Europea se puso en tela de juicio.

Así, el principal factor que motivó el fortalecimiento del PE como órgano de representación política fue la inminente politización de la Comunidad Europea⁵⁰. En la Cumbre de París también se decidió elegir a los miembros parlamentarios por sufragio universal directo.

Las primeras elecciones al PE se programaron para junio de 1978, pero finalmente se efectuaron en junio de 1979. La tasa de participación en esta primera contienda electoral a escala europea estuvo por debajo de las expectativas: 62.1% en promedio; un apático 33% en Gran Bretaña frente al alentador 91.3% en Bélgica⁵¹. Además, en todos los Estados miembros, las tasas de participación fueron menores a las de las elecciones nacionales⁵². Sin embargo, las elecciones impactaron positivamente al Parlamento, ya que los eurodiputados aumentaron de 198 a 410 y la vida organizativa del parlamento y de sus grupos políticos se hizo más compleja.

⁵⁰ Con politización me refiero a que, en el decenio de 1970, la integración europea dejó de ser estrictamente económica y se infiltró en el ámbito político. La propuesta casi perpetua de crear un Comunidad Política Europea y la percepción de déficit democrático generaron un ambiente propicio para fortalecer el Parlamento Europeo como órgano de representación política.

⁵¹ La participación fue de 60.8% en Francia, 85.5% en Italia, 88.9% en Luxemburgo, 46.8% en Dinamarca, 65.7% en Alemania, 63.6% en Irlanda y 58.1% en Holanda (Karlheinz Reif, ed., *Ten European Elections*, Hampshire, Gower, 1985, pp. 200-201).

⁵² En Bélgica y en Gran Bretaña, por ejemplo, las tasas de participación en las elecciones nacionales fueron 93.7% y 76.3%, en 1978 y 1979, respectivamente (*Ibid.*, pp. 202 y 211).

La autoridad política y la posición del PE en el arreglo institucional de la Comunidad también cambiaron. Aunque prevaleció como una institución débil frente a la Comisión y el Consejo, el Parlamento amplió su presencia en la Comunidad y en cada Estado miembro. La Comisión y el Consejo quedaron como instituciones desvinculadas de los ciudadanos, mientras que el PE se posicionó como la única institución supranacional representante de la ciudadanía. La Comisión se afirmó como el brazo principal de un poder ejecutivo que no está sujeto a refrendo democrático y el Consejo como un órgano eminentemente intergubernamental, con facultades ejecutivas y legislativas importantes.

Por lo tanto, el PE se convirtió en la institución comunitaria más cercana al público, la única responsable ante el electorado⁵³. Los partidos políticos nacionales y los grupos políticos del Parlamento se presentaron como organizaciones políticas mediante las cuales se podían encauzar de manera más directa las demandas de la ciudadanía. Este cambio aumentó el peso institucional del parlamento y de sus grupos políticos abriendo la puerta a debates diversos sobre la legitimidad de la Comunidad Europea y las posibilidades de democratizarla.

⁵³ Si bien el Consejo de Ministros representa a los Estados Miembros y, por ende, de modo indirecto a los ciudadanos, desde que se llevaron a cabo las primeras elecciones a escala europea, el Parlamento Europeo se convirtió en la única institución que representa directamente a los ciudadanos europeos.

2.3 FORTALECIMIENTO DEL PE COMO ÓRGANO LEGISLADOR (1980-1999)

El PE se fortaleció significativamente después de que se llevaron a cabo las primeras elecciones directas. La razón de este fortalecimiento fue, en esencia, la misma del decenio anterior: aumentar los poderes del Parlamento para tratar de resolver el problema de déficit democrático en la Comunidad Europea. Pero en esta ocasión las reformas fueron más profundas, lo cual sugiere que la percepción de déficit democrático era mayor.

En este periodo de diecinueve años se realizaron tres reformas que facultaron al Parlamento como órgano legislador. La primera de ellas se llevó a cabo en 1986, cuando se firmó el Acta Única Europea, y consistió en establecer el procedimiento de Cooperación, que otorgó al PE un poder de *agendación* condicionado en el ámbito legislativo. La segunda reforma, que partió del Tratado de Maastricht de 1992, fue la introducción del procedimiento de Codecisión y proveyó al Parlamento de un poder de veto no condicionado. Finalmente, con el Tratado de Ámsterdam se puso en práctica una reforma institucional que redefinió el procedimiento de Codecisión y convirtió al Consejo y al Parlamento en colegisladores.

Cooperación

En el decenio de 1980, la Comunidad Europea fue blanco de numerosas críticas provenientes de algunos Estados miembros, de los parlamentos nacionales y del PE. El reclamo principal tuvo que ver con el déficit democrático y, en particular, con la

aplicación del principio de mayoría calificada en el Consejo –que desde el decenio de 1960 había reemplazado en áreas importantes al principio de unanimidad⁵⁴.

En las negociaciones previas a la firma del Acta Única Europea se propuso que la aplicación del principio mayoritario en el Consejo se ampliara a todas las áreas necesarias para alcanzar el objetivo de tener un mercado interno plenamente integrado en Europa. Esta propuesta fue apoyada en tanto mecanismo facilitar la toma de decisiones en el órgano intergubernamental, pero fue cuestionada por exacerbar el déficit democrático de la Comunidad. Las principales críticas fueron hechas por los parlamentos nacionales, los cuales alegaron que hacer más fácil la toma de decisiones en el Consejo –mediante votaciones de mayoría calificada– iba en detrimento del control parlamentario –nacional y supranacional– y centralizaba el proceso de integración⁵⁵. En otras palabras, se pensó que la aplicación del principio de mayoría calificada en el Consejo podía alentar el autoritarismo intergubernamental.

Por lo tanto, en las negociaciones del Acta Única Europea, con el fin de compensar las ventajas relativas que procuraban conceder al Consejo, también se propuso considerar la posibilidad de otorgar más poderes al Parlamento. Para ello, en junio de 1984, se creó el “Comité Dooge”, al cual se le encomendó la tarea de discutir los dilemas de la profundización de la cooperación económica y las reformas institucionales necesarias. En

⁵⁴ A mediados de la década de 1960, el principio de mayoría calificada reemplazó al de unanimidad en diversas áreas para facilitar la toma de decisiones al interior del Consejo de Ministros, lo que condujo a un desequilibrio institucional entre el Parlamento y el Consejo, en favor de este último. Por lo tanto, en 1980, cuando comenzó a negociarse la posibilidad de ampliar la aplicación del principio de mayoría calificada en el Consejo hubo diversas reacciones en contra.

⁵⁵ Véase Richard Corbett, *The European Parliament's Role in Closer Integration*, Basingstoke, Palgrave, 1998, pp. 185-194.

marzo de 1985, dicho comité recomendó llevar a cabo algunas reformas institucionales para crear un mercado interno plenamente integrado. De este modo, se puso énfasis en la importancia de fomentar la eficiencia económica acompañada de instituciones democráticas.

Con base en el reporte del Comité Dooge, en junio de 1985 se creó una Conferencia Intergubernamental (CIG) para debatir las reformas institucionales. La mayor parte de los Estados miembros, presionada por partidos políticos nacionales y por el PE, se inclinó por aumentar los poderes legislativos del PE para legitimar la profundización de la integración en el ámbito económico. Se argumentó que, para compensar la pérdida esperada de capacidad de control en los parlamentos nacionales, era necesario fortalecer, o mejor dicho desarrollar, el papel legislativo del PE.

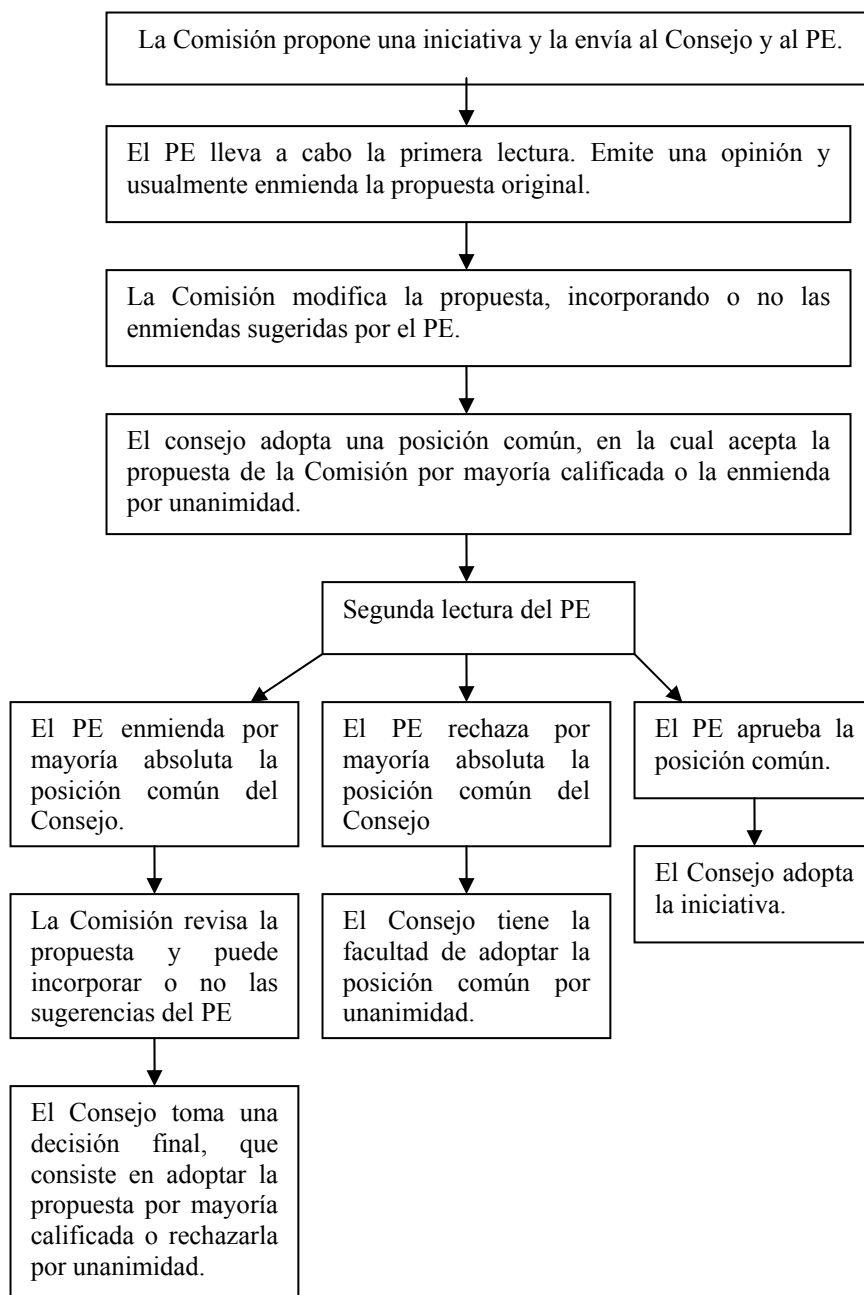
Gran Bretaña, Dinamarca y Grecia –que entró a la Comunidad en 1981–, se opusieron radicalmente a la aplicación del principio de mayoría calificada; Italia amenazó con vetar cualquier iniciativa que no favoreciera al PE; y Francia y Alemania propusieron ampliar la aplicación del principio mayoritario en el Consejo y reforzar el papel legislativo del Parlamento.

Finalmente se llegó a un acuerdo. En el Acta Única Europa se aprobó la ampliación del principio de mayoría calificada en casi todas las áreas relacionadas con la creación de un mercado interno único. El Parlamento, por su parte, obtuvo nuevas facultades legislativas mediante la introducción del procedimiento de Cooperación en algunas áreas.

Al inicio, los miembros del PE no recibieron con mucho entusiasmo el nuevo procedimiento legislativo, ya que no satisfacía sus demandas. Sin embargo, la Cooperación fortaleció considerablemente al Parlamento como órgano legislador, ya que

le otorgó un poder de agendación condicionado. Este mecanismo legislativo funciona como se describe en la figura 1.

FIGURA 1. PROCEDIMIENTO DE COOPERACIÓN



La Comisión inicia el procedimiento legislativo enviando una iniciativa al Consejo y al PE. Este último lleva a cabo la primera lectura y puede sugerir algunas enmiendas, que son enviadas a la Comisión. Ésta modifica la propuesta, incorporando o no las sugerencias del PE, y la envía al Consejo, el cual adopta una posición común, que consiste en aceptar la propuesta por mayoría calificada o modificarla por unanimidad. Una vez que el Consejo adopta su posición común inicia la segunda lectura. Y es aquí donde se hace más visible el poder de agenda condicionado del Parlamento. Éste puede modificar, rechazar o aprobar por mayoría absoluta la posición común del Consejo.

En el primer caso, las modificaciones parlamentarias son enviadas a la Comisión. Si ésta las acepta, el Consejo sólo puede rechazarlas por unanimidad. En el segundo caso, es decir cuando el PE rechaza la propuesta, también se requiere unanimidad en el Consejo para ratificar la posición común. Cuando el PE acepta la propuesta, el Consejo simplemente la ratifica y la convierte en ley.

Así, al poder enmendar las propuestas de la Comisión, el PE obtuvo un poder de agenda, pues ganó la posibilidad de introducir sus intereses en el proceso legislativo de la Comunidad. Esta facultad está condicionada, en primer lugar, por la Comisión –la cual decide adoptar o no las sugerencias parlamentarias– y, en segundo lugar, por el Consejo, que toma la decisión final. Sin embargo, el fortalecimiento legislativo del PE bajo el procedimiento de cooperación fue significativo. Entre 1987 y 1993, el PE realizó 4,572 enmiendas en primera lectura y 1,074 en segunda. La Comisión adoptó 55% de las enmiendas de primera lectura y 44% de las emitidas en segunda. El Consejo, por su parte, aceptó 43% y 24% en primera y segunda lectura, respectivamente⁵⁶. Además, la

⁵⁶ Richard Corbett et al., *op. cit.*, p. 199.

aplicación de la Cooperación aumentó: en 1987 sólo 1.12% del total la legislación de la Comunidad se adoptó mediante este procedimiento, mientras que en 1993 el porcentaje fue 9.52⁵⁷.

Codecisión I

Después de la firma del Acta Única, el PE siguió manifestando su inconformidad y reclamó más poderes legislativos. Estas demandas resonaron con más intensidad cuando se planteó la posibilidad de estrechar los lazos monetarios entre los Estados miembros para fortalecer y consolidar el mercado único europeo. Una vez más, la idea de profundizar la integración económica avivó el clima político y el PE se benefició de la situación.

A principios de 1990 se llevó a cabo otra CIG para discutir la creación de una unión monetaria. El PE y los parlamentos nacionales presionaron para incluir nuevas reformas institucionales. Propusieron ampliar el principio de mayoría calificada en el Consejo, incrementar los poderes legislativos del PE, establecer una Unión Europea basada en principios democráticos y fomentar la creación de una ciudadanía europea.

Esas propuestas fueron apoyadas por los gobiernos alemán y francés. El canciller Kohl y el presidente Mitterrand propusieron a los otros Estados miembros crear una segunda CIG para discutir específicamente las cuestiones relacionadas con la dimensión

⁵⁷ Si bien el aumento parece marginal, la Cooperación se aplicó en áreas importantes: salud, educación y asuntos de mercado interno, entre otras. También es importante precisar que menciono el aumento de la aplicación de este procedimiento sólo hasta 1993, ya que a finales de ese año entró en vigor el procedimiento de Codecisión, que reemplazó al de Cooperación en varias áreas (véase Andreas Maurer, "The Legislative Powers and Impact of the European Parliament", *Journal of Common Market Studies*, 41, 2003, pp. 231-233).

política de la integración europea. La propuesta fue escuchada y en la Cumbre de Dublín de junio de 1990 se convino crear una segunda CIG para transformar la Comunidad Europea en una unión de naturaleza política. En esta CIG, el PE participó intensamente y sus esfuerzos se cristalizaron en el Tratado de Maastricht, que fue ratificado en 1992 y entró en vigor en noviembre de 1993.

En ese tratado se acordó crear una Unión Monetaria Europea y reemplazar las tres Comunidades por una nueva “Unión Europea”. El rasgo distintivo de esta Unión fue el reconocimiento formal de que la integración política era tan importante como la económica. La homologación, en cuanto a importancia, de las integraciones política y económica favoreció considerablemente al PE: en primer lugar, la ciudadanía europea y los europartidos fueron reconocidos en los tratados por vez primera; en segundo lugar, el PE obtuvo un nuevo poder legislativo.

El tratado de Maastricht introdujo el procedimiento de Codecisión I. Para el Parlamento, esta reforma ha sido la más importante desde su creación, ya que le concedió un poder de veto no condicionado: si el PE rechaza la propuesta final, ésta no puede convertirse en ley. Además, este procedimiento reemplazó al de Cooperación en diversas áreas y se implementó en nuevos ámbitos de la legislación europea: salud, educación, cultura, protección al consumidor, asuntos de mercado interno, entre otros⁵⁸.

⁵⁸ Como mencioné arriba, el procedimiento de Cooperación no desapareció, pero fue reemplazado por el de Codecisión en muchas áreas, entre las cuales destacan salud, educación y asuntos de mercado interno. Actualmente, la Cooperación se aplica, principalmente, en áreas de política social, implementación de fondos regionales, investigación y desarrollo tecnológico (George Tsebelis y Geoffrey Garrett, “Legislative Politics in the European Union”, *European Union Politics*, 1, 2002, p. 13).

Existe una diferencia fundamental entre los procedimientos de Cooperación y Codecisión: el Consejo ya no toma la decisión final. Después de la segunda lectura, el Consejo no puede rechazar las enmiendas parlamentarias aceptadas por la Comisión, sino que debe convocar a la formación de un “Comité de Conciliación”. En éste se incluyen todos los miembros del Consejo y una representación parlamentaria numéricamente igual. Si el Comité no llega a un acuerdo, el Consejo puede reafirmar su posición común, pero el PE tiene la facultad de vetarla por mayoría absoluta. En este caso la propuesta no se hace ley. En cambio, si el Comité llega a un acuerdo, la propuesta se convierte en ley mediante las ratificaciones del Consejo –por mayoría calificada– y del PE –por mayoría absoluta.

El reemplazo del proceso de Cooperación por el de Codecisión en diversas áreas implicó un intercambio entre un poder de agendación condicionado y un nuevo poder de veto no condicionado. Para George Tsebelis y Geoffrey Garrett, este intercambio disminuyó el poder del PE, ya que éste perdió la posibilidad de introducir sus intereses en el establecimiento de la agenda Europea⁵⁹. Sin embargo, la mayor parte de los autores coincide en que la introducción de la Codecisión fortaleció significativamente al PE y le permitió estar casi a la altura del Consejo en el proceso legislativo de la UE⁶⁰.

⁵⁹ Véanse George Tsebelis, “The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter”, *American Political Science Review*, 88 (1994), pp. 128-142; y Geoffrey Garrett, “From the Luxembourg Compromise to Codecision: Decision Making in the European Union”, *Electoral Studies*, 50 (1995), pp. 289-308.

⁶⁰ Véanse Peter Moser, “The European Parliament as a Conditional Agenda Setter: What are the Conditions? A Critique of Tsebelis (1994)”, *American Political Science Review*, 90 (1996), pp. 834-838; Christophe Crombez, “Understanding the EU Legislative Process-Codecision: Towards a Bicameral European union”, *European Union Politics*, 3 (2000), pp. 363-368; y Richard Corbett, “Academic Modelling of the Codecision Procedure: A Practitioner’s Puzzled Reaction”, *European Union Politics*, 3 (2000), pp. 373-381.

A mi parecer, el Parlamento sí se fortaleció mediante el procedimiento de Codecisión. En primer lugar, no perdió la facultad de negociar sus intereses en la definición de la agenda europea, sino que dicha facultad se trasladó a la última fase del proceso legislativo. Por medio del Comité de Conciliación, el Parlamento adquirió la responsabilidad de tomar, junto con el Consejo, la decisión final y, por ende, la facultad de negociar sus intereses. En segundo lugar, el poder de veto aumentó la capacidad de negociación del Parlamento. Como este poder de veto no estuvo condicionado, tanto la Comisión como el Parlamento tuvieron que elaborar o modificar sus propuestas tomando en cuenta que, en última instancia, éstas podían ser rechazadas por mayoría absoluta parlamentaria. Esto generó un incremento en el número de enmiendas parlamentarias aprobadas. En este sentido, la evidencia empírica es contundente: entre 1993 y 1997, la Comisión adoptó 52.5% de las enmiendas parlamentarias realizadas en primera lectura y 61% de las de las emitidas en segunda lectura; mientras que el Consejo adoptó 42.7% y 46.9% en primera y segunda lectura, respectivamente⁶¹.

Codecisión II

En 1995, la UE ya contaba con 15 Estados miembros. Portugal y España entraron en 1986; Austria, Suecia y Finlandia en 1995. Estas ampliaciones no sólo incrementaron el número de asientos en el Parlamento a 626, sino que condujeron al planteamiento de nuevas reformas y ajustes institucionales. Tan sólo tres años después de la implementación del Tratado de Maastricht se convocó a una CIG para discutir los problemas asociados a la ampliación y la profundización de la Unión. Los debates

⁶¹ Cf. *supra*.

desembocaron en el Tratado de Ámsterdam, que se firmó en 1997 y entró en vigor en 1999. En esta ocasión también se fortaleció el PE como órgano legislador. No se llevó a cabo una reforma institucional de gran escala, pero sí un ajuste que perfeccionó la Codecisión I y dio origen a una nueva versión de dicho procedimiento: Codecisión II.

La aplicación de esta nueva versión de la Codecisión se amplió a nuevas áreas, como igualdad de sexos, administración del Fondo Social Europeo y medio ambiente. Desde el punto de vista institucional, el cambio más importante fue la simplificación del procedimiento. El Comité de Conciliación se convirtió en la última fase del proceso legislativo. En la Codecisión I, este comité, en caso de llegar a un acuerdo, hacía una propuesta al PE, el cual decidía si la vetaba o no. En contraste, en el procedimiento de Codecisión II el Comité está obligado a llegar a un acuerdo. De lo contrario, la iniciativa expira.

Esta simplificación del procedimiento tiene dos consecuencias institucionales importantes. La primera es que el Consejo y el PE se convirtieron en colegisladores. Ya no existe un desequilibrio entre los poderes de dichas instituciones en el ámbito legislativo, pues el PE y el Consejo negocian en igualdad de condiciones. Además, el papel de la Comisión en este procedimiento sigue siendo limitado, ya que no tiene voz ni voto en la última fase de negociación. En segundo lugar, el PE obtuvo un nuevo poder de agenda: ahora puede influir en el establecimiento de la agenda europea al introducir o negociar sus intereses en el Comité de Conciliación.

Finalmente, los datos muestran que este ajuste institucional incrementó el trabajo legislativo del Parlamento. Es interesante observar que en 1997 las resoluciones legislativas derivadas de los procedimientos de cooperación y Codecisión representaban 11.95% del trabajo legislativo total de la UE, mientras que en 2002 el porcentaje fue

21.33⁶². En lo que respecta al porcentaje de enmiendas parlamentarias adoptadas por el Consejo y la Comisión, el cambio no fue tan drástico, pero si hubo un avance. Según Christiane Kasack, entre 1993 y 1999, el Consejo y la Comisión adoptaron 30.8% y 40.3% del total de las sugerencias que el PE hizo en las lecturas primera y segunda del procedimiento de Codecisión I. Entre 1999 y 2002, bajo la aplicación de la Codecisión II, los porcentajes fueron 32.5 y 42.1⁶³.

CONCLUSIONES

En este capítulo he analizado la evolución del Parlamento haciendo énfasis en las reformas institucionales que lo facultaron como órgano de representación política y como órgano legislador. Para concluir podemos señalar, en primer lugar, que el fortalecimiento de esta institución está vinculado de manera estrecha al déficit democrático de la UE. La profundización del proceso de integración en Europa ha politizado inevitablemente la vida de la Unión y ha creado un aparato de gobierno supranacional. Esto se ha traducido en problemas de legitimidad, ya que las instituciones que detentan el poder ejecutivo en la UE no están sujetas a refrendo democrático directo. Por lo tanto, aumentar los poderes del PE ha sido una manera de solucionar los problemas de legitimidad.

