



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS  
Y SOCIALES**

**EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO INSTITUCIONAL  
DE LA UNIÓN EUROPEA: EL CASO DEL  
PARLAMENTO EUROPEO**

*TESIS*

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES**

P R E S E N T A

**Guillermo Navarrete Herrejón**

DIRECTORA DE TESIS: Lic. Teresa del Socorro Pérez Rodríguez



**MÉXICO, D.F., CIUDAD UNIVERSITARIA 2008**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## AGRADECIMIENTOS

A Dios, por haberme guiado a través de este camino y, aunque en su momento no entendí muchas cosas, al final me queda claro que siempre eligió lo mejor para mí.

A mis abuelos, porque sin obligación se convirtieron en mis padres; me apoyaron y se que me seguirán apoyando siempre; y hoy soy el resultado de todo lo que me dieron y todo lo que me enseñaron.

A mi familia, mi papá, mi hermana, mis tíos Güicho y Lupita, a la familia Navarrete Guerrero, Valenzuela Navarrete, García Soto, Riego Ruiz y Navarrete Chávez. Todos me ayudaron, guiaron e inspiraron de muchas maneras para llegar hasta donde estoy.

A mis amigos de la Prepa 6 y la FCPyS, mi segunda familia. Sin ellos no me imagino la carrera, tantos momentos buenos, malos, difíciles y divertidos, pero siempre juntos. José Luís, Leonardo, Arturo, Gabriel, Laura, Gabriela, Margarita, Carmen, Adriana, Omar y Oliver.

A mis compañeros de trabajo, que con el convivir diario se han convertido también en mis amigos, en una parte importante de mi vida. Adriana, Aiko, Ana Luisa, Arim, Damaris, Daniel, Erick, Maricarmen y Luís... Caballero, Señora, Kaika, Marlín, Eventual, Horny, Guacamayo, Heidi-Saiko, LA Emo (relacionen filas jajaja)

A los amigos que he conocido a lo largo de mi vida, y son personas muy especiales. Joselo, Bárbara, Brenda, Julia, Gabriela, Mariana, Carlos, Grace, Ariel y Dadou.

A mis jefes, Roberto Peña Guerrero y Beatriz Nadia Pérez Rodríguez. Lo que me han enseñado no se aprende en las aulas, me han guiado no solamente en el terreno académico sino también en el terreno laboral. Gracias por confiar en mí y darme la oportunidad de demostrar mi trabajo.

A mi asesora, Teresa Pérez, su orientación y respaldo fueron fundamentales para poder terminar esta investigación.

A mis sinodales Ileana Cid, Alejandro Chanona, Dámaso Morales y Roberto Peña por hacer de esta tesis un trabajo digno de ser presentado a nivel licenciatura.

A la maestra Lulú (María de Lourdes González Márquez), porque profesores que enseñan hay muchos, pero maestros que guían, comprenden, incentivan y se involucran con el alumno, muy pocos.

Por último, pero no por ello menos importante, a la Universidad Nacional Autónoma de México, que me abrió sus puertas y me formó, y a la que espero algún día retribuirle todo lo que me ha dado, poniendo su nombre muy en alto.