En segundo lugar, las reformas que ha sufrido el PE han modificado significativa y gradualmente el arreglo institucional de la UE. La debilidad del Parlamento frente a la Comisión y el Consejo permanece, pero ha disminuido. En el primer periodo de fortalecimiento, el control obtenido sobre el presupuesto europeo amplió el poder de

⁶² Andreas Maurer, art. cit., p. 233.

⁶³ Christiane Kasack, "The Legislative Impact of the European Parliament under the Revised Co-decision Procedure", *European Union Politics*, 5 (2004), p. 251.

negociación del PE y el establecimiento de las elecciones directas fomentó el desarrollo organizativo del mismo acercándolo al público.

En tercer lugar, en el ámbito legislativo se puede observar una tendencia hacia la bicameralidad. Aunque la Comisión monopoliza el derecho de iniciativa, sus facultades en el resto del proceso legislativo han permanecido limitadas. Mientras tanto, el Consejo y el PE se han convertido en colegisladores. El primero representa a los Estados miembros y el segundo a los ciudadanos europeos.

Finalmente, el capítulo muestra que el proceso de fortalecimiento del Parlamento Europeo se ha llevado a cabo de manera incremental. En buena medida, las reformas institucionales orientadas a aumentar los poderes de dicho órgano han sido producto de decisiones para “salir del paso”⁶⁴. Los problemas de legitimidad democrática en la Unión Europea han generado una dinámica parlamentarización, cuya característica principal no ha sido la de dar grandes pasos en el terreno de la democratización de la Unión, sino la de combatir de modo incremental el déficit democrático.

⁶⁴ Con “salir del paso” me refiero a la teoría del “incrementalismo” de Charles Lindblom. Según ésta, el método más usual en la toma de decisiones de políticas públicas es el incrementalismo, ya que normalmente no es posible el cambio político drástico, ni siquiera cuando se planea dar grandes pasos con todo cuidado. Por lo tanto, en la elaboración de políticas públicas prevalece la idea de que sólo son posibles pasos pequeños o incrementales: nada más que salir del aprieto (“Still Muddling-not yet Through”, *Public Administration Review*, 39, 1979, pp. 317-336).

CAPÍTULO 3

DESARROLLO DEL SISTEMA DE PARTIDOS DEL PARLAMENTO EUROPEO

El sistema de partidos del Parlamento Europeo ha evolucionado en consonancia con el fortalecimiento de dicha institución. Como analizamos en el capítulo anterior, el Parlamento se ha convertido gradualmente en un verdadero órgano legislativo. Entre 1952 y 1979, como consecuencia de un alto grado de activismo político, se fortaleció al obtener facultades de control presupuestal y responsabilidades de representación política. Sin embargo, fue hasta después de 1979, tras la instauración de las primeras elecciones directas, que el PE desarrolló sus facultades legislativas y se consolidó como órgano de representación política.

Asimismo, la evolución del sistema de partidos del PE se divide claramente en dos periodos. Entre 1952 y 1979 tuvo lugar la gestación del sistema. Los grupos políticos del Parlamento ideologizaron la institución y configuraron un sistema de representación política trasnacional sin precedentes. Sin embargo, todavía no existía un sistema de partidos desarrollado, ya que los miembros parlamentarios no se elegían de manera directa y los grupos políticos tenían algunos problemas de cohesión. A partir de 1979, el sistema empezó a desarrollarse, surgió un vínculo entre el electorado europeo y el Parlamento, y los grupos políticos se institucionalizaron como partidos a escala europea.

Tomando estos procesos de cambio institucional como referentes, el propósito de este capítulo es analizar la evolución del sistema observando las transformaciones que sufrió en los dos periodos mencionados. Por lo tanto, en el primer apartado estudio el surgimiento del sistema (1952-1979). Para ello me refiero concretamente a tres aspectos: 1) el establecimiento de los grupos políticos del PE, 2) el papel de éstos como agentes

promotores de la integración europea y 3) los desafíos que enfrentaron tras la primera ampliación de la Comunidad Europea, es decir tras las adhesiones de Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca en 1973.

En el segundo apartado analizo los principales cambios que sufrió el sistema tras la instauración de las elecciones europeas. Llamo a este periodo etapa de fortalecimiento. Para ello comienzo con un breve recuento histórico de la composición de los grupos políticos entre 1979 y 2004, después estudio el desarrollo organizativo del sistema, haciendo énfasis en los distintos niveles de organización partidista en la Unión Europea, y por último me ocupo de las características del proceso electoral.

3.1 SURGIMIENTO DEL SISTEMA (1952-1979)

Entre 1952 y 1979, los grupos políticos se consolidaron como la base de la vida organizativa del Parlamento Europeo. Desde sus inicios surgieron como un reflejo fiel de las ideologías predominantes en Europa, establecieron lazos de cooperación transnacional, articularon el debate político al interior del Parlamento y mostraron una actitud pro-integracionista con el fin de fortalecerse como estructuras partidistas supranacionales. En la mayor parte de este periodo, el comportamiento de los grupos del PE se rigió por la convicción de que la profundización del proceso de integración en el ámbito político desembocaría en el fortalecimiento de las facultades del PE en términos legislativos, de representación política y de control presupuestario. Sin embargo, tras la ampliación de la Comunidad en 1973, los lazos de cooperación política transnacional y la actitud pro-integracionista de los grupos se pusieron a prueba. La incorporación de los conservadores británicos, por ejemplo, y los desacuerdos relativos al financiamiento de la PAC vulneraron la cohesión de los grupos políticos dentro del PE.

Establecimiento de los grupos políticos del Parlamento Europeo

Al momento de instaurar la Asamblea Común de la CECA, nada indicaba que al interior de este órgano, y posteriormente al interior del PE, se desarrollarían grupos políticos con base en afinidades políticas o ideológicas. El tratado de París no previó el establecimiento de estas organizaciones políticas, sólo hizo referencia a la existencia de las delegaciones nacionales. Por lo tanto, cuando la Asamblea sesionó por vez primera, en septiembre de 1952, no hubo grupos políticos organizados ideológicamente. Los asambleístas se sentaron por orden alfabético, como ocurría en la mayor parte de las asambleas internacionales, y se determinó organizar la Asamblea en función de las nacionalidades de sus miembros y no de afinidades ideológicas o partidistas. Además, en las reglas de procedimiento se estipuló integrar la Oficina Ejecutiva de la Asamblea Común por cinco vicepresidentes y un presidente, con el fin de asegurar que cada uno de los seis Estados miembros de la CECA estuviera representado en el cuerpo ejecutivo de la Asamblea⁶⁵.

Sin embargo, el primer reconocimiento formal de la existencia de hendiduras ideológicas al interior de la Asamblea tuvo lugar muy pronto. En enero de 1953, tras discutir y reformular las reglas de procedimiento de la Asamblea, se propuso que los comités de dicho órgano se integraran por representantes tanto de las naciones como de las diversas tradiciones políticas. A partir de ese momento, la Asamblea Común quedó

⁶⁵ La distribución de nacionalidades en los comités también estuvo regulada de tal modo que se logró un balance equitativo (Simon Hix *et al.*, “The Party System in the European Parliament: Collusive or Competitive?”, *Journal of Common Market Studies*, 41, 2003, pp. 311 y s).

dividida *de facto* en tres grupos políticos representantes de las ideologías predominantes en Europa occidental: demócrata cristianos, socialistas y liberales⁶⁶.

Esta división política *de facto* motivó la creación inmediata de un comité para discutir una vez más las reglas de procedimiento. Pero en esta ocasión se puso más énfasis en la importancia de las estructuras partidistas dentro de la organización interna de la Asamblea. En la sesión ordinaria de junio de 1953, el comité recomendó reconocer legalmente los “grupos políticos” de la Asamblea. La sugerencia se adoptó y el reconocimiento de éstos se estipuló en el artículo 36 del reglamento de procedimiento, que dispuso lo siguiente:

“los miembros de la Asamblea Común pueden organizarse en grupos con base en sus afinidades políticas. Los grupos serán constituidos una vez que hayan remitido ante el presidente de la Asamblea una declaración de constitución que contenga el nombre del grupo, las firmas de sus miembros y los integrantes de su oficina. Esta declaración se publicará en el Diario Oficial...y ningún miembro parlamentario podrá aparecer en la lista de dos o más grupos”⁶⁷.

Así, los grupos políticos se convirtieron rápidamente en una realidad legal y la Asamblea Común se convirtió en la primera asamblea internacional organizada a partir de

⁶⁶ Aunque en el decenio de 1950 los comunistas ya se perfilaban como una fuerza política importante en Europa occidental –especialmente en Francia e Italia–, éstos no lograron formar un grupo político al interior de la Asamblea Común. Fue hasta 1975, después de la primera ampliación de la UE, que los comunistas formaron un grupo alcanzando 15 escaños en el Parlamento Europeo.

⁶⁷ También se estableció como requisito contar con al menos nueve miembros para formar un grupo político, pero este número se elevó a 17 en 1958 (Henri Manzanarés, *Le Parlement Européen*, Paris, Editions Berger-Levrault, 1964, p. 114)

las distintas afinidades ideológicas de sus miembros⁶⁸. Los 78 asambleístas se agruparon de la manera siguiente: 38 formaron el grupo de los demócrata cristianos, 23 el de los socialistas, 11 el de los liberales y solamente seis asambleístas no se afiliaron a algún grupo político⁶⁹.

A pesar de que los grupos estuvieron muy vinculados a los partidos políticos nacionales, empezaron a gestarse como estructuras partidistas supranacionales⁷⁰. En este sentido es importante mencionar que dichos grupos obtuvieron financiamiento, desarrollaron estructuras administrativas propias, elaboraron estatutos y programas de trabajo, y desde sus inicios tuvieron la intención de convertirse en partidos políticos plenamente desarrollados⁷¹.

Entre 1953 y 1955, mientras se debatían las posibilidades de llevar la integración a nuevos ámbitos de cooperación mediante la creación de una Comunidad Política Europea y una Comunidad de Defensa Europea, el papel desempeñado por la Asamblea Común empezó a adquirir mayor importancia y los grupos políticos obtuvieron beneficios

⁶⁸ En sentido estricto, la Internacional Socialista puede considerarse la primera asamblea internacional organizada en función de las afinidades ideológicas de sus miembros. Sin embargo, a diferencia de ésta, la Asamblea Común incluyó miembros de ideologías distintas; y en contraste con otras asambleas internacionales, como la de la ONU, se organizó en función de las afinidades políticas o ideológicas de sus miembros, y no en función de las nacionalidades de éstos.

⁶⁹ Philomena Murray, "Factors for Integration? Transnational Party Cooperation in the European Parliament: 1952-1979", *Australian Journal of Politics and History*, 50 (2004), p. 107.

⁷⁰ Simon Hix, "The Transnational Party federations", en J. Gaffney (ed.), *Political Parties and the European Union*, Routledge, Londres, 1996, p. 308.

⁷¹ Véase Henri Manzanarés, *op. cit.*, pp. 117-121.

inmediatos y tangibles: en particular, recursos para financiar sus secretariados y departamentos de investigación, así como para organizar cumbres y debates⁷².

Cuando se creó el PE – formalmente llamado Asamblea Parlamentaria– en 1957, los grupos políticos ya se habían convertido en la parte esencial de la organización interna de la Asamblea Común, pues estructuraban el debate político y la formación de coaliciones al interior de ésta. Por lo tanto, al momento de instaurar el nuevo órgano parlamentario se decidió conservar y fortalecer el papel de los grupos. De hecho, la representación por grupos políticos se introdujo en todo el cuerpo ejecutivo del PE, es decir en la Oficina Ejecutiva ampliada –presidente, vicepresidentes y presidentes de grupo. De este modo, en un periodo de tiempo bastante corto, los presidentes de los grupos políticos lograron controlar casi por completo la toma de decisiones al interior del cuerpo ejecutivo del Parlamento.

El hecho de que la Asamblea Común, a diferencia de otras asambleas internacionales, haya traspasado las lealtades nacionales para organizarse ideológica o políticamente motiva diversas reflexiones. En 1959, Boisson observó este tipo de organización como algo inevitable: era natural que los partidos formaran grupos políticos, ya que tenían intereses comunes en el proceso de integración⁷³. Para otros autores, como Kapteyn, la creación de lazos entre miembros parlamentarios de distintas nacionalidades con base en afinidades ideológicas se debió, fundamentalmente, a la existencia previa de

⁷² En 1953, los grupos políticos de la Asamblea Común recibieron una transferencia de medio millón de francos belgas (Philomena Murray, art. cit., p. 108).

⁷³ Antoine Boisson, « Les Partis politiques à l'Assemblée Commune de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier », *Annuaire Européen*, 7 (1959), p. 81.

cooperación trasnacional entre partidos⁷⁴. En 1947, los partidos demócrata cristianos y liberales formaron organizaciones trasnacionales –la *Nouvelles Equipes Internationales* y la Internacional Liberal, respectivamente–, mientras que los antecedentes de cooperación trasnacional entre partidos socialistas se remontan a la creación de la primera Internacional Socialista en 1864.

Ambos argumentos tienen validez. Por un lado, las expectativas generadas por el proceso de integración en Europa hicieron converger de manera inevitable las visiones de los partidos políticos ideológicamente cercanos a lo largo de la Comunidad. Así, pese a que la CECA nació como una unión entre Estados, las afinidades ideológicas entre partidos de los diversos Estados miembros vulneraron los lazos de lealtad nacional en la Asamblea Común. Esto se debió, esencialmente, a que los miembros de la Asamblea fueron designados por los parlamentos nacionales, lo que permitió la apertura de un espacio para politizar e ideologizar la Comunidad.

Por otro lado, las tradiciones de cooperación trasnacional entre partidos políticos facilitaron la organización de los grupos políticos de la Asamblea Común. Los antecedentes de intercambio de ideas, formación de estructuras administrativas y elaboración de posiciones comunes, entre otros factores, permitieron que los grupos políticos de la Asamblea no partieran de cero al momento de organizarse.

Finalmente, la cooperación partidista trasnacional también puede interpretarse, aunque simbólicamente, como un esfuerzo por mitigar los nacionalismos europeos, que

⁷⁴ P. J. G. Kapteyn, “The Common Assembly of the European Coal and Steel Community as a Representative Institution”, en Kenneth Lindsay (ed.), *European Assemblies: the Experimental Period*, Nueva York, Praeger, 1960, p. 247.

llevaron a Europa a la segunda guerra mundial y se reavivaron –aunque con menos intensidad– en la década de 1960.

Los grupos políticos como agentes integracionistas

El papel desempeñado por la Asamblea Común cambió significativamente al convertirse, en 1957, en el Parlamento Europeo de las tres comunidades –la CECA, la CEE y la EURATOM. El Parlamento obtuvo nuevas facultades y se consolidó como un foro de debate político, pero su participación en la vida institucional y en la toma de decisiones de la Comunidad todavía era limitada. Ante esta situación, los grupos políticos optaron por una actitud pro-integracionista: defendieron la idea de profundizar la integración –sobre todo en el ámbito político– para fortalecer al Parlamento.

El ánimo integracionista de estos grupos se nutría, básicamente, de las propuestas desarrolladas por los miembros parlamentarios, quienes aprovecharon la peculiaridad de su espacio político institucional para proponer reformas orientadas a incrementar las facultades del Parlamento y de sus grupos políticos⁷⁵.

Este espacio político en el que operaban los miembros del PE tenía dos características distintivas. Por un lado, permitía a los diputados europeos detentar un mandato dual: eran miembros del PE y al mismo tiempo ocupaban un escaño en sus respectivas asambleas nacionales. Esto quiere decir que eran miembros parlamentarios de medio tiempo en un parlamento también de medio tiempo. Por otro lado, los grupos

⁷⁵ Como mencioné en el capítulo anterior, en este periodo se elaboraron diversas reformas –la mayor parte de ellas ignorada– orientadas a fortalecer el Parlamento Europeo como órgano legislador y de representación política. Entre éstas destaca la que se presentó en el “Reporte Deohusse” de 1960, que establecía los lineamientos para elegir de manera directa a los miembros del PE y evitar que estos fueran designados por los gobiernos nacionales.

políticos casi no tenían influencia en la designación de los miembros parlamentarios, ya que estos últimos no eran elegidos directamente y sólo las asambleas y los partidos políticos nacionales estaban facultados para designarlos⁷⁶.

Paradójicamente, estas características, que a primera vista constreñían el margen de maniobra de los miembros parlamentarios y la autonomía de los grupos políticos, fomentaron la actitud pro-integracionista de éstos. Debido a la inexistencia de elecciones directas, los miembros del PE encontraron un espacio político con cierta libertad para desarrollar y proponer políticas integracionistas. En primer lugar, en el espacio “europeo” no existía un compromiso electoral, en tanto que los miembros del Parlamento no se elegían de manera directa. En segundo lugar, este espacio fue una arena de debate distinta de, y a menudo ignorada por, la arena nacional⁷⁷. Además, la imposibilidad de elegir directamente a los miembros del PE era razón en sí misma para proponer cambios.

En consecuencia, el mandato dual permitió que los miembros del PE, pese a ser funcionarios de medio tiempo, conocieran minuciosamente el proceso de toma de decisiones en la Comunidad Europea sin perder contacto con sus parlamentos nacionales.

⁷⁶ En los artículos 21-1º del tratado de la CECA, 108-1º del tratado de la EURATOM y el 138-1º del tratado de la CEE se estipuló que “La Asamblea Parlamentaria se forma de delegados de los parlamentos nacionales, los cuales se designan según los procedimientos establecidos en cada Estado miembro” (Henri Manzanarés, *op. cit.*, p. 54).

⁷⁷ Con esto me refiero a que en ese entonces todavía era fácil diferenciar los debates propios de la arena europea o comunitaria de aquellos que pertenecían al ámbito nacional. Esto se debía, fundamentalmente, a que los alcances de la integración europea eran más limitados y apenas comenzaban a infiltrarse en el ámbito político, por lo que era más sencillo distinguir la arena de debate europea de la nacional. Por lo tanto, en este entorno, los miembros del parlamento europeo, pese a ser designados por sus respectivos gobiernos nacionales, podían debatir y hacer propuestas tomando distancia del escrutinio de los parlamentos nacionales (Philomena Murray, *art. cit.*, p. 105).

De esta manera desarrollaron ideas concretas sobre cómo profundizar el proceso de integración y se hicieron expertos en vincular el ámbito europeo con el nacional.

Así, el Parlamento, desde una visión federalista y pro-integracionista, inició una lucha por profundizar y redefinir los alcances de la Comunidad Europea. La aspiración principal de este órgano era convertirse en una verdadera institución legislativa dentro de una eventual Comunidad Política Europea –propósito que reflejó con claridad el alto grado de activismo político que existía al interior del PE.

Las hendiduras ideológicas que atravesaron el espectro político del PE hicieron que los grupos políticos se alinearan de manera natural en el continuo ideológico izquierda-derecha. El grupo demócrata cristiano (DC), ubicado a la derecha, se caracterizó desde el principio por ser el “partido del gobierno”, ya que fue el grupo más cercano a los principales órganos ejecutivos de la Comunidad –la Alta autoridad y las Comisiones. Además, constituyó la primera fuerza política entre 1953 y 1979, ya que fue el que obtuvo más escaños. Fue un grupo plenamente convencido de ampliar los alcances de la integración europea, pero tuvo algunos conflictos internos después de 1973, cuando se discutió la afiliación del Partido Conservador británico y se negociaron algunos aspectos de la PAC.

Los socialistas, en el lado izquierdo del espectro, fueron la segunda fuerza política del Parlamento –fue hasta 1979 que superaron al grupo DC en número de parlamentarios. Mostraron una actitud favorable hacia la integración, pero criticaron enfática y constantemente las políticas del ejecutivo por no promover el progreso social en la Comunidad.

En la idea integracionista de los socialistas, combatir el desempleo, fomentar los derechos civiles y desarrollar políticas sociales y regionales, entre otras, eran prioridades.

Sin embargo, este grupo también tuvo problemas de cohesión interna y su entusiasmo integracionista disminuyó a principios del decenio de 1970, pues las discusiones sobre la PAC suscitaron algunas divisiones.

En el centro del continuo ideológico, y como tercera fuerza política, se posicionaron los liberales, quienes promovieron el fortalecimiento de las instituciones comunitarias para ampliar los alcances la integración europea. Por lo tanto, este grupo también fue partícipe del ánimo integracionista que caracterizó a los miembros del PE.

Si bien las visiones de los principales grupos políticos divergían en cuanto al rumbo que debía seguir el proceso de integración, todas ellas coincidían en un aspecto fundamental: fortalecer el Parlamento, mejorar su posición en el arreglo institucional de la Comunidad Europea. Las aspiraciones colectivas de los miembros parlamentarios eran evidentes: controlar el presupuesto europeo, ser elegidos directamente y tener mayor peso en el proceso legislativo de la Comunidad; y para lograr estos objetivos era necesario avanzar en el terreno de la integración política.

Los desafíos de la ampliación

Hasta 1965, los únicos grupos políticos del PE fueron el DC, el socialista y el liberal. En ese año se fundó un nuevo grupo: el de los *gaullistas* franceses, quienes rompieron con los liberales para formar la Unión Demócrata Europea (UDE). Este grupo, empero, no ganó ningún escaño en el PE debido a que obtuvo resultados desastrosos en las elecciones nacionales.

Fue hasta 1973, cuando se llevó a cabo la primera ampliación de la UE, que el PE y los grupos sufrieron cambios importantes de composición. Las adhesiones de Irlanda, Gran Bretaña y Dinamarca implicaron cambios y desafíos. La actitud pro-integracionista

y el trasnacionalismo de los grupos fueron vulnerados por las tensiones y el desorden derivados de la ampliación. Se formaron tres grupos nuevos: el de los Demócratas Progresistas Europeos (DPE), el Comunista y el Democrático Europeo (DE)⁷⁸. Pero estas agrupaciones fueron binacionales, más que trasnacionales.

El DPE fue en realidad una refundación de la UDE. Como los *gaullistas* no habían obtenido representación en el Parlamento, decidieron unirse con el partido irlandés *Fianna Fáil* para fundar el DPE, que obtuvo 17 asientos en 1975. Este grupo tendió a favorecer las políticas proteccionistas nacionales, se comprometió con la PAC y apoyó la idea de mantener precios altos en los productos agrícolas.

El grupo comunista obtuvo 15 escaños en 1975 y fue integrado por los partidos comunistas italiano (PCI) y francés (PCF). El PCF se opuso con firmeza a la integración y la supranacionalidad, pero el PCI mostró una actitud más conciliadora, pragmática y pro-integracionista. Por lo tanto, la cohesión del grupo fue baja.

El grupo DE fue formado por los conservadores británicos, aunque también se incluyeron algunos miembros daneses de corte conservador. El hecho de que los conservadores —en particular los miembros del Partido Conservador británico— no se hayan adherido a ninguno de los grupos políticos previamente establecidos —al DC, por ejemplo— se percibió como un golpe a la supranacionalidad del PE. En ese momento quedó claro que la incorporación de Gran Bretaña desafiaba la actitud pro-integracionista y el trasnacionalismo de los grupos. Además, la creación del grupo implicó la incorporación de una nueva lógica parlamentaria y partidista, pues mostró una

⁷⁸ En 1973, también hubo un cambio en las reglas: se convino que con tan sólo 10 miembros, provenientes de tres o más Estados miembros, se podía formar un grupo político (Richard Corbett *et al.*, *The European Parliament*, Londres, Cartermill, 1995, p.65).

organización sin precedentes. El grupo DE tuvo 20 miembros parlamentarios en 1975, frente a los 51 del DC.