# ÍNDICE

Introducción	I
1. La Unión Europea	1
1.1. Evolución de la Unión Europea	2
1.1.1. Federalista y Funcionalista	3
1.1.2. Federal-Funcionalista	4
1.1.3. Neofuncionalista	6
1.1.4. Intergubernamentalista	7
1.1.5. Neofuncionalista, Intergubernamentalista	10
1.2. Instituciones de la Unión Europea	13
1.2.1. La Comisión	14
1.2.2. El Consejo	15
1.2.3. El Parlamento Europeo	16
1.2.4. El Tribunal de Justicia	17
1.2.5. El Tribunal de Cuentas	18
1.2.6. Órganos Financieros	18
1.2.7. Órganos Consultivos	18
1.2.8. El Consejo Europeo	20
1.3. El sistema de toma de decisiones	23
1.3.1. Consulta	24
1.3.2. Dictamen Conforme	25
1.3.3. Codecisión	26
2. El Parlamento Europeo	28
2.1. Tipos de Parlamentos	30
2.2. Evolución del Parlamento Europeo	32
2.3. Estructura del Parlamento Europeo	54
2.3.1. Los Grupos Políticos	56
2.3.2. Organización Interna	60
2.3.2.1. Órganos de Gobierno	60
2.3.2.2. Órganos de Representación	61
2.3.2.3. Órganos Funcionales	62
2.4. Competencias del Parlamento Europeo	63
2.4.1. Competencias de Control	64
2.4.2. Competencias Legislativas	66
2.4.3. Competencias Presupuestarias	67
2.5. El Presupuesto del Parlamento Europeo	68
2.6. El Sistema Electoral del Parlamento Europeo	72
3. El Parlamento Europeo frente a la quinta ampliación, viejos y nuevos retos	78
3.1. El Tratado de Niza y la reforma institucional	79
3.2. La quinta ampliación	84
3.2.1. Relaciones Unión Europea-Europa del Este, 1951-2007	85
3.2.2. Adhesión a la Unión Europea	92
3.2.3. Elecciones 2004, Europa del Este y el Parlamento Europeo	94
3.3. El Déficit Democrático	101
3.4. El tratado de Lisboa y los cambios institucionales	108
Consideraciones Finales	114
Fuentes Consultadas	122

# INTRODUCCIÓN

Terminada la Segunda Guerra Mundial, Europa quedó política y económicamente devastada; además, quedó dividida en dos bloques ideológicos, cada uno respaldado por una superpotencia: Europa del Este apoyada por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), y Europa Occidental apoyada por Estados Unidos de América.

Para Europa Occidental resultaba de primordial importancia reactivar su economía y sin duda los norteamericanos vieron también la necesidad de reconstrucción europea como barrera ante el comunismo soviético que estaba expandiéndose por todo el continente. Por tal motivo, y a través del Plan Marshall de 1947, otorgaron recursos a los países de Europa, sin importar su ideología política, con el objetivo de mejorar su condición económica deteriorada por la guerra.

Como era de esperarse, únicamente la Europa Occidental capitalista aceptó la ayuda estadounidense, dando inicio a su reconstrucción. En aquella época, el acero y el carbón eran recursos básicos para la industria y así lo entendió el ministro francés de Asuntos Exteriores Robert Schuman quien, inspirado por las ideas de Jean Monnet, el 9 de mayo de 1950 hizo una declaración mediante la cual propuso que la producción de carbón y acero de Francia y Alemania Federal se sometieran a una Alta Autoridad; en otras palabras, que se creara una organización sectorial con una institución reguladora, abierta a cualquier país europeo.

Es en ese momento cuando formalmente comienza el proceso de integración europeo, constituido por seis Estados (Francia, Alemania Federal, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo) firmantes, el 18 de abril de 1951, con el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Parecía imposible que dos naciones rivales a muerte desde finales del siglo XIX, cooperaran y fueran las promotoras de un movimiento de integración continental, pero la amenaza común que representaba la URSS y la necesidad de paz y desarrollo económico convenía a los intereses de ambas.

La propia dinámica del proceso llevó a que estos mismos seis crearan, el 25 de marzo de 1957, las Comunidades Europeas, donde integraron a la CECA con otros dos sectores estratégicos: el económico (con la Comunidad Económica Europea, CEE) y la energía nuclear (con la Comunidad Europea de la Energía atómica, EURATOM). El éxito obtenido por las Comunidades en los primeros años de su existencia llevó a otros países a solicitar su adhesión. A pesar de las dificultades presentadas por las ideologías

nacionalistas anti-británicas del general francés Charles De Gaulle, Reino Unido, Dinamarca e Irlanda ingresaron en 1973 pasando de seis a nueve miembros.

A partir de ese momento, la Comunidad Europea se fue ampliando, no solamente en sus integrantes a los que se anexaron Grecia (1981); España y Portugal (1986); Alemania Democrática (1990); Austria, Suecia y Finlandia (1995); Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Malta y Chipre (2004); Rumania y Bulgaria (2007), llegando a ser veintisiete miembros en la actualidad; sino que los temas a tratar aumentaron, por ejemplo el empleo, la pesca, la agricultura, la moneda, los derechos civiles y políticos de los ciudadanos, el medio ambiente, el transporte, la infraestructura, etc.