En el cuadro 3.1 podemos observar el número y el porcentaje de miembros parlamentarios que obtuvo cada grupo político entre 1953 y 1979⁷⁹:

CUADRO 3.1 COMPOSICIÓN DE LAS LEGISLATURAS DEL PE ENTRE 1953 Y 1979

Grupo	DC		Socialistas		Liberales		DPE		DE		Comunistas		NA		Total
Año	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N
1953	38	0.4872	23	0.2949	11	0.1410	-		-		-		6	0.0769	78
1958	37	0.4744	22	0.2821	17	0.2179	-		-		-		2	0.0256	78
1963	65	0.4643	35	0.2500	26	0.1857	-		-		-		14	0.1000	140
1965	62	0.4429	35	0.2500	26	0.1857	-		-		-		17	0.1214	140
1970	62	0.4429	35	0.2500	26	0.1857	-		-		-		17	0.1214	140
1975	51	0.2787	49	0.2678	25	0.1366	17	0.0929	20	0.1093	15	0.0820	6	0.0328	183
1979	53	0.2718	66	0.3385	23	0.1179	17	0.0872	18	0.0923	18	0.0923	-		195

Este nuevo arreglo de los grupos al interior del PE estuvo acompañado de un agitado clima político. Diversos miembros parlamentarios de los Estados recién adheridos –en especial los daneses y los laboristas británicos– criticaron el rumbo y la razón de ser de la Comunidad. De ahí surgió una división política semejante, aunque no igual, a una hendidura pro-antieuropea, es decir a una brecha entre integración y soberanía⁸⁰.

⁷⁹ Philomena Murray, art. cit., p. 107.

⁸⁰ Sin embargo, es importante explicar que no es posible definir con claridad una hendidura pro-antieuropea debido a la ambigüedad de la dimensión integración-independencia. Con esto me refiero a que la integración puede tener significados distintos según las circunstancias y los ámbitos en los que se ponga en práctica: por ejemplo, los actores políticos que están a favor de una economía proteccionista pueden tender a limitar la integración para seguir controlando los mercados internos, pero los actores a favor de una economía abierta también pueden inclinarse por limitar la integración para escapar del control de la UE. Por lo tanto, un mismo actor político puede estar a favor de la integración en ciertos aspectos y en contra en otros; o desde otra perspectiva, actores ideológicamente distintos pueden coincidir en ciertos aspectos de la integración.

Esta división perjudicó particularmente la cohesión del grupo socialista. Las votaciones consensuadas y el ánimo pro-integracionista se vieron afectadas debido a que los laboristas británicos mostraron una actitud anti-integracionista. Los franceses e irlandeses apoyaron la PAC, pero los británicos se opusieron.

El grupo DC también presencié algunas tensiones internas. En las votaciones sobre la PAC se dividieron: los miembros alemanes se aliaron con la derecha secular, es decir con los conservadores y liberales, mientras que los italianos, holandeses y belgas se alinearon con los socialistas.

Así, en la víspera de las primeras elecciones directas, se hizo evidente que el PE había alcanzado un grado de politización bastante alto. El desánimo integracionista y la vulneración de la cooperación trasnacional no eran más que síntomas de la inminente politización que sufrían el Parlamento y la Comunidad. La ampliación desempeñó un papel fundamental en este sentido, pues modificó el equilibrio político entre los Estados miembros e introdujo nuevas lógicas parlamentarias y partidistas. Los grupos políticos también fueron actores esenciales, ya que politizaron el PE al demandar incansablemente su fortalecimiento.

Entre 1952 y 1979, los grupos políticos se desempeñaron como agentes integracionistas que expresaron política y legítimamente las hendiduras ideológicas de la Comunidad. Puesto que carecían de facultades de representación política, todavía no conformaban un sistema de partidos supranacional o europeo, pero ya habían establecido un sistema de cooperación partidista trasnacional ingenioso. Las elecciones directas de 1979 vendrían a modificar significativamente la situación de los grupos. No sólo surgiría un vínculo directo con el electorado europeo, sino también una nueva dinámica de competencia, con más incentivos para la cohesión interna y el desarrollo organizativo.

3.2 FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA (1979-2004)

Tras la instauración de las primeras elecciones europeas, el sistema de partidos que se había estado gestando al interior del PE se desarrolló con mayor rapidez. Desde entonces, los grupos políticos se han consolidado como estructuras partidistas del ámbito europeo, logrando desarrollarse en términos organizativos y consolidándose como representantes de las principales familias ideológicas de Europa. Por ello, la presencia de estos grupos en el Parlamento y, en términos más generales, en el sistema de representación política de la UE se ha ido afianzando a lo largo de los años.

Evolución histórica de la composición de los grupos políticos

Cuando se llevaron a cabo las primeras elecciones directas del Parlamento Europeo, el número de escaños pasó de 198 a 410. En esta primera legislatura (1979-1984) también se formó un “Grupo Técnico”, integrado por italianos radicales, belgas regionalistas, irlandeses independentistas, entre otros. Pese a sus diferencias ideológicas, estos miembros parlamentarios consideraron que formar un grupo heterogéneo tenía más ventajas que permanecer como miembros independientes o no afiliados⁸¹.

Aunque no se crearon otros grupos inmediatamente después de las elecciones, hubo cambios importantes en el equilibrio de las fuerzas políticas del Parlamento. Los socialistas constituyeron la primera fuerza política con 113 miembros parlamentarios; el grupo DC se convirtió en el grupo del Partido Popular Europeo (PPE) y obtuvo 107 asientos; los conservadores pasaron de ser la quinta a la tercera fuerza con 64 miembros – de los cuales, 60 fueron conservadores británicos–; los comunistas pasaron del sexto al

⁸¹ Este grupo tuvo 12 miembros parlamentarios y, a diferencia de los demás, no contó sólo con un líder, sino que fue dirigido por tres copresidentes (Richard Corbett *et al.*, *op. cit.*, pp. 65-66).

cuarto sitio con 44 miembros y permitieron las afiliaciones de algunos partidos de izquierda no comunistas –como el Partido Popular Socialista danés– para formar el grupo de los Comunistas y los Aliados; el grupo liberal obtuvo 40 asientos y descendió al quinto lugar; y el grupo de los Demócratas Progresistas Europeos sólo ganó 22 escaños.

La incorporación de Grecia a la Comunidad, que tuvo lugar en 1981, no condujo a cambios significativos en la composición de los grupos, aunque el número de escaños aumentó a 434. Los más beneficiados de esta adhesión fueron el PSE y el PPE, pues ganaron las afiliaciones de los partidos PASOK y Nueva Democracia, respectivamente.

En 1984 inició la segunda legislatura. Surgió un nuevo Grupo de las Derechas Europeas, integrado por miembros del *Front National* de Le Pen en Francia y del Movimiento Social Italiano. Por otro lado, el Grupo Técnico sufrió una ampliación y reestructuración: se convirtió en el *Rainbow Group*, que incluyó a los primeros partidos verdes representados en el PE –el *Die Grünen* de Alemania y el *Agalev* de Bélgica–, así como partidos etnorregionalistas –el *Volksunie* de Bélgica y la *Union Valdôtaine-Partido Sardo d’Azione* de Italia– y de izquierda alternativa –como la *Democrazia Proletaria* de Italia.

Tras las adhesiones de España y Portugal, llevadas a cabo en 1986, hubo cambios importantes en la composición de los grupos, ya que el número de miembros parlamentarios aumentó de 434 a 518. Los socialistas fueron los más beneficiados al ganar 42 miembros nuevos; el grupo conservador DE reclutó a la Alianza Popular –el principal partido español de centro-derecha–; los liberales se convirtieron en el grupo de la Europa Liberal, Democrática y Reformista (ELDR), tras la afiliación de los social demócratas portugueses; los Demócratas Progresistas Europeos, es decir los *gaullistas*, cambiaron de nombre y se convirtieron en el grupo de la Alianza Democrática Europea

(ADE); y tanto el Partido Popular Europeo y como el *Rainbow Group* permanecieron sin cambios.

El tercer Parlamento elegido de manera directa (1989-1994) también condujo a modificaciones importantes. Por una parte, los dos grupos principales se fortalecieron y llegaron a controlar casi 70% de los miembros parlamentarios; el grupo de los socialistas, que después del tratado de Maastricht se hizo llamar grupo del Partido de los Socialistas Europeos (PSE), alcanzó 198 escaños y el PPE 162. Cabe destacar que el crecimiento de este último se debió, en buena medida, a que el grupo los conservadores –el DE– se le unió. Por otra parte, los grupos pequeños se fragmentaron: los partidos verdes se independizaron del *Rainbow Group* para formar el grupo “Verde”; y el grupo de los Comunistas y los Aliados se dividió, los comunistas franceses ortodoxos formaron un grupo propio y los reformistas italianos se afiliaron al PSE o se declararon miembros independientes.

En la cuarta legislatura (1994-1999) también hubo una reestructuración notable. El número de asientos aumentó a 626 cuando Austria, Finlandia y Suecia se incorporaron a la Unión Europea en 1995. Una vez más los dos grupos mayoritarios fueron los más beneficiados de esta ampliación, pues el PSE alcanzó 221 escaños y el PPE 200. De los ocho grupos políticos de la legislatura anterior sobrevivieron cinco: el PPE-DE, el PSE, el ELDR, el Verde y la ADE de los *gaullistas*. Además, se formaron cuatro grupos nuevos: 1) la Alianza Radical Europea (ARE), integrada por partidos radicales –franceses e italianos, principalmente- y etnorregionalistas; 2) la Unión por la Europa de las Naciones (UEN), dirigida por franceses, en particular por el nacionalista y euro-escéptico Philippe de Villiers; 3) el Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea (IUE), formado por partidos comunistas; y 4) la *Forza Europa*, que fue el grupo representante de la *Forza*

Italia de Berlusconi. También surgió el grupo Izquierda Verde Nórdica (IVN), integrado por partidos suecos y fineses de izquierda radical, pero se alió con la IUE.

En la quinta legislatura (1999-2004), el PPE-DE desplazó al PSE del primer sitio al alcanzar 232 asientos. Además de esta alternancia ocurrieron otros cambios, aunque marginales. Hubo una escisión al interior de la UEN que dio origen a un nuevo grupo euro-escéptico, el de la Europa de las Democracias y las Diferencias (EDD); y el grupo de los Verdes se alió con la Alianza Libre Europea de los etnorregionalistas. También cabe destacar que hasta antes de 1999, un grupo podía formarse con miembros parlamentarios de un solo Estado miembro, pero en las reglas de procedimiento de la quinta legislatura se acordó que los grupos debían incluir diputados provenientes de al menos dos Estados.

Las últimas elecciones europeas también tuvieron consecuencias significativas, pues se llevaron a cabo tras la ampliación más importante que ha sufrido la UE. Las adhesiones de Chipre, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia elevaron el número de miembros parlamentarios a 732⁸². El PPE-DE se reafirmó como la primera fuerza política al obtener 267 escaños y el PSE se mantuvo en la segunda posición con 201⁸³. Los liberales también se beneficiaron de la ampliación, ya que formaron una Alianza de los Liberales y Demócratas por Europa (ALDE), integrada por el ELDR y partidos liberales y reformistas provenientes de los

⁸² También hubo cambios en las reglas para constituir un grupo político: se estableció que el número de diputados necesario para formar una organización de esta índole es de 19 y que deben estar representados cinco Estados miembros como mínimo.

⁸³ Es interesante destacar que en el PPE-DE, 73 de los 267 miembros parlamentarios provienen de los nuevos Estados miembros, mientras que en el PSE sólo 32.

Estados recién adheridos⁸⁴. Los otros grupos políticos no sufrieron cambios importantes: el grupo de la Europa de las Democracias y las Diferencias se hizo llamar grupo Independencia y Democracia (ID), pero obtuvo el mismo número de asientos en el Parlamento; los Verdes, la UEN y el grupo IUE-IVN también se mantuvieron sin cambios.

En suma, la evolución histórica de la composición de los grupos políticos del PE muestra que las familias políticas o ideológicas de Europa han sido representadas de manera estable en el PE. Los socialistas, los demócrata cristianos y los liberales constituyen los casos más claros, pues han estado presentes en todas las legislaturas y se han institucionalizado como las tres principales fuerzas políticas del PE mediante el PSE, el PPE y el ELDR, respectivamente.

Los conservadores también mostraron solidez en el grupo DE, que desde el cuarto Parlamento se adhirió al del PPE. Los comunistas y radicales de izquierda han sido representados desde 1979 y su capacidad organizativa ha sido menos eficaz, pero desde 1994 se agrupan en la IUE. Los verdes han formado un grupo bastante sólido desde 1989 y se han aliado con los etnorregionalistas en las últimas dos legislaturas. Finalmente, podemos identificar una familia euro-escéptica, la cual ha sido representada desde 1994 por la UEN y, a partir de 1999, por el grupo EDD (actualmente ID).

En los cuadros 3.2 y 3.3 se resume la composición de los grupos políticos y de las legislaturas del Parlamento Europeo entre 1979 y 2004. El cuadro 3.2 muestra la

⁸⁴ La ALDE obtuvo 88 escaños y en las elecciones europeas la presencia de algunos partidos de Europa del este afiliados a esta alianza fue notable: en Lituania, por ejemplo, el *Darbo Partija* obtuvo 30.4% de los votos, en Estonia los partidos *Eesti Keskerakond* y *Eesti Reformierakon* obtuvieron 30%, y en Eslovenia el partido *Liberalna Demokracija Slovenije* obtuvo 22%. Estos resultados se convirtieron en 19 nuevos miembros parlamentarios para el grupo de los liberales.

distribución de los legisladores por grupo y por Estado en la legislatura actual. En el cuadro 3.3 podemos observar el número de miembros parlamentarios que obtuvo cada grupo en cada legislatura desde 1979.

CUADRO 3.2 DISTRIBUCIÓN DE LOS MIEMBROS PARLAMENTARIOS EN LA LEGISLATURA ACTUAL

Estado/Grupo	PPE-DE	PSE	ALDE	Verdes	IUE-IVN	ID	UEN	NA	Total
Alemania	49	23	7	13	7				99
Austria	6	7	1	2				2	18
Bélgica	6	7	6	2				3	24
Chipre	3		1		2				6
Dinamarca	1	5	4	1	1	1	1		14
Eslovaquia	8	3						3	14
Eslovenia	4	1	2						7
España	24	24	2	3	1				54
Estonia	1	3	2						6
Finlandia	4	3	5	1	1				14
Francia	17	31	11	6	3	3		7	78
Grecia	11	8			4	1			24
Holanda	7	7	5	4	2	2			27
Hungría	13	9	2						24
Irlanda	5	1	1		1	1	4		13
Italia	24	15	12	2	7	4	9	5	78
Letonia	3		1	1			4		9
Lituania	2	2	7				2		13
Luxemburgo	3	1	1	1					6
Malta	2	3							5
Polonia	19	10	4			10	7	4	54
Portugal	9	12			3				24
Reino Unido	27	19	12	5	1	10		4	78
República Checa	14	2			6	1		1	24
Suecia	5	5	3	1	2	3			19
Total	267	201	89	42	41	36	27	29	732
Porcentaje	36.48%	27.46%	12.16%	5.74%	5.6%	4.92%	3.69%	3.96%	100%

Fuente: elaboración propia con información de la página electrónica del PE (www.europarl.europa.eu).

CUADRO 3. 3 COMPOSICIÓN DE LAS LEGISLATURAS DEL PARLAMENTO EUROPEO ENTRE 1979 Y 2004

GRUPO POLÍTICO DEL PE	FAMILIA IDEOLÓGICA	1979-84		1984-89		1989-94		1994-99		1999-2004		2004-	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
PSE	Socialistas	113	0.2756	172	0.3320	198	0.3822	221	0.3530	175	0.2796	201	0.2746
PPE (PPE-DE)	Demócrata cristianos (DC y conservadores)	107	0.2610	121	0.2336	162	0.3127	200	0.3195	232	0.3706	267	0.3648
ELDR (ALDE)	Liberales	40	0.0976	49	0.0946	44	0.0849	42	0.0671	52	0.0831	89	0.1216
DE	Conservadores	64	0.1561	59	0.1139	-		-		-		-	
ADE	Gaullistas franceses	22	0.0537	29	0.0560	20	0.0386	-		-		-	
VERDES	Ecologistas	-		-		28	0.0541	27	0.0431	45	0.0719	42	0.0574
RAINBOW	Ecologistas, etnorregionalistas, socialistas	-		19	0.0367	16	0.0309	-		-		-	
IUE-IVN	Comunistas y radicales de izquierda	-		-		-		34	0.0543	49	0.0783	41	0.0560
ARE	Radicales y etnorregionalistas	-		-		-		21	0.0335	-		-	
UEN	Euro-escépticos	-		-		-		15	0.0240	23	0.0367	27	0.0369
EDD (ID)	Euro-escépticos	-		-		-		-		18	0.0288	36	0.0492
Derechas Europeas	Extrema derecha	-		16	0.0309	14	0.0270	-		-		-	
Forza Europa	Conservadores italianos	-		-		-		29	0.0463	-		-	
Comunistas y aliados	Comunistas	44	0.1073	43	0.0830	-		-		-		-	
Comunistas franceses	Comunistas	-		-		13	0.0251	-		-		-	
Grupo Técnico	Varios	12	0.0293	-		-		-		-		-	
No Afiliados		8	0.0195	10	0.0193	23	0.0444	37	0.0591	32	0.0511	29	0.0396
Total		410		518		518		626		626		732	

Fuente: elaboración propia con datos de la página electrónica del PE (www.europarl.europa.eu) y del Diario Oficial de la Unión Europea.

Desarrollo organizativo

La vida partidista de la UE constituye una red bastante compleja de interacciones entre los ámbitos nacional y europeo. Los actores políticos de estos niveles institucionales se vinculan de diversas maneras. Una de ellas es por medio del Consejo de Ministros, ya que los partidos gobernantes nacionales son representados directamente en este órgano. También hay lazos entre las organizaciones partidistas nacionales y el Parlamento Europeo, ya que todos los miembros parlamentarios pertenecen a un partido nacional. Pero la actividad partidista del ámbito europeo se articula, fundamentalmente, a partir de los grupos políticos del PE.

A primera vista, identificar las estructuras partidistas propias de la arena europea puede ser complejo y confuso, pues las familias de partidos no están organizadas en una sola estructura, sino que están presentes en federaciones transnacionales, grupos políticos y partidos nacionales. Sin embargo, al analizar las interacciones entre dichas organizaciones, así como sus ámbitos de competencia, podemos deducir que los grupos políticos del PE son las principales organizaciones partidistas a escala europea y constituyen algo semejante a un sistema de partidos supranacional.

De acuerdo con Simon Hix y Christopher Lord, el organigrama de una familia de partidos en la UE puede conceptualizarse de tres maneras⁸⁵. La primera es observar cada partido nacional de manera independiente. Desde esta perspectiva, una familia puede estar formada por 25 organizaciones distintas si cuenta con alguna forma de representación partidista en cada uno de los Estados miembros. Sin embargo, esta manera de analizar la

⁸⁵ Simon Hix y Christopher Lord, *Political Parties in the European Union*, Nueva York, St. Martin's Press, pp. 57 - 67.

organización de los partidos en la Unión me parece la menos adecuada, pues no permite diferenciar las instancias organizativas de la vida partidista europea.

La segunda manera de concebir la organización de los partidos en el ámbito europeo es observar cada familia ideológica como una sola y muy compleja organización⁸⁶. Sin embargo, considero que esta concepción tampoco es válida porque supone un grado de complejidad organizativa inexistente al interior de las familias. Con esto quiero decir que las familias ideológicas no constituyen por sí mismas organizaciones o estructuras partidistas supranacionales. Estas familias se definen simplemente como un conjunto de partidos políticos que comparten una ideología y que pueden establecer o no mecanismos de cooperación trasnacional, pero no son organizaciones partidistas. Las estructuras partidistas supranacionales son los grupos políticos del PE, que representan a estas familias.

Una tercera forma de conceptualizar este organigrama es dividiendo la vida organizativa de las familias en tres niveles: 1) el nivel nacional, que incluye a los partidos nacionales; 2) el nivel europeo, conformado por los grupos políticos del Parlamento Europeo; y 3) un nivel de enlace, integrado por las federaciones trasnacionales, que se desempeñan como agentes de vinculación entre los dos niveles anteriores⁸⁷. Esta concepción es bastante pertinente, ya que cada una de las organizaciones mencionadas cuenta con administraciones y estatus legales propios.

Para explicar este organigrama es necesario analizar el papel que desempeña cada organización. En primer lugar están los partidos políticos nacionales, que constituyen la base de las familias y el nivel organizativo más desarrollado. Cuentan con más recursos

⁸⁶ *Ibid.*, p. 58.

⁸⁷ *Loc. cit.*

políticos y financieros que los grupos políticos del PE y que las federaciones transnacionales⁸⁸, pero la mayor parte de éstos se utiliza en el ámbito nacional. En el ámbito europeo están representados en el Consejo de Ministros, en el Consejo Europeo y en el Parlamento. En los dos primeros casos, el vínculo entre el partido y la institución europea es directo, ya que no hay ninguna organización intermediaria. Sin embargo, es importante aclarar que, si bien los líderes de los partidos gobernantes forman parte de ambos Consejos, lo hacen más en calidad de representantes nacionales que de representantes partidistas. Evidentemente, los partidos nacionales de oposición no son representados de modo directo en el Consejo de Ministros ni en el Consejo Europeo, pero sí lo son en el PE por medio de los grupos políticos.

Los miembros parlamentarios europeos forman parte de las estructuras políticas supranacionales, pero nunca se deslindan de su partido nacional. De hecho, los candidatos para las elecciones europeas son seleccionados por las organizaciones partidistas nacionales. Los grupos políticos casi no inciden directamente en este proceso, sólo pueden hacer sugerencias o exigir que cada partido remita una lista con los candidatos.

En lo que respecta al segundo nivel organizativo, los grupos políticos del PE son las únicas organizaciones partidistas formales a escala europea que existen en el entramado institucional de la UE. Como hemos visto, estos grupos se han fortalecido significativamente como organizaciones partidistas supranacionales desde 1979. Actualmente, los grupos cuentan con estructuras organizativas bien definidas, que varían

⁸⁸ En 2004, por ejemplo, el Partido Laborista británico reportó un ingreso cercano a los 40 millones de euros (*Labour Party Annual Report*, 2005), mientras que el Grupo Político del PSE en el Parlamento Europeo reportó en ese mismo año un ingreso aproximado de 5 millones de euros (Parlamento Europeo, *Informe Anual del Grupo del PSE*, 2004).

en tamaño, pero que generalmente están compuestas por un presidente y varios vicepresidentes –uno de cada partido miembro–, una oficina ejecutiva, un secretariado, un conjunto de comités de trabajo y un estatuto o reglamento⁸⁹.

A grandes rasgos, los grupos políticos determinan la distribución de poder al interior del PE mediante el nombramiento de los principales líderes de dicho órgano – presidente, vicepresidentes, jefes de comité, relatores, entre otros–, articulan relaciones de competencia política y electoral, establecen la agenda parlamentaria, organizan debates extraparlamentarios y son los actores centrales del proceso legislativo⁹⁰. En este sentido, al interior del PE existe un verdadero sistema de partidos supranacional.

Es importante destacar que el desarrollo de estas estructuras partidistas a escala europea ha exigido el establecimiento de reglas con el fin de otorgarles certidumbre organizativa. El primer gran paso se dio en 1992, cuando el Tratado de Maastricht modificó significativamente el estatus de los grupos políticos del PE al reconocer formalmente la importancia de éstos como organizaciones partidistas a escala europea. En el artículo 138A de dicho tratado se estableció que “los partidos políticos a escala europea son un factor importante de integración en la Unión. Éstos contribuyen a formar una conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos en la Unión”⁹¹.

⁸⁹ El grupo político del PPE, por ejemplo, cuenta con una oficina ejecutiva, la cual está integrada por el presidente y varios vicepresidentes, los dirigentes de las delegaciones nacionales, el jefe de comités parlamentarios y los coordinadores de cada comité. Además, el grupo del PPE cuenta con un secretariado, un reglamento y un programa de acción.

⁹⁰ Además de las labores estrictamente parlamentarias, cuando no hay actividades plenarias o de comité, los miembros de cada grupo convocan a una “semana del grupo” para discutir la próxima agenda plenaria y realizar actividades exclusivas –campañas, conferencias, publicaciones, entre otras.

⁹¹ Unión Europea, *Les traités de Rome, Maastricht, Amsterdam et Nice. Textes Comparés*, París, La documentation française, 2002, p. 141.