El estudio de la Unión Europea plantea un gran desafío desde el inicio, al momento de establecer su significado. ¿Qué es la Unión Europea? Según los elementos ya conocidos, ¿es un super-Estado, una Organización Internacional, una Confederación? Cuando tratamos de “etiquetar” con alguna de las definiciones anteriores a la integración europea, nos damos cuenta de que ninguna la explica en su totalidad.

Por tal motivo, no solamente ha sido necesario crear terminología propia, sino que, y debido a la evolución misma de la integración, se ha tenido que ir adaptando y modificando para dar respuesta a las ampliaciones y a la profundización que convierten a nuestro objeto de estudio en un proceso de integración en constante cambio.

Actualmente, la Unión Europea es un proceso de integración único en su tipo y el más avanzado que existe. Con 27 Estados miembros y casi 500 millones de habitantes, los europeos han logrado cosas que en la antigüedad se creían imposibles, como acabar con los conflictos bélicos que destruyeron sus economías, sus poblaciones y sus relaciones políticas siglos atrás; han comenzado a derribar las barreras históricas de la división europea entre Este y Oeste heredada desde la época del Imperio Romano; y se han constituido, en algunos temas como el económico, en un solo bloque que defiende sus intereses comunes frente a las demás naciones del planeta.

Sin embargo, estos logros no han estado exentos de conflictos de intereses entre los que pugnan por un proceso intergubernamentalista y los que aspiran a una Unión Europea supranacional; y por problemas que la misma dinámica del proceso de integración ha ido generando.

Uno de estos casos es el denominado déficit democrático al que cada vez más estudiosos y críticos del proceso de integración hacen referencia desde los años ochenta en que fue mencionado por primera vez. Inicialmente este término fue utilizado para

referirse a instituciones poco transparentes y con contrapesos poco claros, en especial cuando se referían al Consejo de Ministros debido a sus debates en secreto y el poder legislativo casi total con el que contaba, en comparación con el Parlamento Europeo (PE) que es la única institución de la Unión Europea cuyos miembros son elegidos directamente por los ciudadanos.

Las primeras elecciones ciudadanas al Parlamento Europeo ocurrieron en 1979 (a pesar de que la Asamblea Parlamentaria, antecesora del PE, fue una de las instituciones creadas con la firma del Tratado de la CECA en 1951), con la intención de que el ciudadano europeo se sintiera parte del proceso de integración, y que éste no fuera visto como un proceso de burocracias y gobiernos nacionales. A pesar de dicho suceso que se consideraría como democrático y legitimador del proceso, los poderes reales del PE eran prácticamente inexistentes pues se limitaban al procedimiento de consulta, siendo el Consejo de Ministros en última instancia el que decidía si se aprobaba o rechazaba una iniciativa de ley.

Aunado a lo anterior, hay que mencionar que el proceso de integración se volvió cada vez más complejo debido a la misma dinámica entre ampliación y profundización que implicaba más Estados miembros, más ciudadanos, adecuar las instituciones y agilizar la toma de decisiones para evitar un estancamiento similar al de la crisis de la *Silla Vacía* suscitado entre 1965 y 1966.<sup>1</sup>

La complejidad y falta de interés llevó a los ciudadanos a alejarse paulatinamente de las urnas llegando el abstencionismo, en las últimas elecciones realizadas en 2004, al 54.4%. A pesar de que los tratados han otorgado cada vez mayor poder de decisión al PE estableciendo los procedimientos de dictamen conforme (1986) y codecisión (1992), los resultados del Eurobarómetro nos indican que no obstante que el ciudadano europeo percibe al PE como la institución más confiable de la Unión Europea, esta confianza apenas rebasa el 50%.

---

<sup>1</sup> Tras oponerse a un conjunto de propuestas de la Comisión, presidida por el alemán Walter Hallstein, entre ellas la financiación de la Política Agrícola Común (PAC), Francia (que tenía como presidente al General Charles De Gaulle) dejó de participar en las principales reuniones de la Comunidad. Para volver a su puesto, Francia exigió una completa revisión de las funciones de la Comisión y las modalidades de votación mayoritaria. Tras muchas negociaciones, finalmente el 30 de enero de 1966 se llegó al denominado Compromiso de Luxemburgo, según el cual, cuando intereses muy importantes de un país estuvieran en juego, los miembros del Consejo se esforzarían por buscar soluciones que pudieran ser adoptadas por todos los países en el respeto de sus intereses respectivos. En la práctica, al tener que adoptarse las decisiones por unanimidad cuando un Estado lo solicitase, se estableció un verdadero derecho de veto para los gobiernos en el Consejo. Véase <http://www.historiasiglo20.org/europa/glosario.htm#Crisis%20silla%20vacía>.



Existen, por otro lado, quienes desestiman el concepto de déficit democrático, y cuestionan este calificativo para la Unión Europea, argumentando diferencias estructurales entre un Estado-nación y las especificidades del proceso de integración europeo. Mientras que los que creemos que el déficit democrático existe lo apreciamos en el distanciamiento que hay entre la población de los Estados miembros y las instituciones comunitarias encargadas de dirigir, proteger, fortalecer y encaminar la integración europea.

El presente trabajo tiene como finalidad analizar si esta percepción de la existencia de un déficit democrático en la Unión Europea influye de alguna manera en la baja participación de los ciudadanos europeos a la hora de elegir a sus representantes frente a las instituciones comunitarias.

De tal manera que partiremos de la hipótesis de que, dentro del entramado institucional de la Unión, el Parlamento Europeo es el único que representa a los ciudadanos y, además, es el único que es elegido de manera directa por el voto de los habitantes de los países miembros; no obstante, el desconocimiento de las funciones y la estructura comunitaria por parte de los europeos, debido entre otras cosas al denominado Déficit Democrático, provoca que cada vez menos personas se interesen y entiendan el proceso de integración, traduciéndose esto en abstencionismo en el único momento en que los europeos pueden expresar su opinión: al elegir a los eurodiputados.

Partiendo del hecho de que una elección (o votación) ciudadana en temas políticos es la principal característica de un sistema denominado democrático, los altos índices de abstencionismo por parte de los ciudadanos de la Unión Europea en las pasadas elecciones para el Parlamento Europeo del mes de junio de 2004, se deben a que los votantes no conocen esta institución (la única en realidad que los representa directamente), provocando con ello un sentimiento de deficiencia democrática en el proceso de toma de decisiones de la Unión. Lo anterior debido a que el Parlamento Europeo, por un lado, no tiene poder de iniciativa (facultad exclusiva de la Comisión) y, por otro, su mayor papel en la toma de decisiones es el de co-legislador.

El proceso de integración es visto por los ciudadanos como un proceso de “elites burocráticas” cuya sede se encuentra en Bruselas. El desconocimiento del funcionamiento interno de la Unión Europea ha provocado un distanciamiento entre las instituciones y la población, aunado a la poca credibilidad y desinterés que tiene la gente hacia la política en general, ya sea nacional o europea.

Como línea de investigación en el primer capítulo trataré la evolución que ha tenido la Unión Europea desde el período entre guerras, tomando como marco las teorías de la integración política europea. Se describirá la conformación y evolución de las instituciones comunitarias, su actualidad y la forma en que toman las decisiones según los tratados constitutivos.

En el segundo capítulo se abordará de manera específica al Parlamento Europeo, se hará una breve explicación y diferenciación entre el parlamentarismo y la Unión Europea para posteriormente hablar sobre la evolución, estructura y funciones del PE, así como sus integrantes y la manera en que es financiado.

Finalmente, el tercer capítulo tratará sobre la ampliación hacia Europa del este y la participación de estos nuevos Estados y su población en el PE. Una vez con toda la información anterior se realizará un estudio debatiendo el denominado déficit democrático y la posibilidad de que el Tratado de Lisboa introduzca los cambios necesarios para que esta figura sea eliminada.

# 1. La Unión Europea

En la actualidad, es ya muy común hablar de la Unión Europea como un centro económico y político a nivel mundial; como un actor fundamental en las relaciones internacionales desde el fin de la Guerra Fría; incluso, como un posible contrapeso frente al poderío absoluto logrado por Estados Unidos ante la caída de la URSS.