En febrero de 2001, la reglamentación de los partidos a escala europea sufrió una modificación importante con la firma en del Tratado de Niza: en el artículo 191 se estipuló que el “Consejo de Ministros, conforme al procedimiento previsto en el artículo 251, determinará el estatus de los partidos políticos a nivel europeo y, en particular, las reglas relativas a su financiamiento”⁹². De este modo, los grupos políticos del PE ganaron certidumbre en términos de financiamiento.

Actualmente, el estatus y el financiamiento de los grupos políticos del PE están regulados mediante una resolución emitida por el Consejo de Ministros y el PE, la cual entró en vigor en julio de 2004⁹³. De acuerdo con el artículo tercero de esta resolución, “un ‘partido político a escala europea’ deberá satisfacer las siguientes condiciones: tener personalidad jurídica en cada Estado miembro, estar representando en al menos cinco Estados miembros [...] y participar en las elecciones al Parlamento Europeo”. Con base en el cumplimiento de esas condiciones, los grupos políticos del PE pueden solicitar financiamiento comprometiéndose a transparentar sus ingresos y egresos anualmente⁹⁴.

⁹² El artículo 191 del Tratado de Niza es el mismo que el 138A del Tratado de Maastricht, ya que la numeración del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea cambió en 1997, cuando se firmó el Tratado de Ámsterdam.

⁹³ “Reglamento (CE) no. 2004/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea”, publicado el 4 de noviembre de 2003 en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

⁹⁴ Además, en los artículos 6 y 7 de dicha resolución se especifica que los grupos políticos deberán declarar y publicar anualmente sus gastos e ingresos –dando a conocer una lista de los donantes que hayan aportado más de 500 euros– y que estos recursos sólo podrán emplearse para cubrir gastos directamente vinculados a los objetivos establecidos en el programa político del grupo, por lo que queda estrictamente prohibido hacer uso de éstos para financiar directa o indirectamente a los partidos políticos nacionales. Asimismo, se estipula que el financiamiento que proviene de los partidos políticos nacionales no podrá exceder 40% del presupuesto total del grupo político.

Siguiendo los lineamientos de esta resolución, en octubre de 2005 se determinó un presupuesto anual de 8 millones 594 mil euros para los partidos políticos a escala europea. De este monto, 15% se distribuyó en partes iguales entre los grupos políticos del PE y el resto se asignó en proporción al número de miembros parlamentarios de cada uno de éstos⁹⁵.

Ahora bien, retomando el organigrama de la vida partidista europea, en el tercer nivel organizativo se encuentran las federaciones trasnacionales de partidos. Cuando se puso en práctica del Tratado de Maastricht, estas organizaciones se hicieron llamar partidos en lugar de federaciones o confederaciones. Actualmente hay cinco organizaciones trasnacionales de partidos: el Partido Popular Europeo, el Partido de los Socialistas Europeos, el partido de la Europa Liberal, Demócrata y Reformista, la Federación Europea de Partidos Verdes y la Alianza Libre Europea.

Como podemos observar, los principales grupos políticos del PE llevan el nombre de estas federaciones –por ejemplo, el Grupo del PSE. Sin embargo, es importante tener claro que los grupos políticos parlamentarios y las federaciones trasnacionales de partidos son organizaciones distintas en términos legales y prácticos. Los primeros constituyen las únicas organizaciones partidistas genuinamente europeas, pues forman parte del Parlamento, mientras que las federaciones existen fuera del andamiaje institucional de la UE.

Al igual que las organizaciones partidistas nacionales y que los grupos del PE, las federaciones trasnacionales de partidos tienen estatutos, presupuestos, secretariados y

⁹⁵ “Convocatoria de propuestas (no. VIII-2006/01). Línea presupuestaria 4020: Contribuciones a los partidos políticos a escala europea”, publicada el 6 de octubre de 2005 en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

mecanismos de toma de decisiones propios. Sin embargo, tienen una vida organizativa completamente distinta. En primer lugar, las federaciones de partidos no están vinculadas a la arena electoral europea, ya que son estructuras que existen fuera del PE y no inciden ni en el proceso de selección de candidatos ni en la organización de las elecciones⁹⁶. En segundo lugar, las federaciones de partidos son menos autónomas en términos financieros, pues los ingresos de estas organizaciones partidistas provienen, fundamentalmente, de las aportaciones hechas por los grupos políticos del PE y los partidos nacionales⁹⁷.

En realidad, las federaciones transnacionales de partidos se desempeñan simplemente como estructuras de enlace. Sus funciones consisten, a grandes rasgos, en vincular los partidos nacionales con los grupos políticos del PE mediante la celebración de cumbres y el establecimiento de agendas políticas. Para ello tienen un conjunto de órganos de decisión. El PSE, por ejemplo, cuenta con un Congreso, un Consejo, una Presidencia, una Conferencia de Líderes partidistas y un Secretariado⁹⁸.

⁹⁶ Aunque las federaciones transnacionales de partidos participan en la elaboración de los manifiestos para las elecciones europeas y son consultados para aprobar los programas de acción de los grupos políticos del PE, los papeles que desempeñan tanto en el proceso electoral como en la arena parlamentaria europea son marginales, ya que no proveen a los candidatos de una verdadera plataforma política ni influyen en la vida organizativa de los grupos políticos del PE.

⁹⁷ De acuerdo con el artículo 27 de los *Estatutos del Partido de los Socialistas Europeos*, el PSE se financiará de “las cuotas y/o contribuciones provenientes de los partidos miembros –ya sean asociados u observadores– y del grupo político del PSE en el PE, así como de donaciones y de financiamiento público proveniente del presupuesto de la Unión Europea”. Sin embargo, de acuerdo con Georgia Delsoldato, hasta el momento no se ha asegurado un flujo continuo de ingresos públicos, por lo que más de cincuenta por ciento del financiamiento de las federaciones transnacionales proviene de las contribuciones que hacen los partidos nacionales (“Eastward Enlargement by the European Union and Transnational Parties”, *International Political Science Review*, 23, 2002, p.273).

⁹⁸ *Estatutos del Partido de los Socialistas Europeos*, artículos 6 a 26.

El Congreso es el órgano supremo de la federación, se reúne cada dos años y entre sus facultades más importantes se encuentran elegir a los miembros de la presidencia y adoptar el manifiesto para las elecciones europeas. El Consejo es un comité ejecutivo compuesto por delegados de los partidos nacionales y del grupo político del PE, se reúne seis veces al año y tiene como finalidad colaborar en el establecimiento de una agenda política.

La presidencia, integrada por un presidente y varios vicepresidentes, está encargada de la gestión interna de la federación y de implementar las decisiones tomadas por el Congreso. La Conferencia de Líderes tiene como propósito adoptar resoluciones y hacer recomendaciones a las organizaciones partidistas que forman parte de la federación como y a los órganos de decisión de la misma⁹⁹. Finalmente, el secretariado es el aparato burocrático y su principal función es apoyar a la Presidencia en las tareas administrativas de la federación.

Así, la vida partidista de la Unión Europea constituye una red bastante compleja, dentro de la cual podemos identificar un organigrama de tres niveles. En la base están los sistemas de partidos nacionales, en el ámbito europeo los grupos políticos del PE y en un nivel de enlace intermedio –que existe fuera del entramado institucional comunitario– están las federaciones transnacionales de partidos.

⁹⁹ Esta conferencia se lleva a cabo ocasionalmente e incluye a los líderes partidistas nacionales, al presidente y a los vicepresidentes de la federación, al líder del grupo político del PSE en el PE, al presidente de la Internacional Socialista, al presidente del PE –en caso de ser miembro de la federación– y a los miembros del PSE en la Comisión Europea.

El proceso electoral

Las fórmulas electorales desempeñan un papel importante en los sistemas democráticos, pues determinan las reglas de la contienda electoral e influyen en el tipo de competencia política que se genera al interior del sistema de partidos. En otras palabras, un determinado tipo de sistema electoral puede conducir a la formación, consolidación o transformación de un determinado tipo de sistema de partidos¹⁰⁰.

En el caso europeo, las elecciones al Parlamento han desempeñado un papel fundamental en el desarrollo institucional de la Unión, ya que, hasta cierto punto, han permitido legitimar, o al menos encauzar, la creciente politización de la Comunidad y establecer un vínculo más directo entre la Unión y los ciudadanos europeos. Por lo tanto, para los propósitos de esta investigación es importante analizar cómo intervienen los grupos políticos del PE en este proceso electoral o, de manera más general, cómo interactúan los sistemas electorales y de partidos en la arena europea.

Así, lo que nos interesa analizar en este apartado son las características del proceso que conduce a la elección de los miembros del PE. Es importante saber cómo se designan los candidatos, cómo se organizan las elecciones y cuáles son las fórmulas electorales que se aplican.

¹⁰⁰ El primer estudio en el que se reflexiona sobre la influencia de las fórmulas electorales en los sistemas de partidos es el texto clásico de Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, México, FCE, 2000 (primera edición en francés, 1951). En este estudio se plantea la llamada “ley de Duverger”, según la cual: “*el escrutinio mayoritario de una sola vuelta tiende al dualismo de los partidos*” (p. 245) y “*el escrutinio mayoritario de dos vueltas o la representación proporcional tienden al multipartidismo*” (p. 266). Estas leyes formuladas por Duverger han sido el punto de partida de diversos estudios que analizan las modalidades de sistemas electorales (véase Giovanni Sartori, “The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method?”, en Arend Lijphart y Bernard Grofman, eds., *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Nueva York, Agathon Press, 1986, pp. 43-68).

El primer aspecto que debemos subrayar es la ausencia de un sistema electoral europeo unificado. Aunque en casi todos los Estados miembros los eurodiputados son elegidos con base en el principio de representación proporcional, el sistema electoral es bastante heterogéneo, ya que tanto la selección de los candidatos como la organización de las elecciones queda en manos de los gobiernos nacionales. Los únicos lineamientos establecidos a nivel comunitario son aquéllos relativos al número de escaños que corresponden a cada Estado miembro de la Unión. En este sentido, vale la pena destacar que los 732 escaños del PE se asignan en función de la población de los Estados.

CUADRO 3.4 POBLACIÓN Y ESCAÑOS EN EL PE POR ESTADO MIEMBRO

Estado miembro	Escaños en el PE (N)	N / total de escaños	Población (P)	P / población total de la UE
Alemania	99	0.1352	82,536,680	0.1818
Austria	18	0.0246	8,067,289	0.0178
Bélgica	24	0.0328	10,355,844	0.0228
Chipre	6	0.0082	715,137	0.0016
Dinamarca	14	0.0191	5,383,507	0.0119
Eslovaquia	14	0.0191	5,379,161	0.0118
Eslovenia	7	0.0096	1,995,033	0.0044
España	54	0.0738	40,409,330	0.0890
Estonia	6	0.0082	1,356,045	0.0030
Finlandia	14	0.0191	5,206,295	0.0115
Francia	78	0.1066	59,630,121	0.1313
Grecia	24	0.0328	10,554,404	0.0232
Holanda	27	0.0369	16,192,572	0.0357
Hungría	24	0.0328	10,142,362	0.0223
Irlanda	13	0.0178	3,963,636	0.0087
Italia	78	0.1066	57,844,017	0.1274
Letonia	9	0.0123	2,331,480	0.0051
Lituania	13	0.0178	3,462,553	0.0076
Luxemburgo	6	0.0082	448,300	0.0010
Malta	5	0.0068	394,641	0.0009
Polonia	54	0.0738	38,218,531	0.0842
Portugal	24	0.0328	10,407,465	0.0229
Reino Unido	78	0.1066	59,862,820	0.1319
República Checa	24	0.0328	10,203,269	0.0225
Suecia	19	0.0260	8,940,788	0.0197
Total	732	1	454,001,280	1

Fuente: elaboración propia con datos de la página electrónica del PE (www.europarl.europa.eu).

El cuadro 3.4 muestra el número y el porcentaje de escaños asignados a cada Estado miembro, así como el número de habitantes en cada uno de éstos. Como podemos observar, a primera vista hay una relación entre la población y el número de escaños de cada Estado miembro. Para tener una idea más clara de la correspondencia entre estas cifras, cabe mencionar que el coeficiente de correlación entre población y número de escaños es .99¹⁰¹, lo que indica correlación alta entre el número de habitantes y el número de asientos otorgados a cada Estado miembro en el Parlamento Europeo¹⁰².

Partiendo de esta distribución de los escaños y de algunas otras disposiciones de carácter general¹⁰³, el resto del proceso electoral es regulado por leyes electorales

¹⁰¹ Hice este cálculo de dos formas: la primera consistió en estimar el coeficiente de correlación entre población (P) y número de escaños (N); y en la segunda correlacioné el porcentaje de escaños (N/total de escaños) con el porcentaje de población (P/población total de la UE). En el primer caso el coeficiente fue .997 y en el segundo .995.

¹⁰² Esta distribución sigue al pie de la letra los lineamientos del artículo 190 del *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*, que establece lo siguiente: “el número de representantes elegidos en cada Estado miembro deberá garantizar una representación adecuada de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad”.

¹⁰³ Estas disposiciones son prácticamente las mismas desde que se llevaron a cabo las primeras elecciones europeas. Se encuentran en el “Acta del 20 de septiembre de 1976 (DO L 278 de 8 de octubre de 1976)” y en el artículo 190 del *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*, y son, entre otras, las siguientes: 1) las elecciones se celebrarán en todos los Estados miembros durante un mismo periodo, comenzando un jueves por la mañana para terminar el domingo siguiente; 2) los diputados al Parlamento Europeo serán elegidos por un período de cinco años; y 3) el Parlamento Europeo elaborará un proyecto encaminado a hacer posible su elección por sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros o de acuerdo con principios comunes a todos los Estados miembros. Sin embargo, con respecto a esta última disposición, es importante aclarar que no se ha logrado establecer un proceso electoral uniforme en todos los Estados miembros. En marzo de 1993, por ejemplo, el Parlamento presentó una propuesta (informe De Gucht) en favor homogeneizar el proceso electoral mediante un sistema proporcional con un umbral mínimo de 5%, pero no se concretó.

nacionales. A falta de una ley electoral comunitaria integral, cada Estado elabora la suya o define las condiciones bajo las cuales se llevan a cabo las elecciones europeas¹⁰⁴. De esta manera, diversos sistemas electorales confluyen cada cinco años en la organización de la contienda electoral del Parlamento Europeo. En los cuadros 3.5 y 3.6 se presenta, de modo sinóptico, este crisol de disposiciones electorales¹⁰⁵.

CUADRO 3.5 REGLAS ELECTORALES EN LA UE DE 15¹⁰⁶

Estado miembro	Sistema electoral	Circunscripciones	Día de elección	Edad elector	Edad candidato
Alemania	Proporcional; umbral 5%	Länders	Dom.	18	18
Austria	Proporcional; umbral 4%	Circunscripción única	Dom.	18	19
Bélgica	Proporcional con voto preferencial.	4 circunscripciones	Dom.	18	21
Dinamarca	Proporcional con voto preferencial	Circunscripción única	Jue.	18	18
Grecia	Proporcional; umbral 3%	Circunscripción única	Jue.	18	21
España	Proporcional	Circunscripción única	Dom.	18	18
Finlandia	Proporcional con voto preferencial	4 circunscripciones	Dom.	18	18
Francia	Proporcional ; umbral 5%	Circunscripción única	Dom.	18	23
Irlanda	Proporcional con voto único transferible (VUT)	4 circunscripciones	Jue.	18	21
Italia	Proporcional con voto preferencial	5 circunscripciones	Dom.	18	25
Luxemburgo	Proporcional con reparto del voto entre varias listas	Circunscripción única	Dom.	18	21
Países Bajos	Proporcional con voto preferencial	Circunscripción única	Jue.	18	18
Portugal	Proporcional con voto preferencial	Circunscripción única	Dom.	18	18
Reino Unido	Mayoritario (Ing., Escocia y Gales) y proporcional con VUT (Irlanda del N.)	84 circunscripciones + 3 (Irlanda del N.)	Jue.	18	21
Suecia	Proporcional con voto preferencial; umbral 4%	Circunscripción única	Dom.	18	18

¹⁰⁴ Sólo por citar un ejemplo, en Francia las elecciones al PE se rigen por medio de la *Ley del 5 de febrero de 1994 relativa al ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo por los ciudadanos de la UE residentes en Francia* (Ley no. 94-104, *Journal Officiel*, 8 de febrero de 1994, pp. 2124-2155).

¹⁰⁵ Por razones meramente prácticas decidí separar la información agregando los diez Estados recién adheridos a la UE en otro cuadro.

¹⁰⁶ Fuente de los cuadros 3.5 y 3.6: elaboración propia con información de la página electrónica del Parlamento Europeo (www.europarl.europa.eu) y de las leyes electorales nacionales.

CUADRO 3.6 REGLAS ELECTORALES EN LOS DIEZ NUEVOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE

Estado miembro	Sistema electoral	Circunscripciones	Día de elección	Edad mínima elector	Edad mínima candidato
Chipre	Proporcional	Circunscripción única	Dom.	18	25
Eslovaquia	Proporcional; umbral 5%	Circunscripción única	Dom.	18	21
Eslovenia	Proporcional con voto preferencial	Circunscripción única	Dom.	18	18
Estonia	Proporcional	Circunscripción única	Dom.	18	21
Hungría	Proporcional; umbral 5%	Circunscripción única	Dom.	18	18
Letonia	Método Sainte-Laguë (división de números nones sucesivos)	Circunscripción única	Sab.	18	21
Lituania	Proporcional; umbral 5%	Circunscripción única	Dom.	18	21
Malta	Proporcional con VUT	Circunscripción única	Dom.	18	18
Polonia	Proporcional; umbral 5%	13 circunscripciones		18	21
República Checa	Proporcional; umbral 5%	Circunscripción única	Vie. Sab.	18	21

El principal problema de conservar esta diversidad de sistemas electorales no es que resulte difícil armonizar el proceso electoral europeo, sino que la mayor parte de dicho proceso tiende a nacionalizarse. En términos organizativos, las elecciones europeas recaen en las estructuras partidistas nacionales, pues éstas se encargan de seleccionar a los candidatos. Por lo tanto, los debates y las propuestas de las campañas, así como el voto de los ciudadanos, tienden a nacionalizarse. Desde esta perspectiva, las elecciones al PE son más nacionales que europeas. No existe una arena electoral genuinamente europea.

En virtud de que casi todas las responsabilidades del proceso electoral europeo son delegadas a los gobiernos nacionales, los ciudadanos tienden a nacionalizar el voto de las elecciones europeas, es decir que tienden a definir el sentido de éste en función de lo que ocurre en la arena nacional y no de lo que acontece en el ámbito europeo. En muchos casos, las elecciones al PE se convierten en un medio para sancionar o apoyar el desempeño de sus respectivos gobiernos nacionales. En las últimas elecciones europeas,

por ejemplo, la mayor parte del electorado emitió un voto de sanción¹⁰⁷: en 19 de los 25 Estados miembros de la UE, los resultados electorales muestran que los partidos que detentan el gobierno o la mayoría parlamentaria fueron sancionados¹⁰⁸.

Desde otra perspectiva, las elecciones europeas son de “segundo orden”¹⁰⁹, es decir que la mayor parte de los ciudadanos consideran la arena electoral europea menos importante que la nacional. Esto se debe, por un lado, a que los ciudadanos le restan importancia al PE porque no influye en la formación del aparato de gobierno de la UE, y por otro, a la ausencia de un sistema electoral comunitario.

Sobre este último aspecto es importante subrayar que la ausencia de un sistema electoral a escala europea —con grupos políticos del PE más involucrados en la organización de las elecciones— ha impedido consolidar la identidad entre el elector y el espacio europeo de representación política. En otras palabras, hay una inconsistencia en el desarrollo institucional de este espacio: paradójicamente, se ha desarrollado un sistema de partidos supranacional, pero éste no se ha acompañado de un sistema electoral a escala europea. En consecuencia, cuando el ciudadano asiste a las urnas europeas decide su voto del mismo modo que lo hace en las urnas nacionales, es decir sin diferenciar el espacio político-electoral europeo del nacional.

¹⁰⁷ Véase Corinne Deloy y Dominique Reynié, *Les élections européennes 10-13 juin 2004 : Abstention, soutien aux partis pro-européens et vote sanction*, (mimeo.), julio de 2004.

¹⁰⁸ En Francia, por ejemplo, los socialistas obtuvieron 29% de los votos, mientras que la UMP —el partido que tiene la mayoría en la Asamblea Nacional— sólo obtuvo 16.63%. En Alemania, los socialdemócratas de Schröder también fueron sancionados en la contienda electoral europea, pues obtuvieron 21.5% de los votos —el resultado más bajo para el SPD desde 1953— y la Unión Demócrata Cristiana les superó con 36.5%.

¹⁰⁹ Véase Karlheinz Reif y Hermann Schmitt, “Nine Second Order National Elections. A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results”, *European Journal of Political Research*, 8 (1980), pp. 3-44.

Algunos autores, como Maurice Duverger, opinan que los grupos políticos del PE deberían desempeñar un papel más importante en la organización de las elecciones europeas. Un año antes de la contienda electoral de 2004, Duverger lamentó la escasa participación de los grupos políticos del PE en la organización de las elecciones: “una vez más, en 2004, los diputados del Parlamento Europeo serán elegidos a partir de criterios puramente nacionales. Desde las negociaciones del tratado de Niza en 2000, el Parlamento había sugerido que una parte de sus miembros fuera elegida con base en listas de partidos nacionales y otra con base en listas de partidos a escala europea...Se ha omitido dar este importante paso”¹¹⁰.

CONCLUSIONES

Para concluir este capítulo quiero hacer énfasis en los cambios que sufrieron los grupos políticos del Parlamento Europeo tras la implantación de las elecciones directas en 1979. En primer lugar, estos grupos se hicieron más sólidos y complejos en términos organizativos, pues desarrollaron una vida parlamentaria y extraparlamentaria más dinámica, ampliaron sus facultades legislativas y de representación política, definieron un conjunto de reglas claras y lograron ser reconocidos legalmente como “partidos a escala europea” en el Tratado de Maastricht.

En segundo lugar, estas organizaciones partidistas lograron contener de manera exitosa la dispersión ideológica al interior del Parlamento. Con esto quiero decir que, desde 1979, las ideologías políticas predominantes en Europa han sido representadas en el Parlamento por un conjunto estable de grupos políticos. Si bien la primera ampliación de

¹¹⁰ Maurice Duverger, « Vers l'émergence des partis transnationaux », *Le Monde*, 3 de septiembre de 2003.

la Comunidad puso a prueba la cohesión interna de los grupos, éstos se fortalecieron en cohesión y composición internas después de las elecciones de 1979.

Finalmente, pese al fortalecimiento del Parlamento Europeo y el desarrollo de un sistema de partidos supranacional al interior de éste, la desvinculación del proceso electoral persiste. Como vimos en la parte final de este capítulo, hasta el momento no existe un sistema electoral a escala europea, lo que explica, en buena medida, la nacionalización de las elecciones. Por lo tanto, es importante reflexionar sobre la posibilidad de que los grupos políticos del PE desempeñen un papel más importante en la organización de las elecciones europeas con el fin de homogeneizar el sistema electoral y establecer una arena electoral de “primer orden”.

Así pues, estos cambios han caracterizado el desarrollo del sistema de partidos del PE. En el siguiente capítulo profundizaré en las características del sistema mediante el análisis de tres elementos: fragmentación, cohesión y competencia. Esto permitirá definir con más detalle el sistema y constatar con evidencia empírica que los grupos políticos han conseguido canalizar la dispersión ideológica, aumentar sus niveles de cohesión interna y establecer una dinámica de competencia interpartidista al interior del Parlamento.