Sin embargo, sabemos que, por ejemplo, Estado Unidos de América es un Estado-nación, o que la OTAN es una organización internacional de defensa. Pero, ¿qué es la Unión Europea? ¿Es un Estado, en tanto que posee instituciones y legislaciones que fueron creadas para la organización y gobierno de sus individuos, de quienes reciben legitimidad para su actuación y promoción de políticas públicas? Además, tiene un Parlamento elegido por los ciudadanos a quienes representa directamente. ¿O es una organización internacional, en tanto que sus instituciones, como ella misma, fueron creadas como resultado de tratados internacionales firmados por Estados libres y soberanos a los que representa? Además de que la Unión Europea está orientada a la consecución de objetivos concretos y sus instituciones se conciben en función de los mismos.

Primero que nada, hay que aclarar que no es ni una ni otra. Si bien posee características y elementos propios de un Estado, las instituciones de la Unión Europea no se desarrollan de la misma manera que en un Estado<sup>1</sup>; las decisiones se toman verticalmente (Estado-ciudadano); y las políticas públicas que promueve son más limitadas y no tienen la misma legitimidad. En cuanto a si es una organización internacional, la naturaleza de la Unión Europea incorpora elementos que le otorgan características diferentes como, si bien sus tratados señalan objetivos específicos, los temas dentro de la Unión son tan diversos que sobrepasan la concepción misma de una simple organización internacional.

Se puede definir a la Unión Europea como un proceso de integración multidireccional, compuesto por Estados europeos soberanos<sup>2</sup>. Con multidireccional me

---

<sup>1</sup> Las Comunidades Europeas deben su creación a tratados internacionales, y regulan relaciones internacionales. Además, su proceso de integración se basa en la cesión del ejercicio de una parte de la soberanía. Véase Araceli Mangas Martín, *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, McGraw-Hill, España, 2002, p. 102

<sup>2</sup> Muchos autores han definido el término integración y concuerdan en varios aspectos. Así es que, tomando la definición de Ernst Hass: la integración es un proceso por el cual los agentes políticos en diversos entornos nacionales diferentes están convencidos de cambiar su lealtad, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o exigen jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes.

refiero a que, si bien comenzó como un proceso económico en un sector muy específico (el carbón y el acero), hoy en día podemos ver que la integración europea ha permeado rubros tan diversos como la política, la sociedad, la seguridad, la justicia y el medio ambiente.

## **1.1. Evolución de la Unión Europea**

A pesar de que, formalmente, la Unión Europea fue creada con la firma en Maastricht del Tratado de la Unión Europea (TUE) el 7 de febrero de 1992, la idea de la integración europea data desde finales de la Segunda Guerra Mundial.

Luego de dos guerras mundiales, Europa no sólo estaba devastada económicamente, sino que estaba ansiosa de una paz duradera. Es así como en 1946 Winston Churchill hace público su deseo de formar los “Estados Unidos de Europa”, claramente inspirado por las ideas federalistas de la época. Sin embargo, el proceso de construcción europeo es muy especial, debido a que no ha sido un proceso monolítico y han influido en él, a lo largo de más de 50 años, elementos regionales y situaciones a nivel internacional que han marcado de alguna u otra manera los adelantos, estancamientos y la dirección a seguir de esta integración, por lo que no se puede explicar su desarrollo histórico y sus instituciones a través de una sola ideología o teoría.

Para estudiar y entender el desarrollo del proceso de integración europeo, utilizaré las diferentes teorías de integración política que forman parte de la disciplina de Relaciones Internacionales. Estas surgieron en diversos períodos históricos como propuestas para entender la realidad del proceso de integración. Así, pues, podemos dividir las en cinco períodos:

1. Federalista y Funcionalista (finales de la Segunda Guerra Mundial y principios de los años 50)
2. Federal-funcionalista (1950 a 1957)
3. Neofuncionalista (1957 a principios de los años sesenta)
4. Intergubernamentalista (1960 a finales de la década de los 70)
5. Neofuncionalista, Intergubernamentalista (1980 hasta ahora)

---

Véase James E. Dougherty, *Teorías en pugna de las Relaciones Internacionales*, Grupo Editorial Latinoamericano, Argentina, 1993, p. 445.

### 1.1.1. Federalista y Funcionalista

Los primeros pasos del proceso de integración fueron impulsados principalmente por la lucha bipolar entre Este y Oeste. El mundo capitalista, liderado por Estados Unidos, de inmediato buscó la reconstrucción de Europa Occidental ante la amenaza del comunismo soviético. Inició desde el sector económico en 1947 con la propuesta, por parte de Estados Unidos, del Plan Marshall, cuyo objetivo era la reconstrucción de Europa; posteriormente se buscó iniciar una cooperación en el sector militar con la Unión Europea Occidental en 1948<sup>3</sup> y la creación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte en 1949.

El primero en dar un paso decisivo para la integración económica europea fue el grupo de países denominado, desde 1948, BENELUX. Este grupo tenía como objetivos la supresión de aduanas entre los tres países miembros y la adopción de un arancel común; estaba integrado por Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo, aunque hay que aclarar que no se estaba creando un esquema supranacional.

La sensación de inseguridad que existía en la sociedad europea (ante la URSS y la posibilidad de una nueva guerra) derivó en movimientos que buscaban crear una Europa federal, esto es, una integración europea partiendo de dos puntos de vista: unos, los federalistas, querían una integración en términos económicos y políticos a través de la supranacionalidad (sus principales promotores eran Alemania Federal, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Italia y Francia);<sup>4</sup> los otros, los funcionalistas, “cuya idea central era que ciertas funciones del Estado podrían ser asumidas por organismos supranacionales sin que se produjera una abdicación formal de la soberanía nacional”<sup>5</sup> (este método era apoyado por Gran Bretaña y los países escandinavos).

Esta sensación de inseguridad estaba presente también en las altas cúpulas del poder, siendo Winston Churchill el primero que, en 1946, hizo público su deseo de formar los “Estados Unidos de Europa”, inspirado por las ideas federalistas que tan

---

<sup>3</sup> Los firmantes iniciales del llamado Tratado de Bruselas fueron Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Reino Unido.

<sup>4</sup> Cfr. Armando García García, *La integración europea y la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC): la posición de la Unión Europea en el conflicto palestino-israelí, 1973-2005*, tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, FCPyS-UNAM, México, Ciudad Universitaria, febrero 2004, p. 14.

<sup>5</sup> Manuel Medina, *Filosofía de la Unión Europea; funcionalismo o federalismo*, Conferencia pronunciada en Alicante, 24 de noviembre de 2000, p. 4. Disponible en [http://www.psoe-pe.org/export/sites/default/PSE/Los\\_diputados/Manuel\\_Medina\\_Ortega/Recursos/Conferencias/FILOSOFIA\\_DE\\_LA\\_UE\\_xsin\\_notasx.doc](http://www.psoe-pe.org/export/sites/default/PSE/Los_diputados/Manuel_Medina_Ortega/Recursos/Conferencias/FILOSOFIA_DE_LA_UE_xsin_notasx.doc).

buenos resultados habían dado en Estados Unidos de América. A partir de entonces, se iniciaron una serie de cumbres entre Jefes de Estado europeos en busca de los mismos objetivos: paz y desarrollo en Europa.

Fueran federalistas o funcionalistas el mensaje era claro: era necesario buscar una integración entre países debido a que el Estado-nación había demostrado su incapacidad para preservar la paz, además de que las exigencias del hombre sobrepasaban ya las fronteras de un territorio determinado.

### **1.1.2. Federal-Funcionalista**

Fue el ministro de Asuntos Exteriores de Francia, Robert Schuman quien, el 9 de mayo de 1950, propuso públicamente a Alemania Federal formar una Alta Autoridad responsable de la producción de carbón y acero en ambos países. Esta Alta Autoridad tendría decisiones vinculantes entre los Estados que formaran parte de esta organización y sería la rectora del funcionamiento de este proceso, ya que estaría integrada por individuos designados directamente por los gobiernos y su presidente (elegido también por común acuerdo entre los gobiernos de estos países) actuaría de manera independiente, es decir, sin responder a los intereses de algún Estado en particular. A esta propuesta se unieron Italia y el BENELUX debido a que, en esa época, el carbón y el acero eran la materia prima fundamental para reactivar la industria en Europa. Sin embargo, Gran Bretaña, renuente siempre a cualquier cesión de soberanía, rechazó la propuesta francesa.