CAPÍTULO 4

CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA:

FRAGMENTACIÓN, COHESIÓN Y COMPETENCIA

Como mencioné en el primer capítulo, es muy difícil analizar el sistema de partidos del Parlamento Europeo usando los enfoques teóricos tradicionales sobre partidos y sistemas de partidos, pues es un sistema bastante *sui generis*. Cualquier intento de clasificarlo empleando las tipologías y/o clasificaciones derivadas de la literatura disponible está predestinado a encontrarse con fallas importantes y vacíos conceptuales, ya que aún no se ha desarrollado la categoría de “sistema de partidos supranacional”. Esto quiere decir que la rareza del objeto de estudio impide la aplicación directa de las teorías clásicas, por lo que es indispensable tomar en cuenta las características distintivas de éste para comprender mejor su funcionamiento.

Esta dificultad teórica, empero, no implica hacer a un lado las definiciones y los conceptos de la literatura clásica. No se trata de desechar por completo el bagaje teórico disponible, sino de encontrar la manera de utilizarlo. El objetivo es aprovechar y aplicar de manera cautelosa las herramientas analíticas que proveen algunas tipologías de sistemas de partidos.

Así pues, el propósito de este capítulo es mostrar evidencia empírica de que se ha desarrollado un sistema de partidos al interior del PE y analizarla utilizando algunos elementos teóricos. Es importante subrayar que no pretendo insertar el sistema del PE dentro de una tipología o dilucidar con exactitud qué tipo de sistema es, sino analizar el comportamiento de éste e identificar sus características principales utilizando los conceptos que considero más pertinentes. Para ello retomo, fundamentalmente, los

enfoques de Jean Blondel¹¹¹ y de Giovanni Sartori¹¹², aunque también hago referencia a otros autores.

El capítulo se divide en cuatro apartados. El primero consiste en una breve discusión sobre las tipologías de sistemas de partidos propuestas por Blondel y Sartori. El objetivo es definir qué conceptos son adecuados para analizar las características del sistema de partidos del Parlamento Europeo. Por lo tanto, de este apartado se desprenden los cuatro elementos centrales que utilizo para estudiar el sistema: fragmentación, cohesión, competencia y distancia ideológica.

El segundo apartado tiene que ver con la primera característica que tomo en cuenta: la fragmentación. Analizo el grado de fragmentación del sistema del PE calculando el número “efectivo” de grupos políticos –desde 1979 hasta 2004– y evaluando el peso ideológico de éstos. El objetivo es saber si la dispersión ideológica del sistema se ha logrado contener y estabilizar de manera exitosa a lo largo del tiempo, es decir si se ha consolidado un bipartidismo, un tripartidismo o un multipartidismo.

En la tercera parte del capítulo analizo la cohesión interna de los grupos políticos del PE. Además de analizar la fragmentación del sistema, considero indispensable identificar si la cohesión interna de los grupos políticos del sistema que analizamos es alta o baja. Mientras más altos sean los niveles de cohesión, mayor certeza tendremos de que las organizaciones políticas que analizamos se comportan como partidos políticos supranacionales, pues en cualquier partido político es deseable alcanzar un comportamiento cohesivo.

¹¹¹ Jean Blondel, “Types of Party System”, en Peter Mair (ed.), *The West European Party System*, Oxford, University Press, 1990, pp. 302-310

¹¹² Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 2000.

Además, la cohesión también puede observarse como un indicador del grado de desarrollo organizativo de los grupos políticos. Por ello, en este apartado estimo los niveles de cohesión de cada uno de los grupos políticos relevantes a lo largo de cinco legislaturas –1979-2001. El análisis consiste en observar si los miembros parlamentarios de cada grupo político han votado históricamente en el mismo sentido o no. De este modo podremos determinar si la cohesión de un determinado grupo político parlamentario es alta o baja.

En el cuarto apartado analizo la formación de coaliciones parlamentarias para identificar qué tipo de competencia interpartidista se ha consolidado al interior del sistema. El análisis consiste en observar el comportamiento legislativo de los principales grupos políticos y calcular qué porcentaje de veces se ha coludido un grupo con otro para votar una iniciativa. Al igual que en el tercer apartado, en éste también abarco el mismo periodo de cinco legislaturas. Asimismo analizo las razones que llevan a los grupos políticos a coludirse o a competir entre sí.

Finalmente, cabe mencionar que la distancia ideológica es un factor permanente en el análisis. El elemento ideológico es fundamental para explicar la cohesión de los grupos políticos, la fragmentación de éstos y la competencia interpartidista. Por lo tanto, no lo trato de manera independiente, sino que lo incluyo a lo largo del capítulo, en cada uno de los apartados mencionados.

4.1 SOBRE LAS TIPOLOGÍAS DE SISTEMAS DE PARTIDOS

Jean Blondel opina que, “en términos generales, el análisis de un sistema de partidos requeriría tomar en consideración el número de partidos, la fortaleza de éstos, su posición en el espectro ideológico, su legitimidad y su organización y tipo de liderazgo”¹¹³. Sin embargo, dicho autor sostiene que para analizar los sistemas de las democracias liberales de occidente basta con tomar en cuenta los tres primeros elementos —número de partidos, fortaleza y posición en el espectro ideológico—¹¹⁴, ya que, salvo algunas excepciones, puede asumirse que los partidos de este tipo de sistemas son legítimos y cuentan con mecanismos bien regulados para la selección de sus líderes¹¹⁵.

Siguiendo este argumento, Blondel identifica seis tipos de sistemas de partidos en las democracias occidentales¹¹⁶. En un extremo están los sistemas bipartidistas —entre éstos, el mejor ejemplo es el caso estadounidense— y en el otro están los sistemas que cuentan con partidos que no obtienen más de 25 por ciento de las preferencias electorales

¹¹³ Jean Blondel, *op. cit.*, p. 302.

¹¹⁴ Estos tres elementos se definen de la manera siguiente: el número de partidos se aplica simplemente para identificar si el sistema es bipartidista, de dos partidos y medio o multipartidista; la fortaleza se refiere, esencialmente, a la importancia del partido en términos electorales; y la posición en el espectro ideológico se utiliza para saber cuáles son las fuerzas ideológicas predominantes en el sistema (*ibid.*, pp. 303-307).

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 302.

¹¹⁶ A grandes rasgos, Blondel elabora esta tipología uniendo el criterio numérico con la fortaleza de los partidos, es decir que estima el número de partidos con base en la fuerza electoral de éstos. Así, obtiene una primera clasificación de los sistemas: bipartidistas, de dos partidos y medio, multipartidistas con partido dominante y multipartidistas sin partido dominante. Posteriormente, incluye la variable ideológica para identificar la posición de los partidos en el espectro ideológico. Los seis tipos de partidos que identifica en la dimensión ideológica izquierda-derecha son: comunistas, socialistas, liberales o radicales, agraristas, demócrata cristianos y conservadores. De este modo, su tipología permite observar el grado de fragmentación del sistema y la existencia o no de ideologías predominantes dentro del mismo (véase *Ibid.*, pp. 302-310).

de manera independiente¹¹⁷. Entre estos dos polos hay cuatro tipos de sistemas: 1) sistema de dos partidos y medio, con medio partido de centro; 2) sistema de dos partidos y medio, cuyo medio partido es de izquierda; 3) multipartidismo con partido socialista dominante; y 4) multipartidismo con partido dominante de derecha¹¹⁸.

La tipología de Blondel es pertinente en tanto que los partidos a los que hace referencia suelen ser, efectivamente, organizaciones políticas legítimas que cuentan con una vida organizativa desarrollada, es decir que tienen reglas claras y rutinas bien enraizadas. Sin embargo, es importante destacar que no es una tipología exhaustiva ni actualizada¹¹⁹. Pese a las similitudes, los sistemas conformados por este tipo de partidos también difieren en términos organizativos. No podemos asumir, por ejemplo, que la vida interna de los partidos británicos es idéntica a la de los partidos estadounidenses, así como tampoco es posible afirmar que tienen grados de institucionalización similares y que el tipo de competencia entre éstos es el mismo.

¹¹⁷ Según Blondel, este tipo de sistemas multipartidistas, en los que el voto de los electores está tan disperso que ningún partido obtiene más de 25 por ciento, se encuentran en Holanda, Suiza, Francia y Finlandia (*op. cit.*, p. 310).

¹¹⁸ De acuerdo con el estudio de Blondel, los países con sistemas de dos partidos y medio son cinco: Alemania, Bélgica, Luxemburgo, Canadá e Irlanda. En los tres primeros, el partido pequeño, o mejor dicho el medio partido, es de centro –liberal o radical–, mientras que en Canadá e Irlanda el medio partido es de izquierda. Por otro lado, Dinamarca, Noruega y Suecia son casos de multipartidismo con partido socialista dominante, mientras que Italia e Islandia constituyen multipartidismos con partido dominante de derecha.

¹¹⁹ Esta tipología, elaborada en 1990, sigue vigente sólo en parte, pues desde entonces han habido cambios importantes en algunos sistemas. En Italia, por ejemplo, ya no existe un multipartidismo con partido dominante de derecha. En 1994, la Democracia Cristiana, tras casi cincuenta años de estar en el poder, perdió las elecciones dando lugar a una transformación significativa del sistema de partidos italiano.

Por lo tanto, considero que las diferencias en cuanto a organización y grado de institucionalización pueden ser fundamentales para diferenciar los tipos de sistemas de partidos. Un análisis exhaustivo de cualquier sistema de partidos no sólo debería incluir los tres elementos propuestos por Blondel, sino que también debería profundizar en el ámbito organizativo. Desde este punto de vista, la fortaleza de un partido no tendría que analizarse únicamente en función de su importancia electoral, sino también de su solidez institucional¹²⁰.

Aunque en esta investigación no ha sido mi propósito profundizar en la vida interna ni en el grado de institucionalización de los grupos políticos del Parlamento Europeo, me parece importante contar al menos con un elemento de análisis que sirva como indicador del desarrollo organizativo de estos europartidos¹²¹. En este sentido, la

¹²⁰ Con relación a la importancia del carácter institucional de un partido político, Angelo Panebianco señala que “los partidos se diferencian principalmente por el grado de institucionalización alcanzado”. Dicho autor define “institucionalización” en función de dos procesos: *autonomización* y *sistematización*. El primero se refiere a la medida en que la organización desarrolla independencia y capacidad de control de los procesos de intercambio con el ambiente que le rodea, mientras que *sistematización* se refiere al proceso mediante el cual el partido logra coherencia estructural, disciplina y certidumbre organizativa, principalmente (Véase *Modelos de partido*, Madrid, Alianza, 1982, pp. 115-119).

Cabe mencionar que Panebianco retoma, en parte, los criterios propuestos por Huntington para analizar el grado de institucionalización de una organización política: autonomía, coherencia, complejidad y capacidad de adecuación o adaptabilidad (*El orden político de las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1990, p.23). Aunque son definiciones distintas, coinciden en referirse a la autonomía y la certidumbre organizativa como aspectos centrales de la institucionalización.

¹²¹ A pesar de que, por razones prácticas, no profundizo en el análisis de la vida organizativa de los grupos políticos, en el capítulo tres dediqué un apartado al desarrollo organizativo del sistema de partidos del Parlamento Europeo. Explicué cómo esta organizada la vida partidista en la UE y mencioné cuáles son las principales reglas y estructuras que se han desarrollado dentro de los grupos políticos más importantes.

forma más sencilla de echar un vistazo a la vida interna de estas organizaciones políticas es analizando el grado de cohesión de las mismas. Si los miembros de un partido tienen un comportamiento cohesivo a la hora de legislar es porque la organización cuenta con mecanismos efectivos para disciplinar a sus miembros, o bien porque existe convergencia ideológica entre éstos, lo que produce cohesión interna. Así pues, el grado de cohesión es, en buena parte, un reflejo de lo que ocurre al interior del partido¹²².

Además de tomar en cuenta la cohesión, es importante analizar el tipo de competencia interpartidista. El tipo de coaliciones y el predominio de algún o de algunos partidos, entre otros factores, son fundamentales para analizar la competencia al interior del sistema. Desde este punto de vista, la tipología elaborada por Sartori es más exhaustiva que la de Blondel, pues analiza más casos y distingue entre sistemas competitivos y no competitivos.

Sartori toma en consideración dos elementos para elaborar su tipología: el número de partidos y la distancia ideológica; y ambos le sirven para hacer la distinción entre sistemas competitivos y no competitivos. Dicho autor parte de la idea de que la importancia de un partido “no está sólo en función de la distribución relativa del poder – como es evidente–, sino también, y especialmente, en función de la posición que ocupa en la dimensión izquierda-derecha”¹²³. Apoyándose en este argumento propone que, para determinar el número de partidos relevantes en un sistema, además de tomar en cuenta “la

¹²² En el apartado siguiente defino con más claridad el concepto de “cohesión” y lo distingo de “disciplina”. Aquí simplemente lo introduzco para hacer énfasis en que es un elemento central del análisis.

¹²³ Giovanni Sartori, *op. cit.*, p. 153.

fuerza en número de escaños”, es necesario tomar en cuenta las *posibilidades de coalición* y de *chantaje* de éstos¹²⁴.

Con base en el criterio numérico, Sartori identifica siete clases de sistemas: 1) de partido único, 2) de partido hegemónico, 3) de partido predominante, 4) bipartidista, 5) de pluralismo limitado, 6) de pluralismo extremo y 7) de atomización. A grandes rasgos, esta clasificación¹²⁵ es un desglose de las tres categorías tradicionales –unipartidismo, bipartidismo y multipartidismo–, siendo el sistema de “atomización” una clase residual para indicar un punto en el que ya no necesitamos una cuenta precisa, esto es, un umbral pasado el cual poco importa el número de partidos, sean 10, 20 o más¹²⁶.

Una vez hecha esta clasificación, Sartori introduce el término “distancia ideológica”. Señala que “la fragmentación del sistema de partidos puede reflejar una situación de *segmentación* o una situación de *polarización*, esto es, de distancia ideológica”¹²⁷. Para definir este término, dicho autor retoma la idea de un continuo

¹²⁴ Sartori propone dos normas para decidir –en un escenario multipartidista– cuándo se debe contar o no un partido. La *norma 1* establece que “se puede *no tener en cuenta por no ser importante* a un partido pequeño siempre que a lo largo de un periodo de tiempo siga siendo superfluo en el sentido de que no es necesario ni se lo utiliza para ninguna mayoría de coalición viable”. La *norma 2* señala que “un partido *cuenta como importante* siempre que su existencia, o su aparición, afecta la táctica de la competencia entre los partidos y en especial cuando altera la dirección de la competencia”. Así, Sartori argumenta que “podemos dejar de contar a los partidos que no tienen: i) *posibilidades de coalición* ni ii) *posibilidades de chantaje*” (*ibid.*, pp. 154 y s).

¹²⁵ Nótese que Sartori se refiere a *clases* de partidos y no a *tipos* de partidos. La distinción conceptual es importante, pues dicho autor explica que “una clasificación es una ordenación basada en clases mutuamente excluyentes que se establecen conforme al principio o criterio elegido para esa clasificación. Una tipología es algo más complejo: es una ordenación de atributos compuestos, esto es, una ordenación resultado de más de un criterio” (*ibid.*, p. 158).

¹²⁶ *Loc. cit.*

¹²⁷ *Ibid.*, p. 159.

ideología-pragmatismo, en el que el significado de la palabra ‘ideología’ queda definido por el de su contrario, es decir por el de pragmatismo¹²⁸.

Desde esta perspectiva, Sartori utiliza la ideología de los partidos “para denotar en primer lugar una distancia ideológica, esto es, el ámbito general del espectro ideológico de cualquier comunidad política dada, y en segundo lugar para denotar la intensidad ideológica, esto es, la temperatura o el afecto de un contexto ideológico dado. En términos más exactos, el concepto de distancia ideológica interviene en la aprehensión de los sistemas de más de un partido, mientras que la idea de la intensidad ideológica es indispensable para la aprehensión de las comunidades unipartidistas”¹²⁹.

Así, al introducir el factor ideológico, Sartori pasa de una “clasificación” basada en el criterio numérico a la elaboración de una “tipología” bastante compleja. A grandes rasgos, la tipología de Sartori distingue entre sistemas no competitivos y competitivos. Dentro de los primeros se encuentran los sistemas de partido de estado, sean ideológicos o pragmáticos, es decir los sistemas unipartidistas y de partido hegemónico que forman parte de regímenes totalitarios o autoritarios. Dentro de los sistemas competitivos se encuentran los de partido predominante, los bipartidismos y las variantes del multipartidismo –moderado, polarizado y atomizado¹³⁰.

Finalmente, la tipología de los sistemas competitivos se simplifica en un cuadro compuesto por dos variables: distancia ideológica y fragmentación. Con base en estas variables, Sartori ubica en el extremo superior izquierdo, con distancia ideológica pequeña y fragmentación baja, la competencia centripeta; y en el extremo inferior derecho, de gran

¹²⁸ *Loc. cit.*

¹²⁹ *Loc. cit.*

¹³⁰ *Ibid.*, p. 331.

distancia ideológica y alta fragmentación, la competencia centrífuga¹³¹. De este modo, podemos identificar que en un multipartidismo polarizado predomina el tipo de competencia centrífuga, ya que la fragmentación es alta y la distancia ideológica es grande. Por otro lado, en un bipartidismo existe competencia centrípeta, pues no hay gran distancia ideológica y la fragmentación es baja.

Así pues, tras haber hecho una revisión de las tipologías propuestas por Blondel y Sartori, considero pertinente tomar en cuenta cuatro elementos para analizar el sistema de partidos del Parlamento Europeo. En primer lugar es necesario introducir el criterio numérico, es decir analizar la fragmentación del sistema para identificar si es unipartidista, bipartidista o multipartidista.

En segundo lugar es importante tener un indicador del desarrollo organizativo de cada uno de los componentes del partido. En este sentido, propongo estimar los niveles de cohesión de cada grupo político del PE para saber si sus miembros dan forma a una estructura coherente y organizada o a una organización faccionada.

Como tercera vertiente del análisis propongo estudiar la competencia interpartidista al interior del Parlamento para identificar de qué tipo es y qué cambios ha sufrido a lo largo del tiempo. Finalmente, como elemento permanente del análisis, hago referencia a la ideología de los partidos y, concretamente, a la distancia ideológica que existe entre éstos.

¹³¹ *Ibid.*, p. 341.

4.2 FRAGMENTACIÓN

El número de organizaciones partidistas es un elemento central en el análisis de los sistemas de partidos. Reflexiones al respecto las podemos encontrar desde el texto clásico de Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, en el cual se presenta una clasificación – quizás un tanto rústica e intuitiva, pero muy esclarecedora– que distingue entre sistemas de partido único, bipartidistas y multipartidistas. Duverger elabora esta clasificación enfatizando la relación que existe entre el número de partidos y el tipo de régimen político. Su planteamiento es conciso: “la coincidencia es exacta entre régimen totalitario y partido único, entre democracia y pluralismo. En relación con esta antítesis, la oposición del bipartidismo y el multipartidismo reviste, evidentemente, menor importancia [...] No obstante, su carácter fundamental no es discutible”¹³².

Tras el estudio de Duverger, el criterio numérico como elemento para definir o clasificar un sistema de partidos se ha desarrollado en diversos textos teóricos. Esto se debe a que el número de partidos revela una característica importante del sistema: el grado de concentración o dispersión del poder político. La existencia de pocos partidos indica que el grado de fragmentación del sistema es bajo, mientras que la existencia de muchos partidos indica una gran fragmentación. Además, conocer el número de partidos permite estimar el número de coaliciones políticas posibles. Como señala Gunnar Sjöblom, “dos partidos no permiten más que una corriente de interacción recíproca; tres partidos permiten tres corrientes de interacción; cuatro partidos, seis corrientes; cinco partidos, 10 corrientes; seis partidos, 15, y siete partidos, 21”¹³³.

¹³² Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 234.

¹³³ Gunnar Sjöblom, *Party Strategies in a Multiparty System*, Lund, Studentlitteratur, 1968, pp. 174 y s., cit. por Giovanni Sartori en *op. cit.*, Madrid, Alianza, 2000, p. 151.

Si bien el criterio numérico es importante para definir un sistema de partidos, es aún más importante saber cómo contar los partidos¹³⁴. Es fundamental definir cuáles organizaciones partidistas son relevantes y cuáles no. Evidentemente, la principal dificultad para hacer esto radica en cómo establecer fórmulas o criterios objetivos para contar, esto es para determinar si un sistema es unipartidista, bipartidista o multipartidista. Como bien resume Sartori, “el problema es: ¿Qué partidos *importan*? No podemos contar todos los partidos simplemente por las apariencias. Y tampoco podemos resolver el problema contándolos por orden decreciente de fuerzas. Es verdad que el *cuántos son* tiene que ver con el *qué fuerza tienen*. Pero persiste la cuestión de cuánta fuerza hace que un partido sea importante y cuánta debilidad hace que un partido no tenga importancia”¹³⁵.

A mi parecer, la manera más adecuada de estimar el número de partidos que *importan* en un sistema es tomando en cuenta tanto la fuerza electoral como el peso ideológico de éstos. No se trata simplemente de establecer un umbral –de cinco por ciento, por ejemplo– para determinar cuáles partidos cuentan y cuáles no, sino de identificar el número de organizaciones partidistas relevantes a partir de la importancia ideológica de éstas y de la distribución relativa de los resultados electorales. Por lo tanto, para los propósitos de esta investigación propongo llevar a cabo dos tareas. La primera consiste en estimar el número de partidos relevantes con base en su fuerza electoral y la

¹³⁴ En este sentido, Sartori señala que “la verdadera cuestión no es la de si importa el número de partidos –que sí importa–, sino la de si un criterio numérico de clasificación nos permite aprehender lo que importa [...] Si recurrimos a contar debemos saber cómo contar. Pero ni siquiera podemos decidir cuándo uno es uno y cuándo dos son dos: si un sistema es, o no es, un sistema bipartidista”, (*op. cit.*, p. 151).

¹³⁵ *Ibid.*, p. 152.

segunda en sopesar el peso ideológico de cada uno de los componentes del sistema para decidir si son relevantes o no.

Para llevar a cabo la primera tarea utilizaré, en primer lugar, la fórmula desarrollada por Laakso y Taagepera, que permite calcular el número efectivo de partidos y se expresa de la manera siguiente ¹³⁶:

$$N_2 = 1 / \left(\sum_{i=1}^n p_i^2 \right) = \left(\sum_{i=1}^n p_i^2 \right)^{-1}$$

Si aplicamos esta expresión al caso del Parlamento Europeo, N_2 indica el número efectivo de grupos políticos y p_i el porcentaje de escaños que obtuvo el grupo i . La sumatoria es del total n de grupos que hayan obtenido algún asiento en el Parlamento. Esta formula es bastante confiable, pues satisface tres condiciones esenciales: 1) todos los partidos o componentes del sistema son tratados del mismo modo; 2) si todos los partidos obtuvieron los mismos porcentajes, entonces el número absoluto de partidos es igual al número efectivo, es decir que $N=n$; y 3) si todos los partidos, excepto uno, obtuvieron porcentajes iguales a cero, entonces $N=1$ ¹³⁷. Así podemos tener la certeza de que estamos aplicando una expresión racional, que permite estimar objetivamente el número efectivo de grupos políticos a partir de la fuerza electoral de los mismos.

También aplicaré una fórmula de *fraccionalización* para complementar la medición del grado de fragmentación del sistema. Esta fórmula, conocida como Wildgen-Rae, incorpora el número efectivo de partidos (N) para construir un índice de

¹³⁶ Markku Laakso y Rein Taagepera, "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies*, 12 (1979), pp. 3-27.

¹³⁷ *Ibid.*, pp. 5 y 6.

fraccionalización que va de cero (fragmentación nula) a uno (máximo grado de fragmentación). Es una expresión muy sencilla: $F = I - I/N$ ¹³⁸.

Es importante enfatizar que la aplicación de estas formulas tiene como propósito hacer un análisis longitudinal de los cambios que ha sufrido el número efectivo de organizaciones partidistas en el Parlamento Europeo desde que se efectuaron las primeras elecciones europeas. De este modo podremos identificar si la dispersión ideológica al interior del sistema, estimada en función de los resultados electorales, ha disminuido, aumentado o estabilizado con el paso del tiempo.

El cuadro 4.1 muestra los resultados de la aplicación de ambas fórmulas para cada legislatura. Como podemos observar, el cuadro contiene el número y el porcentaje de escaños obtenidos por cada grupo político desde 1979, así como las cifras correspondientes al número absoluto de grupos, al número efectivo de éstos y al índice de fraccionalización.

Los resultados indican que el grado de fragmentación del sistema de partidos del Parlamento Europeo ha disminuido a lo largo de las seis legislaturas. Por un lado, mientras que el número absoluto de grupos políticos ha oscilado entre siete y ocho a lo largo de las seis legislaturas, el número efectivo de éstos pasó de 5.2 en 1979 a 4.3 en 2004. Por otro lado, el índice de fraccionalización se redujo de .81 a .77 en el mismo periodo. Así, de acuerdo con estos datos, el sistema del PE constituye un sistema de pluralismo limitado y estable, pues desde 1989 el número efectivo de partidos ha sido muy cercano a cuatro.

¹³⁸ La principal diferencia entre las fórmulas Laasko-Taagepera y Wildgen-Rae es que la primera mide el grado de fragmentación en un intervalo definido (0-1), mientras que la segunda abre la posibilidad a un número efectivo de partidos infinito (*Ibid.*, p. 8).

CUADRO 4.1 NÚMERO EFECTIVO DE GRUPOS POLÍTICO E ÍNDICE DE FRACCIONALIZACIÓN

Grupo Político del PE	1979-84		1984-89		1989-94		1994-99		1999-2004		2004-	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
PSE	113	0.2756	172	0.3320	198	0.3822	221	0.3530	175	0.2796	201	0.2746
PPE	107	0.2610	121	0.2336	162	0.3127	200	0.3195	232	0.3706	267	0.3648
ELDR (ALDE)	40	0.0976	49	0.0946	44	0.0849	42	0.0671	52	0.0831	89	0.1216
DE	64	0.1561	59	0.1139	-		-		-		-	
ADE	22	0.0537	29	0.0560	20	0.0386	-		-		-	
VERDES	-		-		28	0.0541	27	0.0431	45	0.0719	42	0.0574
RAINBOW	-		19	0.0367	16	0.0309	-		-		-	
IUE-IVN	-		-		-		34	0.0543	49	0.0783	41	0.0560
ARE	-		-		-		21	0.0335	-		-	
UEN	-		-		-		15	0.0240	23	0.0367	27	0.0369
EDD (ID)	-		-		-		-		18	0.0288	36	0.0492
Derechas Europeas	-		16	0.0309	14	0.0270	-		-		-	
Forza Europa	-		-		-		29	0.0463	-		-	
Comunistas y aliados	44	0.1073	43	0.0830	-		-		-		-	
Comunistas franceses	-		-		13	0.0251	-		-		-	
Grupo Técnico	12	0.0293	-		-		-		-		-	
No inscritos	8	0.0195	10	0.0193	23	0.0444	37	0.0591	32	0.0511	29	0.0396
Total	410		518		518		626		626		732	
Número efectivo de grupos políticos	5.2		5.0		3.9		4.2		4.2		4.3	
Fraccionalización	0.81		0.80		0.74		0.76		0.76		0.77	

Para tener una idea más clara de la fragmentación del sistema es pertinente hacer la siguiente observación: pese a las ampliaciones de la Unión Europea, el número de grupos políticos en el Parlamento no ha incrementado, sino que ha disminuido, e incluso se ha estabilizado. Entre 1979 y 2004, el número de Estados miembros de la Unión se incrementó de 9 a 25 y el número partidos políticos nacionales que tienen representación en el PE se elevó de 41 a 176. En contraste, el número absoluto de grupos políticos en el PE se ha mantenido relativamente estable y el número efectivo, como ya mencioné, ha disminuido

Esto sugiere que los grupos políticos del Parlamento –y en cierta medida los partidos nacionales– han desarrollado estrategias para consolidarse como organizaciones partidistas en el ámbito europeo, o bien para reducir el grado de fragmentación del sistema. Como ejemplo podemos mencionar la adhesión del grupo de los conservadores (DE) al del Partido Popular Europeo en la tercera legislatura (1989-1994). De hecho, si observamos el cuadro, el cambio sustancial en el número efectivo de grupos políticos ocurrió entre la segunda y la tercera legislatura –la cifra pasó de 5 a 3.9. Esto evidencia que la adhesión de los conservadores al grupo del PPE implicó la desaparición “efectiva” de un grupo político y, por ende, una disminución significativa del grado de fragmentación del sistema¹³⁹.

Ahora bien, como ya mencioné, además de estimar el número de organizaciones partidistas en función de su fuerza electoral, es importante observar la fragmentación del sistema tomando en cuenta el factor ideológico. La importancia de un partido no sólo está en función de la distribución relativa de los resultados electorales, sino también en función de la posición que ocupa en la dimensión ideológica. En este sentido, los componentes del sistema se inscriben claramente en el continuo ideológico izquierda-derecha. El PSE y el PPE se han consolidado como los componentes más importantes del sistema –a la izquierda y a la derecha del espectro ideológico, respectivamente–, ya que entre ambos han controlado más de 50% -y más de 60% desde 1989– de los asientos en

¹³⁹ También es interesante mencionar que el grupo del PPE se ha caracterizado por ser el más incluyente en términos de nacionalidades, ya que en la actualidad tiene miembros provenientes de los 25 Estados. Después le sigue el grupo de los socialistas, que sólo carece de miembros chipriotas y letones.

todas las legislaturas del Parlamento. Por otra parte, en el centro del eje ideológico, los liberales se han consolidado como la tercera fuerza política desde 1989.

En lo que respecta a las demás fuerzas políticas relevantes, la cuestión es menos clara. Si sólo tomáramos en cuenta la cifra del número efectivo de partidos, concluiríamos que el sistema de partidos del PE estuvo integrado por cinco grupos relevantes en las dos primeras legislaturas y por cuatro grupos en las últimas cuatro. Sin embargo, al observar la distribución de los resultados electorales y la posición ideológica de los grupos políticos encontramos que en las primeras dos legislaturas no hubo cinco grupos relevantes, sino seis.

Además del PSE, el PPE, los conservadores (DE), los liberales (ELDR) y los Comunistas –que constituyeron las primeras cinco fuerzas electorales–, el grupo de los *gaullistas* (ADE) debe contarse como relevante, pues fue un componente importante en términos ideológicos al interior del sistema. Aunque débiles electoralmente hablando, los *gaullistas* constituyeron un grupo con capacidad para negociar iniciativas y alterar la dirección de la competencia interpartidista al interior del Parlamento Europeo¹⁴⁰.

En las últimas cuatro legislaturas, el número efectivo de partidos en promedio fue 4.15, pero, una vez más, la realidad política del parlamento nos hace pensar que el número de grupos políticos “relevantes” fue mayor al de grupos “efectivos”. Podemos observar que desaparecieron dos grupos considerados como relevantes: el DE de los conservadores,

¹⁴⁰ Aunque fueron perdiendo fuerza gradualmente, en el decenio de 1980, los *gaullistas* constituyeron un grupo ideológicamente importante en tanto representantes de una corriente nacionalista y euroescéptica. Además, como podremos observar en el apartado 4.4, los *gaullistas* tendieron a aliarse con los grupos de derecha. Por lo tanto, siguiendo el argumento de Sartori sobre las normas para decidir si un partido es importante o no, este grupo debe contarse como relevante en la medida en que su presencia afectaba la táctica de competencia interpartidista al interior del PE.

que se adhirió al PPE, y la ADE de los *gaullistas*. Sin embargo, los tres grupos principales –socialistas, populares y liberales– permanecieron, los ex comunistas se aliaron para dar origen al grupo de la IUE-IVN¹⁴¹ y los verdes formaron su grupo propio. Cada una de estas organizaciones partidistas supranacionales ha obtenido al menos 4% de los escaños desde que se incorporaron al Parlamento. Además, son representantes de las ideologías predominantes en Europa, por lo que, pese a las diferencias que existen entre éstos en términos de fuerza electoral, todos deben ser considerados como grupos políticos relevantes¹⁴².

De esta manera, desde la legislatura 1994-1999 podemos observar un sistema de partidos estable, conformado por cinco grupos políticos o europartidos que están alineados ideológicamente de izquierda a derecha de la siguiente manera: ex comunistas, verdes, socialistas, liberales y populares. La principal conclusión de estas interpretaciones es que la dispersión ideológica al interior del PE se ha logrado contener de manera exitosa, aun y cuando la UE se ha ampliado de manera significativa desde 1979. En otras

¹⁴¹ Es importante recordar que en la tercera legislatura (1989-1994) los comunistas se fragmentaron. Muchos decidieron unirse al PSE y algunos, en su mayoría franceses, formaron un grupo propio que apenas obtuvo 2.5 por ciento de los escaños del PE. Por lo tanto, en esa legislatura la presencia de los comunistas como grupo político fue irrelevante. Fue hasta la legislatura siguiente (1994-1999) que los comunistas, o mejor dicho los ex comunistas, volvieron a integrar una alianza sólida de izquierda radical al interior del PE. Desde entonces han obtenido entre 5 y casi 8 por ciento de los escaños.

¹⁴² Nótese que no incluyo los grupos antieuropeos (ID y UEN) como relevantes por tres razones: 1) son muy débiles en términos electorales; 2) sus posibilidades de formar coaliciones son muy limitadas, ya que su actitud antieuropea es incompatible con el ánimo más bien pro integracionista –en términos generales– de los otros grupos políticos; y 3) al estar divididos en dos grupos, muestran que no existe una ideología antieuropea o euroescéptica bien organizada, sino más bien una mezcla heterogénea de *gaullistas*, neofascistas, nacionalistas y xenófobos, que se oponen a la integración por razones diversas.

palabras, podemos identificar una tendencia clara hacia la estabilización del sistema en cuanto a fragmentación y composición ideológica; y esta tendencia sugiere que se ha consolidado un sistema de pluralismo limitado.

4.3 COHESIÓN

La cohesión y la disciplina son aspectos fundamentales de la vida organizativa de los partidos políticos. Ambos conceptos suelen usarse de manera indistinta, pero son diferentes. Según Ozbudun, *cohesión* y *disciplina* tienen significados analíticamente distintos: la cohesión se refiere a la medida en que los miembros de un partido trabajan conjuntamente para lograr un objetivo de grupo y la disciplina tiene que ver con la capacidad de coerción del líder del partido. Por lo tanto, la característica principal de un partido bien disciplinado es que sus miembros siguen invariablemente las directrices impuestas por el líder, el cual tiene la capacidad de inducir –inclusos a los miembros más recalcitrantes de la organización–, a que se actúe conforme a los lineamientos establecidos¹⁴³.

De acuerdo con estas definiciones, cuando los miembros de un grupo político votan en bloque –es decir en el mismo sentido– es porque todos están de acuerdo, o bien porque algunos votan en contra de sus preferencias personales para no salirse de la línea del partido. Por lo tanto, ambos conceptos están vinculados de manera estrecha. Podríamos decir que la disciplina es necesaria en partidos que muestran poca cohesión, pero este mecanismo de coerción es innecesario en organizaciones políticas bien cohesionadas.

¹⁴³ Ergun Ozbudun, *Party Cohesion in Western Democracies: A Causal Analysis*, Beverly Hills, Sage, 1970, p. 305.

Es importante hacer esta distinción conceptual, ya que cuando un grupo político del Parlamento Europeo vota en bloque, no se debe a la imposición de una línea partidista, sino a que las preferencias de todos sus miembros convergen. En otras palabras, los grupos políticos del PE carecen de mecanismos coercitivos; es bastante improbable que el líder se imponga sobre el resto de los miembros¹⁴⁴. Por lo tanto, la *disciplina* no es un rasgo característico de estos grupos; en todo caso son organizaciones partidistas *cohesionadas*.

En la literatura sobre partidos políticos e instituciones legislativas es recurrente encontrar que los partidos tienden a estar más cohesionados en los sistemas parlamentarios que en los presidenciales¹⁴⁵. En el caso de los grupos políticos del PE, estas teorías son prácticamente inoperantes, pues el sistema político de la Unión Europea no es ni presidencial ni parlamentario. Como mencioné en el primer capítulo, es un sistema bastante peculiar, por lo que es difícil hacer algún tipo de predicción sobre el grado de cohesión de los grupos políticos. No podemos asumir que el grado de cohesión de estos grupos sea similar al de los partidos estadounidenses o al de los partidos británicos.

Por lo tanto, en lugar de especular, lo más sensato es encontrar un indicador confiable de los niveles de cohesión de estas organizaciones partidistas, interpretar los resultados de las mediciones y tratar de buscar explicaciones al respecto. En este sentido, la manera más precisa de estimar el grado de cohesión de cualquier partido político es

¹⁴⁴ Los miembros parlamentarios no tienen restricciones para votar en un sentido u otro, pues hay una “cláusula de conciencia” que permite a cualquier legislador votar de manera contraria a la tendencia del grupo político al que pertenece sin recibir sanción alguna.

¹⁴⁵ Véase Matthew Shugart, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992.

analizando el comportamiento de sus miembros parlamentarios a la hora de votar cada iniciativa. Si todos tienden a votar en el mismo sentido, el partido está cohesionado. Si, por el contrario, estos miembros se dividen a la hora de votar, el partido está poco cohesionado.

Con el propósito de estimar el grado de cohesión de los grupos políticos, he analizado el sentido de los votos emitidos por cada miembro parlamentario entre 1979 y 2001. Para llevar a cabo este análisis utilicé una base de datos elaborada por Simon Hix, Abdul Noury y Gérard Roland¹⁴⁶. A grandes rasgos, la base contiene la siguiente información: nombre del miembro parlamentario, nacionalidad, grupo político al que pertenece y sentido de su voto (a favor, en contra o abstención) para cada iniciativa votada desde 1979 hasta 2001 en la modalidad de votación nominal¹⁴⁷—que representan alrededor de 30 por ciento de las votaciones totales.

¹⁴⁶ La base está disponible en el sitio electrónico del European Parliament Research Group (www.lse.uk/collections/EPRG).

¹⁴⁷ De acuerdo con el capítulo 5 del reglamento del Parlamento Europeo hay tres tipos de votaciones: 1) a mano alzada, 2) voto electrónico y 3) votación nominal. Esta última modalidad es la única en la que el voto de cada miembro parlamentario queda registrado en las minutas. Por lo tanto, estos votos son los únicos que se pueden estudiar a detalle. De acuerdo con los artículos 99 y 100 de dicho reglamento, la votación nominal es obligatoria para ratificar los nombramientos de los comisarios europeos y para llevar a cabo una moción de censura contra la Comisión; y según el artículo 160, este tipo de votación es opcional y aplicable a cualquier iniciativa, pues “se procederá a votación nominal cuando lo pidan por escrito un grupo político o treinta y siete diputados como mínimo la tarde anterior a la votación, salvo cuando el Presidente establezca un plazo distinto”. En suma, las razones por las que se convoca a este tipo de votación pueden ser diversas, pero podemos asumir que se emplea para tomar las decisiones más importantes, ya que el principal objetivo de aplicar esta modalidad es registrar, e incluso publicitar, el sentido del voto de los legisladores.

Con base en esta información calculé el grado de cohesión de los grupos políticos *relevantes*¹⁴⁸ desde la primera legislatura (1979-1984) hasta la quinta (1999-2004)¹⁴⁹. Para ello utilicé un índice de cohesión (IC) propuesto por Fulvio Attinà¹⁵⁰, que se expresa de la manera siguiente:

$$IC = \frac{\max(x,y,z) - [(x+y+z) - \max(x+y+z)]}{x+y+z}$$

Esta fórmula expresa el IC como resultado de la diferencia entre el número de votos de la modalidad más alta (voto a favor, por ejemplo) y el número de votos derivados de las otras dos modalidades (votos en contra más abstenciones), entre el total de votos. El índice va de -.33 (cohesión nula) a 1 (cohesión total) y cualquier resultado mayor a 0 significa que más de la mitad de los miembros del grupo votaron en el mismo de sentido¹⁵¹.

¹⁴⁸ Para cada legislatura definí los grupos políticos *relevantes* con base en los resultados electorales. Para ello retomé, fundamentalmente, el análisis de fragmentación elaborado en el primer apartado de este capítulo. Así pues, además de incluir a los tres grandes (socialistas, demócrata cristianos y liberales), en las dos primeras legislaturas también consideré como grupos relevantes a los conservadores, a los comunistas y a los *gaullistas*; en el tercer Parlamento descarté a los comunistas e incorporé a los verdes; y en las últimas dos legislaturas analizadas volví a incluir a los verdes y a los comunistas.

¹⁴⁹ Desafortunadamente, el análisis de la quinta legislatura no abarca hasta 2004, pues la información disponible en la base sólo llega hasta 2001. Sin embargo, considero que con las votaciones realizadas entre 1999 y 2001 es suficiente para obtener un cálculo bastante aproximado del grado de cohesión de los grupos políticos en esta legislatura.

¹⁵⁰ Fulvio Attinà, "The voting behaviour of the European Parliament members and the problem of the Europarties", *European Journal of Political Research*, 18 (1990), p. 564.

¹⁵¹ El caso de cohesión nula es aquél en el que el sentido de los votos emitidos por los miembros de un grupo político se distribuye de manera equitativa entre las tres modalidades –a favor, en contra y abstención. Por lo tanto, en un escenario hipotético de 33 votos a favor, 33 en contra y 33 abstenciones, la cohesión de la organización política sería -.33.

El cuadro 4.2 muestra en negritas los resultados del IC absoluto para cada grupo político. Como podemos observar, el grado de cohesión promedio de los grupos pasó de .79 en la primera legislatura a .82 en la quinta. Esto indica que la cohesión de estas organizaciones partidistas es alta y que ha aumentado ligeramente desde 1979.

CUADRO 4.2 ÍNDICES DE COHESIÓN DE LOS GRUPOS POLÍTICOS DEL PARLAMENTO EUROPEO

Grupo/Legislatura	1979-1984	1984-1989	1989-1994	1994-1999	1999-2004	Promedio
Socialistas (PSE)	0.68 <i>1.51</i>	0.83 <i>1.48</i>	0.88 <i>1.52</i>	0.88 <i>1.52</i>	0.87 <i>1.98</i>	0.83 <i>1.59</i>
Demócrata cristianos (PPE, PPE-DE)	0.87 <i>1.93</i>	0.91 <i>1.63</i>	0.9 <i>1.55</i>	0.88 <i>1.52</i>	0.85 <i>1.93</i>	0.88 <i>1.69</i>
Liberales (ELDR)	0.81 <i>1.80</i>	0.8 <i>1.43</i>	0.77 <i>1.33</i>	0.83 <i>1.43</i>	0.91 <i>2.07</i>	0.82 <i>1.58</i>
Conservadores (DE)	0.86 <i>1.91</i>	0.9 <i>1.61</i>				0.88 <i>1.69</i>
Verdes (Grupo Verde)			0.93 <i>1.60</i>	0.9 <i>1.55</i>	0.83 <i>1.89</i>	0.89 <i>1.70</i>
Comunistas (COM, IUE-IVN)	0.75 <i>1.67</i>	0.82 <i>1.46</i>		0.75 <i>1.29</i>	0.63 <i>1.43</i>	0.74 <i>1.41</i>
ADE (gaullistas)	.83 <i>1.84</i>	.81 <i>1.45</i>	.82 <i>1.41</i>			.82 <i>1.57</i>
Promedio grupos	.80	.85	.86	.85	.82	.84
Total PE	0.45	0.56	0.58	0.58	0.44	0.52

Cabe destacar que los tres grupos más importantes (PSE, PPE y ELDR) se han caracterizado por ser los más cohesionados, pues el IC promedio de éstos ha aumentado significativamente de .79 en 1979-1984 a .88 en 1999-2001. Los avances en términos de cohesión han sido particularmente importantes para los socialistas (PSE), ya que pasaron de tener un IC de .68 (1979-1984) a uno de .87 (1989-2001). Por otro lado, los demócrata cristianos (PPE) han mostrado bastante solidez a lo largo de las cinco legislaturas con un IC promedio de .88; y los liberales (ELDR) también han mostrado estabilidad, aunque con un promedio ligeramente menor (.82) al del PSE y al del PPE.

En lo que respecta a las otras fuerzas políticas, el grupo de los conservadores (DE) obtuvo niveles de cohesión bastante altos (.86 y .90), lo cual no es sorprendente considerando que dicho grupo era prácticamente una extensión del Partido Conservador Británico en el Parlamento Europeo. Además, es interesante observar que cuando los conservadores se adhirieron al grupo del PPE en la tercera legislatura, no hubo problemas de cohesión, ya que en ese periodo el grupo PPE-DE obtuvo un IC de .90.

Los comunistas han sido más inestables. En la segunda legislatura, por ejemplo, obtuvieron un IC de .82, pero en la quinta apenas alcanzaron .63. Esto se debe, en buena medida, a que el grupo se dividió después de la segunda legislatura. Por otro lado, los *gaullistas* tuvieron un comportamiento bastante cohesivo (.82 en promedio) en las tres legislaturas que participaron como grupo y los verdes han alcanzado niveles de cohesión muy altos. De hecho, estos últimos constituyen el grupo con el IC promedio más elevado (.89). Sin embargo, en el quinto Parlamento la cohesión del grupo disminuyó (.83), lo cual se debió, seguramente, a que los verdes formaron una alianza con la Alianza Libre Europea de los etnorregionalistas. De cualquier modo, el descenso estuvo lejos de ser catastrófico y el grado de cohesión que mantienen es bastante favorable.

En el cuadro 4.2 también se muestran, en *itálicas*, los resultados del IC relativo. Es un cálculo muy sencillo que consiste en dividir el IC absoluto de cada grupo entre el IC absoluto del Parlamento Europeo. Esto nos permite analizar cómo ha cambiado el grado de cohesión de cada grupo con respecto al grado de cohesión del Parlamento en conjunto. Como podemos observar, los grupos políticos han estado más cohesionados, en términos relativos, en el primer y en el quinto Parlamento. Esto se debe a que el Parlamento Europeo en conjunto ha mostrado sus niveles de cohesión más altos en la segunda, en la tercera y en la cuarta legislatura.

Por otro lado, el IC relativo muestra que algunos grupos han incrementado su grado de cohesión a pesar de que el IC absoluto indica una disminución. Me refiero concretamente a dos casos. El PPE, por ejemplo, obtuvo su IC absoluto más bajo (.85) en la quinta legislatura. Sin embargo, el IC relativo del grupo en la misma legislatura fue de 1.93. Esto indica que, con excepción del primer Parlamento, el PPE estuvo más cohesionado, en términos relativos, en el quinto Parlamento que en los anteriores. Otro ejemplo es el del grupo Verde, que obtuvo .90 de IC absoluto en la cuarta legislatura y .83 en la quinta. En contraste, los IC's relativos muestran que estuvo más cohesionado en el quinto Parlamento, pues en éste obtuvo 1.89 y en el cuarto 1.55.

Como conclusión podemos señalar, en primer lugar, que no existe una relación causal entre heterogeneidad del grupo y grado de cohesión. El PPE y el PSE han sido históricamente los grupos más incluyentes y, pese a ello, han alcanzado niveles de cohesión altos. En segundo lugar, los grupos políticos del Parlamento Europeo son organizaciones partidistas bastante cohesionadas. La evidencia empírica muestra que, al interior de cada grupo, la mayor parte de los miembros parlamentarios ha tendido a votar en la misma dirección desde 1979. La importancia de este comportamiento cohesivo es aún mayor si recordamos que en 1973 —cuando se discutió la PAC y la UE sufrió su primera ampliación—, los principales grupos políticos tuvieron algunos problemas internos.

En este sentido, el fortalecimiento del PE, mediante la instauración de las elecciones directas en 1979 y la obtención de verdaderas facultades legislativas, se presenta como el principal factor explicativo de la cohesión. En otras palabras, la transformación del Parlamento en un verdadero órgano de representación política, y posteriormente en un órgano colegislador, incentivó la cohesión de los grupos políticos.

Podemos deducir que la obtención de nuevas facultades generó la percepción de que se estaba construyendo un Parlamento cada vez más influyente en el sistema político europeo. De este modo surgió una nueva estructura de incentivos para los miembros parlamentarios, que aumentó la participación en las sesiones plenarias¹⁵² y el grado de cohesión de los grupos políticos.

4.4 COMPETENCIA

En los sistemas democráticos es deseable que los partidos tiendan a competir entre sí y no a coludirse. En teoría, la competencia interpartidista aumenta las posibilidades de que las preferencias del electorado sean representadas, pues concede a los ciudadanos la posibilidad de elegir un candidato o un partido entre dos o más opciones. Pero la competencia no sólo debe prevalecer en la contienda electoral –por medio de la confrontación de propuestas y plataformas electorales, por ejemplo–, sino también en el ámbito legislativo –mediante la confrontación ideológica a la hora de proponer y votar iniciativas.

Las coaliciones partidistas son reflejo claro de la dinámica de competencia existente en un sistema. En términos generales, éstas pueden ser ideológicas o pragmáticas; y cuando son exclusivamente pragmáticas pueden mermar la competitividad del sistema. En un tripartidismo o en un sistema de dos partidos y medio, por ejemplo, los partidos mayoritarios, pese a sus diferencias ideológicas, pueden tender a coludirse

¹⁵² La participación de los miembros del PE en las sesiones plenarias aumentó de 48% en 1989-1994 a 61% en 1994-1999 y a 72% en 1999-2000 (Colomer, Josep, *How Political Parties, Rather than Member-States, are Building the European Union*, Barcelona, UPF, 2000, p. 14)

reiteradamente con el fin de evitar el ascenso o el fortalecimiento de la tercera fuerza política. En estos casos, la competitividad del sistema es degradada y la hegemonía de la colusión bipartidista puede ir en detrimento de la legitimidad democrática del sistema.

Las explicaciones teóricas sobre coaliciones políticas hacen énfasis en dos factores: el tamaño de las organizaciones partidistas y la distancia ideológica entre éstas. Algunos autores, como Riker, argumentan que la formación de coaliciones se explica más a partir del tamaño que de la ideología¹⁵³. Esto quiere decir que el deseo de formar una coalición ganadora está por encima de las afinidades ideológicas y de las preferencias de los partidos en cuanto a instrumentación de políticas públicas. En este sentido, los partidos tienden a formar *minimum winning coalitions* y están dispuestos intercambiar o negociar sus preferencias. Para otros autores, la distancia ideológica es el principal factor explicativo de la formación de coaliciones¹⁵⁴. Desde esta perspectiva, los partidos más cercanos ideológicamente van a tender a aliarse.

En el caso del sistema de partidos del Parlamento Europeo, la competencia también puede analizarse observando la formación de coaliciones entre los grupos políticos en las sesiones plenarias. En el apartado anterior constatamos que estos grupos tienen un comportamiento cohesivo a la hora de votar cada iniciativa, pues la mayoría de sus miembros votan en el mismo sentido. Lo que ahora nos interesa es analizar si el sistema del PE es competitivo o no, e identificar hacia dónde se orienta la competencia. En otras palabras, se trata de saber si existe un patrón definido en la formación de

¹⁵³ William H. Riker, *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Yale University Press, 1962.

¹⁵⁴ Véase Abram de Swaan, *Coalition Theories and Cabinet Formations*, Nueva York, Elsevier Scientific Publishing Company, 1973.

coaliciones, si los grupos se coluden o compiten, y si forman alianzas con base en la ideología o el tamaño.

Según Amie Kreppel, los dos grupos políticos mayoritarios del PE –el PSE y el PPE- han formado una “gran coalición” que merma la competitividad del sistema¹⁵⁵. Sin embargo, como analizaremos más adelante, hay algunos aspectos que contradicen la hipótesis planteada por la autora¹⁵⁶.

Para llevar a cabo este análisis uso la misma base de datos del apartado anterior. La manera de estimar el grado de colusión o cooperación entre los grupos políticos es muy simple: consiste en observar cuántas veces la mayoría del grupo *x* votó en el mismo sentido que la mayoría del grupo *y*. De este modo podemos calcular qué porcentaje de iniciativas votaron en coalición ambos partidos en un periodo determinado. El análisis incluye nuevamente sólo los partidos relevantes de cada legislatura.

El cuadro 4.3 muestra los resultados. En los dos primeros Parlamentos, el PSE y el PPE sólo se coludieron, aproximadamente, en 50% de las iniciativas. De hecho, en la primera legislatura fue evidente que las coaliciones se formaron con base en la cercanía ideológica, ya que los socialistas votaron más en concordancia con los comunistas y con los liberales que con los demócrata cristianos. Y estos últimos se aliaron más con los conservadores, con los liberales y con los *gaullistas* que con los socialistas.

¹⁵⁵ Amie Kreppel, *The European Parliament and Supranational Party System*, 2001, p. 172.

¹⁵⁶ De hecho, en una publicación posterior, la misma autora, junto con Simon Hix, reconoció que el sistema de partidos del Parlamento Europeo sufrió un cambio sustancial en cuanto a competitividad a partir del cuarto parlamento: la gran coalición desapareció, se formaron alianzas más ideológicas y el PSE, el PPE y el ELDR se convirtieron en los tres partidos “gobernantes” (“From ‘Grand Coalition’ to Left-Right Confrontation: Explaining the Shifting Structure of Party Competition in the European Parliament”, *Comparative Political Studies*, 36, 2003, pp. 75-96).

En la segunda legislatura, la situación cambió un poco, pues el porcentaje de iniciativas votadas en el mismo sentido por comunistas y socialistas disminuyó diez puntos. Sin embargo, la alianza del PPE con los conservadores persistió y se fortaleció, ya que votaron más de 60% de las propuestas en el mismo sentido. Esto sugiere que, en términos generales, en las dos primeras legislaturas las coaliciones parlamentarias se alinearon en el eje ideológico izquierda-derecha y que el sistema de partidos fue competitivo.

CUADRO 4.3 PORCENTAJE DE INICIATIVAS VOTADAS EN EL MISMO SENTIDO

LEG	GRUPOS	VERDES	PSE	ELDR	PPE, PPE-DE	DE	ADE
1979-1984	COMUNISTAS		.54	.57	.42	.22	.55
	PSE			.51	.48	.38	.52
	ELDR				.59	.38	.77
	PPE					.55	.76
	DE						.62
1984-1989	COMUNISTAS		.43	.42	.42	.41	.57
	PSE			.41	.53	.50	.58
	ELDR				.31	.34	.75
	PPE					.62	.76
	DE						.70
1989-1994	VERDES		.36	.46	.38		.47
	PSE			.40	.60		.58
	ELDR				.56		.67
	PPE-DE						.70
1994-1999	IUE-IVN (COM)	.41	.33	.34	.25		
	VERDES		.60	.52	.46		
	PSE			.67	.70		
	ELDR				.65		
	PPE-DE						
1999-2004	IUE-IVN (COM)	.69	.63	.51	.46		
	VERDES		.71	.64	.49		
	PSE			.74	.68		
	ELDR				.73		
	PPE-DE						

En el tercer Parlamento (1989-1994), la coalición PSE-PPE fue predominante. Ambos grupos políticos votaron 60% de las iniciativas en el mismo sentido, mientras que los porcentajes de las coaliciones PSE-ELDR y PPE-ELDR fueron 40% y 56%, respectivamente. Por lo tanto, en esta legislatura, los grupos mayoritarios sí formaron una “gran coalición”. Pero es muy probable que esta dinámica de cooperación haya surgido con el propósito de incrementar los poderes del Parlamento Europeo. De hecho, si regresamos al cuadro 4.2, podemos ver que el tercer Parlamento fue el más cooperativo, es decir el que tuvo el grado de cohesión más alto (.56). En este sentido, la “gran coalición” no debe entenderse como un factor que quebrantaba la competitividad del sistema, sino como la consecuencia de un esfuerzo institucional colectivo por fortalecer al PE. Y este esfuerzo se cristalizó con las facultades otorgadas al Parlamento en 1992 con la firma del Tratado de Maastricht.

En la cuarta legislatura (1994-1999), los tres grupos políticos más importantes formaron tres coaliciones predominantes: PSE-PPE (70%), PSE-ELDR (67%) y PPE-ELDR (65%). Ya no hubo sólo una “gran coalición”, sino tres grandes coaliciones. Además, la cooperación entre socialistas y verdes fue notable (60%) y la de estos últimos con el PPE fue baja (46%). Esto sugiere que el elemento ideológico volvió a desempeñar un papel importante en la formación de coaliciones.

Así pues, a partir del cuarto Parlamento, los socialistas, los demócrata cristianos y los liberales se erigieron como los tres partidos “gobernantes”. Desapareció la “gran coalición” y se crearon nuevas opciones de coaliciones predominantes, lo que desarrolló una dinámica de mayor competencia al interior del sistema.

En el quinto Parlamento, este tripartidismo gobernante se hizo aún más evidente. El PSE y el ELDR fueron los grupos que votaron mayor número de veces en el mismo

sentido (74%), seguidos por las coaliciones PPE-ELDR (73%) y PSE-PPE (68%). Por otro lado, el elemento ideológico adquirió aún más importancia: los socialistas, por ejemplo, tendieron a aliarse, en primer lugar, con los liberales –es decir con el partido de centro–, y en segundo lugar con los verdes (71%) –que están más a la izquierda. Además, el porcentaje de cooperación entre socialistas y comunistas se incrementó significativamente (de 33% en el cuarto parlamento a 63% en el quinto). En cambio, las alianzas del PPE con los partidos de izquierda fueron endeble: 46% con los comunistas y 49% con los verdes.

En la quinta legislatura también ocurrió otro cambio importante en términos de competencia. Durante el tercer y el cuarto Parlamento, el PSE y el PPE establecieron una rutina que consistía en turnarse la presidencia del Parlamento cada dos años y medio. Como los socialistas eran mayoría, elegían al presidente entrante y los demócrata cristianos hacían el cambio de presidente a la mitad de la legislatura. Esta rutina, empero, llegó a su fin al comenzar la quinta legislatura.

Después de las elecciones de 1999, el PPE se convirtió sorpresivamente en la primera fuerza política. Los populares consideraron que lo más razonable era que ellos mismos eligieran al presidente entrante –como lo hacían los socialistas cuando eran mayoría–, pero no tenían a un candidato en mente. En cambio, los miembros del PSE, como habían pensado que iban a volver a ser mayoría, ya tenían un candidato en puerta para la primera mitad del periodo –el ex presidente portugués Mario Soares. Esto motivó un conflicto irreconciliable entre ambos grupos. Finalmente, los demócrata cristianos, con el apoyo de los liberales, designaron como presidente entrante a la ex vicepresidenta francesa Nicole Fontaine. Y en la segunda mitad de la legislatura, los demócrata cristianos

apoyaron la candidatura del liberal Pat Cox¹⁵⁷. En este sentido, el PPE se alió más con el ELDR que con el PSE, lo que corrobora el paso de la gran coalición –característica de la tercera legislatura– a una competencia entre el centro derecha y el centro izquierda.

En suma, los cambios que ha sufrido el sistema de partidos del PE en cuanto a formación de coaliciones muestran que no hay un mismo patrón de competencia en todas las legislaturas. En un inicio, la competencia se articuló claramente a lo largo del eje ideológico izquierda-derecha; en el tercer Parlamento predominó una “gran coalición” formada por dos grupos distintos ideológicamente, pero muy similares en tamaño; y en las últimas legislaturas se aprecia una dinámica de mayor competencia, la cual se estructura a partir tanto del tamaño como de la distancia ideológica de los grupos.

El hecho de que en las últimas legislaturas los tres grupos políticos más importantes tiendan a formar coaliciones con altos porcentajes de cooperación tiene varias explicaciones. En primer lugar, es claro que en el PE existe un interés institucional colectivo: la mayor parte de los grupos políticos, y en particular los grupos gobernantes, están convencidos de la necesidad de cooperar para hacer del Parlamento una institución más influyente.

En segundo lugar, esta cooperación se debe a que los principales grupos políticos del Parlamento son pro-integracionistas. Esto es comprensible, pues, aunque en distintos grados, los partidos nacionales más importantes de Europa –socialistas, social demócratas, demócrata cristianos y liberales– están a favor, o al menos moderadamente a favor, de la integración¹⁵⁸.

¹⁵⁷ Véase Amie Kreppel y Simon Hix, art. cit., pp. 77 y s.

¹⁵⁸ El Partido Conservador británico es de los pocos que muestran una actitud renuente hacia el proceso de integración en Europa.

En tercer lugar, es muy posible que los altos índices de cooperación estén relacionados con la introducción del procedimiento de codecisión. Como vimos en el segundo capítulo, en la última fase de este proceso legislativo, el Parlamento y el Consejo de Ministros convocan a un Comité de Conciliación, en el cual los miembros parlamentarios tienen la obligación de aprobar o rechazar la iniciativa mediante mayoría absoluta. Esto implica que en muchos casos sea necesario formar una coalición que incluya al menos a dos de los tres grupos principales para vetar o aprobar la propuesta.

Finalmente, podría pensarse que los tres grupos mayoritarios tienden a cooperar para asegurar que la influencia de los grupos políticos más pequeños no aumente. Sin embargo, esta explicación no me parece sensata, ya que, hasta el momento, los comunistas, los verdes y los euroescépticos no representan amenazas políticas reales.

CONCLUSIONES

Este capítulo complementa los argumentos planteados en el capítulo anterior. Sustenta la idea de que, tras la instauración de las primeras elecciones directas, los grupos políticos del Parlamento se consolidaron en términos organizativos, la dispersión ideológica al interior del PE se estabilizó y, de este modo, se configuró sistema de partidos supranacional.

La principal conclusión de este capítulo es que el sistema de partidos del Parlamento Europeo se asemeja a un *multipartidismo moderado*, cuenta con organizaciones partidistas cohesionadas y, en términos generales, tiende a ser competitivo. Estos tres rasgos caracterizan los cambios que ha sufrido el sistema desde que se llevaron a cabo las primeras elecciones directas.

En primer lugar, es evidente que la dispersión del poder político se ha logrado contener de manera exitosa por medio de los grupos políticos. Entre 1979 y 2004, el proceso de integración en Europa se profundizó significativamente, los Estados miembros de la Unión aumentaron y el sistema político europeo se hizo más complejo. Sin embargo, el número de grupos políticos no aumentó, sino que tendió a disminuir y a estabilizarse. Esto implica que, en cuanto a fragmentación, el sistema de partidos del PE ha logrado consolidarse.

En segundo lugar, los grupos políticos más importantes han elevado sus niveles de cohesión interna a lo largo del tiempo. El desarrollo organizativo –entendido como el establecimiento de reglas y la elaboración de propuestas políticas– de cada una de estas organizaciones ha generado un alto grado de acuerdo entre sus miembros. Sin duda, las afinidades ideológicas explican estos avances. Es claro que hay más vínculos e intereses comunes entre un social demócrata alemán y un socialista francés, que entre un demócrata cristiano y un social demócrata de la misma nacionalidad. En este sentido, los grupos políticos se han consolidado como verdaderas organizaciones partidistas supranacionales.

En tercer lugar, las coaliciones parlamentarias formadas desde 1979 muestran que no hay una tendencia clara a lo largo de las cinco legislaturas analizadas. Sólo en el tercer Parlamento existió una “gran coalición” formada por los socialistas y los demócratas cristianos. Pero desde 1994, la dinámica de competencia se define en función de las coaliciones formadas por los tres grupos más grandes. Esto no merma la competitividad del sistema, pues no hay una coalición en particular que predomine sobre las demás, sino que hay, al menos, tres combinaciones predominantes derivadas de las interacciones entre socialistas, demócrata cristianos y liberales.

Así, una vez analizados estos tres elementos, podemos concluir que los grupos políticos han logrado configurar un sistema de partidos supranacional. Tomando como referencia los sistemas de partidos nacionales, se trata, todavía, de un sistema inacabado, en tanto que sólo participa de manera parcial en la formación del “gobierno” europeo. No obstante, el grado de desarrollo que ha alcanzado sugiere que está listo para adquirir mayores responsabilidades.

REFLEXIONES FINALES

El propósito de este apartado no es resumir el contenido de los cuatro capítulos anteriores, sino hacer una serie de reflexiones sobre los resultados finales de la investigación en tres vertientes de análisis: 1) *la dinámica de parlamentarización de urgencia*, 2) *la europeanización de las hendiduras ideológicas* y 3) *el papel del sistema de partidos del PE a la luz del déficit democrático de la UE*. Considero acertado observar los resultados de la investigación desde estas tres vertientes en tanto que cada una de éstas destaca la importancia del fenómeno político analizado.

La dinámica de parlamentarización de urgencia

Al analizar la evolución del Parlamento Europeo podemos identificar una dinámica de parlamentarización de urgencia en la comunidad política europea. La mayor parte de las reformas que han fortalecido al Parlamento se han llevado a cabo para salir de aprietos, o bien para evitarlos, mas no para parlamentarizar o democratizar la Unión Europea. Cada vez que se ha propuesto ampliar la Unión o profundizar la integración europea, han saltado a la mesa de debate propuestas orientadas a fortalecer el PE; e invariablemente, tras cada ampliación de la Unión o de los alcances de la integración, el Parlamento ha salido fortalecido. En el decenio de 1970, por ejemplo, cuando la Comunidad Europea entró en una fase de gran dinamismo y sufrió su primera ampliación –las adhesiones de Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda–, el Parlamento Europeo experimentó su primer periodo de fortalecimiento gracias a las facultades que obtuvo sobre el control del presupuesto europeo y al establecimiento de las primeras elecciones directas.

Entre 1980 y 1999 también hubo cambios importantes en el proceso de integración: se firmaron el Acta Europea y los tratados de Maastricht y de Ámsterdam, además de que la UE se amplió a 15 Estados miembros. De igual forma, durante este periodo el PE se fortaleció significativamente como órgano legislativo mediante la introducción de los procedimientos de Cooperación y Codecisión.

Las razones que han conducido al fortalecimiento del PE han sido, fundamentalmente, las mismas desde 1970: aumentar –de última hora en muchos casos– los poderes del Parlamento con el fin de paliar los problemas de legitimidad democrática de la Unión. Por lo tanto, la intención de fortalecer el Parlamento no ha sido democratizar o parlamentarizar la UE, sino dar salida, más que hallar soluciones, al problema de déficit democrático generado por la profundización de la integración.

Así pues, esta dinámica de parlamentarización de urgencia encierra una paradoja: se han aumentado los poderes del Parlamento para tratar de hacer más democrática la UE, pero sin la convicción de hacer de la Unión un régimen democrático. Con esto último me refiero a que no existe un esfuerzo claro y deliberado por democratizar la Unión, pues todo indica que prevalece la idea de preservar una UE de carácter intergubernamental, aun y cuando el desarrollo institucional de ésta evidencia que existe un sistema político europeo con verdaderas capacidades de gobierno.

Desde esta perspectiva, es interesante observar que no es claro hacia dónde va la UE y es muy probable que ni los mismos dirigentes de los Estados miembros que la conforman lo sepan. Por lo tanto, si existe una tendencia hacia la democratización de la UE, se trata, en todo caso, de un proceso de democratización no premeditado, de un cambio institucional cuyo único objetivo es salir del paso.

Tomando este proceso de cambio institucional como referente es importante reflexionar sobre el sistema de partidos del Parlamento Europeo. De acuerdo con los resultados de esta investigación, aunque no existe un proceso de democratización bien definido y pese a que las reformas que han fortalecido al Parlamento han sido más bien ajustes incrementales, la dinámica de parlamentarización conformada por estos ajustes ha desembocado en la creación de un multipartidismo supranacional.

Por conducto de la ampliación de poderes del Parlamento, los grupos políticos se consolidaron como organizaciones partidistas, los miembros parlamentarios ampliaron sus facultades legislativas y de representación política, y se estableció un conjunto de reglas que dio mayor certidumbre organizativa a los grupos políticos del PE, reconociéndolos legalmente como “partidos a escala europea”.

Con relación a las características de este sistema vale la pena destacar las siguientes: los componentes, es decir los grupos políticos del PE, se han alineado en el continuo ideológico izquierda-derecha; la dispersión ideológica se ha contenido de manera exitosa, es decir que el grado de fragmentación del sistema se ha estabilizado con el paso del tiempo¹⁵⁹; los grupos políticos constituyen organizaciones partidistas bien cohesionadas, pues desde la primera legislatura han mostrado un comportamiento cohesivo a la hora de votar las iniciativas; y la competencia al interior de dicho sistema se caracteriza por el hecho de que no hay una coalición dominante y, en términos generales, los grupos políticos tienden a formar coaliciones ideológicas.

Finalmente, dada la relación causal que existe entre la dinámica de parlamentarización descrita y el surgimiento del sistema de partidos del PE, quedan

¹⁵⁹ Como mencioné en el capítulo cuatro, el número efectivo de grupos políticos pasó de 5.2, en 1979, a 4.3, en 2004, y el índice de fraccionalización pasó de .81 a .77 en el mismo periodo.

algunas reflexiones que me gustaría plantear como interrogantes prospectivas: ¿Hacia dónde se dirige el desarrollo institucional de la UE? ¿Qué reformas al Parlamento Europeo son o serán necesarias? ¿Seguirá siendo el fortalecimiento del PE una medida de emergencia frente a los problemas de legitimidad democrática de la Unión? ¿Adquirirá mayor peso el sistema de partidos del Parlamento en el andamiaje institucional comunitario?

La europeización de las hendiduras ideológicas

Los resultados de esta investigación muestran que los grupos políticos que conforman el sistema de partidos del Parlamento Europeo se articulan a partir de las afinidades ideológicas de miembros parlamentarios provenientes de distintos Estados. En este sentido, es interesante subrayar que, a pesar de las ampliaciones que ha sufrido la UE, el número de grupos políticos no ha aumentado, sino que se ha mantenido estable. Esto se debe a que los miembros parlamentarios desde un principio traspasaron las lealtades nacionales para organizarse con base en su cercanía ideológica.

Por lo tanto, el sistema de partidos del PE puede concebirse como una síntesis o un reflejo de las ideologías predominantes en Europa. Retomando los textos de Lipset y Rokkan¹⁶⁰, y de von Beyme¹⁶¹, podemos constatar que los *cleavages* descritos por los primeros y las *familles spirituelles* descritas por el segundo están presentes en el sistema analizado. De izquierda a derecha podemos identificar siete familias ideológicas que están

¹⁶⁰ 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.

¹⁶¹ Klaus von Beyme, *Political Parties in Western Democracies*, Nueva York, St. Martin’s Press, 1985.

representadas en cinco grupos políticos del Parlamento: 1) los ex comunistas, que están representados en el grupo Izquierda Unitaria Europea-Izquierda Verde Nórdica; 2) los liberales, que formaron la Alianza de los Liberales y Demócratas por Europa; 3) los socialistas y socialdemócratas en el Partido de los Socialistas Europeos; 4) los conservadores y 5) los demócrata cristianos en el grupo del Partido Popular Europeo; y 6) los regionalistas y 7) los ecologistas, que están aliados en el Grupo Verde-Alianza Libre Europea.

Este arreglo multipartidista nos lleva a reflexionar sobre la relación entre la teoría de Lipset y Rokkan y las distintas corrientes ideológicas que existen al interior del Parlamento. Dichos autores plantean que los sistemas de partidos reflejan una constelación de conflictos de índole política, económica, social y cultural. Además, estos conflictos constituyen hendiduras o *cleavages* ideológicos que articulan la vida partidistas de las naciones y surgen en momentos históricos decisivos: por ejemplo, en las revoluciones nacionales.

Siguiendo este razonamiento, Lipset y Rokkan argumentan que el desarrollo de las estructuras de *cleavages* implica la desarticulación del sistema de representación precedente para configurar uno nuevo. Desde esta perspectiva, es interesante preguntarnos hasta qué punto el proceso de integración en Europa puede ser catalogado como un momento histórico que genera un *cleavage* y da paso a la creación de un sistema de representación nuevo.

En primer lugar, considero que la integración europea, más que un momento, es un proceso histórico decisivo, ya que ha conducido a la creación de un sistema político totalmente novedoso y, por ende, ha introducido varios cambios en términos de representación política en el ámbito europeo. Sin embargo, este proceso no ha generado

una estructura de *cleavage* pro-antieuropea. Si bien es cierto que existen algunos grupos euroescépticos, hasta el momento no es posible definir con claridad una hendidura pro-antieuropea debido a que la dimensión integración-independencia es bastante ambigua¹⁶². Con esto me refiero a que un mismo actor político puede estar a favor de la integración en un ámbito y en contra en otro; asimismo, actores ideológicamente opuestos pueden coincidir en instrumentar una política pública para ampliar o reducir los alcances de la integración en un área específica. Por lo tanto, el concepto de “integración” puede tener significados muy diversos.

En segundo lugar, no es fácil identificar en qué medida la integración europea ha alterado las estructuras partidistas nacionales, pero podemos afirmar que no existen indicios de la desarticulación de los sistemas de partidos nacionales. Los debates sobre el rumbo que debe seguir el proceso de integración pueden alterar la vida interna de los partidos políticos de diversas formas: por ejemplo, causando divisiones internas y modificando sus estrategias político-electorales. Pero ello no implica una desarticulación de los sistemas de representación en el ámbito nacional, sino una reestructuración de éstos con el fin de encauzar los conflictos derivados de las políticas europeas.

En otras palabras, reconozco que la integración europea ha propiciado una creciente fragmentación de intereses, pero no considero que las alternativas políticas tradicionales se estén resquebrajando, sino que están enfrentando un proceso de reestructuración para incluir esos intereses. De hecho, estas alternativas políticas se siguen articulando del mismo modo que lo hacían antes, es decir que siguen alineadas en el

¹⁶² Véase Stefano Bartolini, « La structure des clivages nationaux et la question de l'intégration européenne », *Politique Européenne*, núm. 4, 2001, pp. 15-45.

continuo ideológico izquierda-derecha. Por lo tanto, no existe una desarticulación de los sistemas de partidos nacionales, sino un proceso de reestructuración de las alternativas políticas.

Este proceso se caracteriza por una “europeanización” de las hendiduras ideológicas. En este contexto, el concepto europeanización debe entenderse de dos maneras. En primer lugar, se refiere al proceso mediante el cual se trasladan los *cleavages* o las hendiduras ideológicas nacionales al ámbito europeo. En segundo lugar, la europeanización alude al impacto del conjunto de políticas e instituciones europeas sobre los sistemas de representación política nacionales y, específicamente, sobre los partidos políticos nacionales.

Así, por un lado es claro que el proceso de integración, y en particular el fortalecimiento del PE, ha ocasionado que las hendiduras ideológicas de los sistemas de partidos nacionales sean reproducidas en el ámbito europeo, ya que cada uno de los grupos políticos del PE se ubica en el eje clásico del espectro ideológico, esto es a la derecha o a la izquierda de éste. Por otro lado, los efectos del proceso de integración sobre los partidos políticos nacionales son menos visibles, pero no por ello menos importantes. No ha sido el propósito de esta tesis analizar estos últimos efectos, pero sería interesante estudiar qué cambios han sufrido los partidos y sistemas de partidos nacionales en cuanto a fragmentación, estructura organizativa, composición interna y competencia.

Para concluir con este apartado me interesa destacar el hecho de que, tras la adhesión de diez nuevos Estados miembros a la UE, no hubo cambios importantes en composición al interior del PE. El sistema de partidos permaneció estable, ya que todos los eurodiputados provenientes de los estados recién adheridos se incorporaron a alguno de los grupos políticos existentes. Esto no sólo sugiere que dichos grupos han desarrollado

estrategias para consolidarse como organizaciones partidistas a escala europea –o para reducir el grado de fragmentación del sistema–, sino que desde hace más de tres décadas siguen predominando las mismas hendiduras ideológicas en el sistema.

Este fenómeno parece aún más interesante si tomamos en cuenta que estamos hablando de ideologías predominantes en Europa occidental, mientras que los nuevos Estados miembros forman parte de Europa del este. En suma, este contraste debería analizarse con más profundidad para saber cómo se están adecuando o insertando las estructuras partidistas de estos nuevos países en las tradiciones ideológicas de Europa occidental.

El papel del sistema de partidos del PE a la luz del déficit democrático de la UE

Los grupos políticos del Parlamento Europeo ocupan un lugar central en el debate sobre el déficit democrático de la Unión Europea. En la actualidad no hay forma de establecer un régimen democrático sin partidos políticos; las estructuras partidistas son indispensables para organizar y legitimar la competencia política y electoral. Por lo tanto, si se quiere democratizar la UE, se tiene que hacer mediante la consolidación de un sistema de partidos a escala europea.

Como vimos en el tercer capítulo, pese al fortalecimiento del PE y el surgimiento de un sistema de partidos al interior de éste, los ciudadanos aún están desvinculados de las instituciones comunitarias, lo que acentúa el problema de déficit democrático. En lo que respecta específicamente al los grupos políticos del Parlamento, el problema es que están desligados de buena parte del proceso electoral europeo. Esto se debe, básicamente, a dos razones. La primera es que no existe un sistema electoral a escala europea que permita a los grupos políticos del PE involucrarse de manera importantemente en la organización de

las elecciones europeas. La mayor parte del proceso electoral queda en manos de los gobiernos nacionales: las fórmulas electorales, la selección de candidatos, las propuestas, los debates y la organización de las elecciones se definen en el ámbito nacional ocasionado una nacionalización de la contienda electoral europea.

La segunda razón, y quizás más importante, es que el Parlamento no influye en la formación del aparato de gobierno de la Unión. La Comisión Europea, el principal órgano del poder ejecutivo, no está sujeta a refrendo democrático y el Parlamento sólo tiene la facultad de ratificar el nombramiento de su presidente. Esto fomenta que los ciudadanos europeos no se vinculen de manera estrecha con el Parlamento, en general, y con los grupos políticos, en particular, ya que no perciben al Parlamento como una institución comunitaria lo suficientemente fuerte.

La consecuencia más alarmante de no solucionar el problema de déficit democrático no es simplemente que los ciudadanos europeos permanezcan desvinculados de la Unión, sino que con el paso del tiempo éstos tienden a mostrar menos interés en las elecciones europeas. Es un hecho que el abstencionismo en las elecciones al PE ha aumentado progresivamente.

Este fenómeno merece ser observado con atención. En el cuadro 5 podemos constatar que el abstencionismo ha aumentado progresivamente desde que se llevaron a cabo las primeras elecciones europeas, ya que la tasa de participación fue 67.9% en 1979, 64.7% en 1984, 63.8% en 1989, 58.5% en 1994, 52.8% en 1999 y 47.8% en 2004¹⁶³.

¹⁶³ Las tasas más altas están en negritas y las más bajas en itálicas.

CUADRO 5. TASAS DE PARTICIPACIÓN ELECTORAL POR PAÍSES ENTRE 1979 Y 2004¹⁶⁴.

Estado/Elección	1979	1984	1989	1994	1999	2004
Alemania	65.7	56.8	62.3	60.0	45.2	43.0
Austria				67.7	49.0	41.5
Bélgica	91.3	92.2	90.7	90.7	91.0	92.0
Chipre						71.2
Dinamarca	46.8	52.2	47.4	52.9	50.4	46.6
Eslovaquia						<i>17.0</i>
Eslovenia						28.2
España		68.9	54.7	59.1	64.4	45.9
Estonia						26.9
Finlandia				57.6	30.1	41.1
Francia	60.8	56.7	48.8	52.7	46.8	43.1
Grecia	78.6	77.2	80.1	80.4	75.3	70.8
Hungría						38.5
Holanda	58.1	50.6	47.5	35.6	29.9	39.1
Irlanda	63.6	47.6	68.3	44.0	50.7	61.0
Italia	85.5	83.4	81.4	74.8	70.8	73.5
Letonia						41.2
Lituania						39.4
Luxemburgo	88.9	87.0	96.2	88.5	85.8	90.0
Malta						82.4
Polonia						20.7
Portugal		72.4	51.2	35.5	40.4	38.7
Reino Unido	33.0	31.8	36.6	36.4	24.0	37.7
República Checa						27.9
Suecia				41.6	38.8	37.2
Total	67.9	64.7	63.8	58.5	52.8	47.8

Fuente: página electrónica del Parlamento Europeo (www.europarl.europa.eu).

¹⁶⁴ Es importante precisar que Grecia se incorporó a la UE en 1981 y realizó elecciones europeas el mismo año, por lo que incluí la tasa de participación de éstas en la columna de la primera legislatura. España y Portugal se adhirieron en 1986 y también celebraron elecciones europeas. Austria, Finlandia y Suecia se adhirieron a la Unión en 1995; en los dos primeros Estados los comicios se llevaron a cabo un año después, y en Suecia se celebraron el mismo año.

Como podemos observar, los únicos Estados que han logrado mantener una participación electoral alta son Grecia, Luxemburgo, Bélgica e Italia¹⁶⁵. En contraste, Holanda, Finlandia, Suecia y Reino Unido siempre han presentado niveles de participación lamentables.

Otra observación interesante es que en las últimas elecciones la participación fue excesivamente baja en casi todos los Estados recién adheridos. Éstos obtuvieron una tasa promedio de 39.3%: en Polonia y Eslovaquia –los casos más catastróficos–, los porcentajes fueron 20.7 y 17, respectivamente; pero, sorprendentemente, Malta alcanzó 82.4% de participación y Chipre 71.2%¹⁶⁶. En los otros quince Estados miembros, la tasa promedio de participación fue 53.4%, lo cual indica que el nivel de abstencionismo en “la Europa de los quince” fue muy similar al de las elecciones de 1999.

Así pues, el abstencionismo es uno de los síntomas más alarmantes del déficit democrático. En este terreno, el sistema de partidos que se ha desarrollado al interior del Parlamento europeo tiene un papel muy importante por desempeñar, pues constituye la base institucional sobre la cual podría apoyarse la legitimación la UE. Es por medio de los partidos políticos a escala europea que se puede encauzar la democratización de la Unión; si eventualmente se decide elegir de manera directa al presidente de la Comisión o instaurar un régimen parlamentario en la UE, será necesario echar mano de las organizaciones partidistas supranacionales existentes. Los grupos políticos del PE deberán involucrarse en el proceso electoral presentando candidatos, elaborando plataformas

¹⁶⁵ En Luxemburgo, Bélgica y Grecia, el alto nivel de participación electoral se debe, quizá, a que el voto es obligatorio. En el caso italiano, el voto obligatorio estuvo en vigor hasta 1993, por lo que es pertinente suponer que aún perdura la disciplina cívica que se impuso por ley en años anteriores.

¹⁶⁶ Cabe destacar que en Chipre el voto es obligatorio, pero en Malta no.

políticas y estableciendo nuevas reglas, rutinas y órganos de decisión. El reto es cómo democratizar, qué tipo de régimen instaurar.

En 1994, Duverger expresó una preocupación que sintetiza mi argumento en el sentido de que el desarrollo de la UE incita a los partidos políticos a realizar una “verdadera revolución...[pues tienen] un desafío tan importante como aquel que transformó a los clubes de notables en organizaciones de masas...De ahora en adelante, los partidos de cada nación están obligados a expresar y estructurar de manera simultánea sus proyectos nacionales y los proyectos europeos...Esto implica que los partidos a escala europea se conviertan en algo más que simples estructuras de liderazgo”¹⁶⁷.

Finalmente, insisto, no es claro qué tipo de democracia es deseable y factible en la comunidad política europea. A primera vista, las opciones institucionales son básicamente dos: democracia parlamentaria o democracia presidencial. Sin embargo, ambos escenarios se tornan difusos; el futuro de la UE es bastante incierto. Sólo queda claro que, para conducir una eventual democratización, la Unión Europea cuenta con una base institucional: el sistema de partidos del Parlamento Europeo.

¹⁶⁷ Maurice Duverger, *Europe des hommes: une métamorphose inachevée*, París, O. Jacob, 1994, p. 162.

BIBLIOGRAFÍA

- Almond, Gabriel, "Comparing Political Systems", *Journal of Politics*, 18 (1956), pp. 391-409.
- Andeweg, R., "The Reshaping of National Party Systems", en Hayward J. (ed.), *The crisis of Representation in Europe*, Londres, Frank Cass, pp. 58-78.
- Attiná, Fulvio, "The Voting Behaviour of the European Parliament Members and the Problem of the Europarties", *European Journal of Political Research*, 18 (1990), pp. 557-579.
- Badie, Bertrand y Pierre Birnbaum, *The Sociology of the State*, Chicago, University Press, 1989.
- Bardi, Luciano, "Transnational Trends. The Evolution of the European Party System", en Bernard Steunenberg y Jacques Thomassen (eds.), *The European Parliament: Moving Toward Democracy in the EU*, Oxford, Rowan and Littlefield, 2002.
- Bartolini, Stefano, « La structure des clivages nationaux et la question de l'intégration européenne », *Politique Européenne*, núm. 4, 2001, pp. 15-45.
- Beyme, Klaus von, *Political Parties in Western Democracies*, Nueva York, St. Martin's Press, 1985.
- Boisson, Antoine, « Les Partis politiques à l'Assemblée Commune de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier », *Annuaire Européen*, 7 (1959), pp. 81-98.
- Bowler, Shaun *et al.*, *Party Discipline and Parliamentary Government*, Columbus, Ohio State University Press, 1999.

- Carruba, Clifford J. *et al.*, *A second Look at the Legislative Behavior in the European Parliament: Roll-Call Votes and the Party System*, Vienna, Institute for Advanced Studies, 2004.
- Colomer, Josep, *How Political Parties, Rather than Member-States, are Building the European Union*, Barcelona, UPF, 2000.
- Corbett, Richard, *The European Parliament's Role in Closer Integration*, Basingstoke, Palgrave, 1998.
- _____, "Academic Modelling of the Codecision procedure: A Practitioner's Puzzled Reaction", *European Union Politics*, 3 (2000), pp. 373-381.
- _____, « Des pouvoirs construits par voie coutumière », en P. Delwit, J-M Waele y P. Magntte (eds.), *A quoi sert le Parlement européen?*, Bruselas, Complexes, 1999, pp. 63-76.
- _____ *et al.*, *The European Parliament*, Londres, Cartermill, 1995.
- Costa, Olivier, « Les pouvoirs législatifs et constituants », en P. Delwit, J-M Waele y P. Magntte (eds.), *A quoi sert le Parlement européen?*, Bruxelles, Complexes, 1999, pp. 77-108.
- Crombez, Cristophe, "Understanding the EU Legislative Process-Codecision: Towards a Bicameral European union", *European Union Politics*, 3 (2000), pp. 363-368.
- De Swaan, Abram, *Coalition Theories and Cabinet Formations*, Nueva York, Elsevier Scientific Publishing Company, 1973.
- Deloy, Corinne y Dominique Reynié, *Les élections européennes 10-13 juin 2004 : Abstention, soutien aux partis pro-européens et vote sanction*, (mimeo), julio de 2004.

- Delsoldato, Giorgia, "Eastward enlargement by the European Union and Transnational Parties", *International Political Science Review*, 23 (2002), p. 269-288.
- Dehousse, Renaud, "Constitutional Reform on the European Community: are there Alternatives of the Majoritarian Avenue?", *West European Politics*, 118 (1995), pp. 118-136.
- Deschouwer, Kris, *The European Multi-level Party Systems: Towards a Framework for Analysis*, Florencia, EUI, 2000.
- Duverger, Maurice, *Europe des hommes: une métamorphose inachevée*, París, O. Jacob, 1994.
- _____, *Los partidos políticos*, México, FCE, 2000.
- _____, « Vers l'émergence des partis transnationaux », *Le Monde*, 3 de septiembre de 2003.
- Easton, David, "An Approach to the Study of Political Systems", *World Politics*, 9 (1957), pp. 383-400.
- Gabel, Matthew, "Public Support for the European Parliament", *Journal of Common Market Studies*, 41 (2003), pp.289-308.
- _____, "European Integration, Voters and National Politics", *West European Politics*, 23 (2000), pp. 52-72.
- _____ y Christopher Anderson, "The Structure of Citizen Attitudes and the European Political Space", *Comparative Political Studies*, 35 (2002), pp. 893-913.
- _____ y Simon Hix, "Defining the EU Political Space: An Empirical Study of the European Elections Manifestos, 1979-1999", *Comparative Political Studies*, 35 (2002), 934-964.

Garrett, Geoffrey, "From the Luxembourg Compromise to Codecision: Decision Making in the European Union," *Electoral Studies*, 50 (1995), pp. 289-308.

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

_____, "Parliamentary Behavior with Two Principals: Legislator Preferences, Parties and Voting in the European Parliament", *American Journal of Political Science*, 46 (2002), 688-698.

_____, "Elections, Parties and Institutional Design: A Comparative Perspective on European Union Democracy", *West European Politics*, 21 (1998), pp. 19-52.

_____, "The Transnational Party Federations", en J. Gaffney (ed.), *Political Parties and the European Union*, Routledge, Londres, 1996.

_____ y Christopher Lord, *Political Parties in the European Union*, Nueva York, St. Martin's Press, 1997.

_____, Amie Kreppel y Abdul Noury, "The Party System in the European Parliament: Collusive or Competitive?", *Journal of Common Market Studies*, 41(2003), pp.309-331.

Judge, David y David Earnshaw, *The European Parliament*, Nueva York, Palgrave, 2003.

Kaasack, Christiane, "The Legislative Impact of the European Parliament under the Revised Co-decision Procedure", *European Union Politics*, 5 (2004), pp. 241-260.

Kapteyn, P. J. G., "The Common Assembly of the European Coal and Steel Community as a Representative Institution", en Kenneth Lindsay (ed.), *European Assemblies: The Experimental Period*, Nueva York, Praeger, 1960.

- König, Thomas y Jonathan Slapin, "Bringing Parliaments Back In", *Journal of Theoretical Politics*, 16 (2004), p. 357-394.
- Kreppel, Amie, *The European Parliament and Supranational Party System*, Cambridge, University Press, 2002.
- _____, "Rules, Ideology and Coalition Formation in the European Parliament: Past, Present and Future", *European Union Politics*, 1 (2000), pp340-362.
- _____ y Simon Hix, "From Grand Coalition to Left-Right Confrontation", *Comparative Political Studies*, 36 (2003), pp.75-96.
- _____ y George Tsebelis, "Coalition Formation in the European Parliament", *Comparative Political Studies*, 32 (1999), pp. 933-966.
- Kriesi, Hanspeter, *Les démocraties occidentales: une approche comparée*, Paris, Economica, 1994.
- Ladrech, Robert, "Partisanship, and Party Formation in European Politics", *Comparative Politics*, 29 (1997), pp. 167-185.
- Laakso, Markku y Rein Taagepera, "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies*, 12 (1979), pp. 3-27
- Lijphart, Arend, "Dimensions of Ideology in European Party Systems", en Peter Mair (ed.), *The West European Party System*, Oxford, University Press, 1990-
- Lipset, Seymour Martin y Stein Rokkan, "Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments", en Peter Mair (ed.), *The West European Party System*, Oxford, University Press, 1990.
- Lord, Christopher, "The European Parliament, Not a Very European Parliament?", *Politique Européenne*, núm. 9, 2003, pp. 30-48.

- Magnette, Paul, *Le régime politique de l'Union Européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.
- Mair, Peter, "The Limited Impact of Europe on National Party Systems", *West European Politics*, 23 (2000), pp. 27-51.
- _____ y Stefano Bartolini, *Party Politics in Contemporary Western Europe*, Londres, Frank Cass, 1984.
- Manzanarés, Henri, *Le Parlement Européen*, Paris, Editions Berger-Levrault, 1964.
- Marks, Gary y Marco Steenbergen (eds.), *European Integration and Political Conflict*, Cambridge, University Press, 2003.
- Marks, G. y C. J. Wilson, "The Past in the Present: A Cleavage Theory of Party Response to European Integration", *British Journal of Political Science*, 30 (2000), pp. 433-459.
- Marquand, David, "Towards a Europe of the Parties", *Political Quarterly*, 49 (1978), pp. 425-445.
- Maurer, Andreas, "The Legislative Powers and Impact of the European Parliament", *Journal of Common Market Studies*, 41 (2003), pp.227-247.
- Moser, Peter, "The European Parliament as a Conditional Agenda Setter: What are the Conditions? A Critique of Tsebelis (1994)", *American Political Science Review*, 90 (1996), pp. 834-838.
- Moravcsik, Andrew, "In Defense of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union", *Journal of Common Markets Studies*, 40 (2002), pp. 603-624.

- _____, “Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in European Community”, *International Organization*, 45 (1991), pp. 19-56.
- _____, y Kalypso Nokolaidis, “Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions”, *Journal of Common Market Studies*, 37 (1999), pp. 59-85.
- Murray, Philomena, “Factors for Integration? Transnational Party Cooperation in the European Parliament, 1952-1979”, *Australian Journal of Politics and History*, 50 (2004), pp. 102-115.
- Ozbudun, Ergun, *Party Cohesion in Western Democracies: A Causal Analysis*, Beverly Hills, Sage, 1970
- Parlamento Europeo, *Reglamento interno del Parlamento Europeo*, 16ª edición, julio de 2006.
- Partido Laborista, *Labour Party Annual Report*, 2005.
- Partido Popular Europeo, *Estatutos del Partido Popular Europeo*, 2006.
- Partido de los Socialistas Europeos, *Estatutos del Partido de los Socialistas Europeos*, 2006.
- _____, *Informe Anual del Grupo del PSE*, 2004.
- Peterson, John y Michael Schakleton, *The Institutions of the European Union*, Oxford, University Press, 2002.
- Quermonne, Jean-Louis, « La crise de la démocratie en Europe : le déficit démocratique », *Collegium*, núm. 4, 1996, pp. 5-16
- Ray, Leonard *et al.*, “National Political Parties and European Integration”, *American Journal of Political Science*, 46 (2002), pp. 585-594.
- Reif, Karlheinz (ed.), *Ten European Elections*, Hampshire, Gower, 1985.

- _____ y Hermann Schmitt, "Nine Second Order National Elections. A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results", *European Journal of Political Research*, 8 (1980), pp. 3-44.
- William H. Riker, *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Yale University Press, 1962.
- Rittberger, Berthold, "The Creation and Empowerment of the European Parliament", *Journal of Common Market Studies*, 41 (2003), pp. 203-225.
- Rozenberg Olivier et Yves Surel, « Parlements et Union Européenne », *Politique Européenne*, núm. 9, 2003, pp. 5-29.
- Sandholtz, Wayne, "European Integration and Supranational Governance", *Journal of European Public Policy*, 4 (1997), pp. 297-317.
- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 2000.
- _____, "The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method?", en Arend Lijphart y Bernard Grofman (eds.), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Nueva York, Agathon Press, 1986, pp. 43-68.
- Shackleton, Michael, "The Politics of Codecision", *Journal of Common Market Studies*, 38 (2000), pp. 325-342.
- Shugart, Matthew, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992.
- Steunenberg, Bernard y Torsten J. Selck, "Between Power and Luck: The European Parliament in the EU Legislative Process", *European Union Politics*, 5 (2004), pp. 25-46.

Taggart, P., "A Touchstone of dissent: Euroscepticism in Contemporary Western European Party Systems", *European Journal of Political Research*, 33 (1998), pp.363-388.

Thomassen, Jacques, Abdul Noury y Erik Voeten, "Political Competition in the European Parliament: Evidence from Roll Call and Survey analyses", en Gary Marks y Marco Steenbergen, (eds.), *Dimensions of Contestation in the European Union*, Cambridge, University Press, 2002.

Tsebelis, Geroe, "The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter", *American Political Science Review*, 88 (1994), pp. 128-142.

_____ y Geoffrey Garret, "Legislative Politics in the European Union", *European Union Politics*, 1 (2000), pp. 9-36.

Unión Europea, *Les traités de Rome, Maastricht, Amsterdam et Nice. Textes comparés*, París, La documentation française, 2002.

_____, *Diario Oficial de la Unión Europea* (varios años).

_____, *Annuaire Européen* (varios años).

_____, *Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero*, París, 1951.

Ware, Alan, *Political Parties and Party Systems*, Oxford, University Press, 1996.

Weiler, J. H. H. *et al.*, "European Democracy and Its Critique", en J. Hayward, (ed.), *The Crisis of Representation in Europe*, Londres, Frank Cass, pp. 4-39.