Así, el 18 de abril de 1951, se firma en París el Tratado que crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), y se constituye así el primer organismo regional europeo con instituciones de carácter supranacional, integrado por Alemania Federal, Francia, Italia y el Benelux. Se empieza a ver entonces una similitud entre las ideas federalistas y funcionalistas, en donde Jean Monnet (asesor de Robert Schuman) busca una Europa unida pero rechazando un centro político, por lo que la integración propuesta debe irse dando a través de pequeños pasos en sectores donde los Estados no sientan que su soberanía está siendo afectada. En resumen, la propuesta de Schuman

recupera del federalismo el objetivo de la unión, y del funcionalismo el método para hacerlo, constituyéndose un ideal federal-funcionalista.<sup>6</sup>

Sin embargo, en el terreno político las cosas no se dieron de esta manera. Tras el fracaso de la propuesta francesa del 24 de octubre de 1950 para crear una Comunidad Europea de Defensa (CED), que fue vista con recelo por la opinión pública en Europa<sup>7</sup> e incluso rechazada por la propia Asamblea Nacional Francesa, los integracionistas europeos sufrieron un duro golpe, y se dieron cuenta de que la opción de una Europa integrada políticamente se había cerrado en ese momento y debían volver a la idea de una Europa integrada económicamente.

El siguiente paso lo dieron los países del BENELUX, al enviar una propuesta al resto de los países miembros de la CECA con la idea de crear un mercado común europeo. Las divisiones entre los seis no se hicieron esperar, pues algunos sostenían que el siguiente paso debía ser en el ámbito nuclear, dado el hecho de que, para 1949, la URSS había desarrollado ya la bomba atómica y Gran Bretaña lo hizo posteriormente, en 1952. Además, el gobierno francés estaba en contra de que las nuevas instituciones tuvieran un carácter supranacional y temía que su estructura económica, menos sólida que la alemana y la holandesa, no soportara la eliminación de las barreras aduaneras e iniciara el intercambio con el exterior.

En la Conferencia de Ministros de Exteriores de la CECA, celebrada en Messina, Italia, en junio de 1955, se decidió por fin abrir negociaciones para proseguir la integración basada en la propuesta de Henry Spaak sobre dos proyectos distintos: el Mercado Común y el EURATOM. Todo esto dio un nuevo impulso a la integración europea y derivó en la firma del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por parte de los seis integrantes de la CECA, el 25 de marzo de 1957, en Roma.

---

<sup>6</sup> Véase Alejandro Chanona Burguete, “El debate contemporáneo de las teorías de la integración regional” en *Europa en transformación. Procesos políticos, económicos y sociales*, UNAM-Plaza y Valdés, México, 2000, p. 165.

<sup>7</sup> Pues esta Comunidad era percibida como la forma de rearmar a Alemania, y la gente no estaba dispuesta a vivir una guerra más.

### 1.1.3. Neofuncionalista

Este nuevo paso iba más allá de un solo sector económico (el carbón y el acero), pues se habían incluido ya temas como la energía atómica y una libre circulación de diversos productos, tanto económicos como humanos.

Por lo anterior, en esta época surge la teoría neofuncionalista para tratar de explicar el proceso de integración que se llevaba a cabo en Europa. Esta nueva teoría

[...] comparte con el funcionalismo la idea de que un sector de la soberanía se traslada y que el proceso surgido envuelve a los grupos de interés y a los actores políticos de ese sector. Pero agrega que eventualmente con el efecto *spill over*<sup>8</sup>, este proceso de integración irá incluyendo un área política sensible en donde los intereses vitales estén involucrados, lo que resultará en el surgimiento del embrión de una unidad política.<sup>9</sup>

Conocidas como las Comunidades Europeas, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), se establecen como entes supranacionales con personalidad propia. Así pues, teóricamente, dichas comunidades tendrían tres instituciones rectoras, independientes de los Estados (la Alta Autoridad de la CECA, la Comisión de la CEE y la Comisión del EURATOM), además de tres Consejos, tres Asambleas Parlamentarias y tres Tribunales de Justicia (lógicamente, uno para cada Comunidad). Sin embargo, estaba claro que los miembros apostaban ya por un proceso de integración progresivo tanto económica como políticamente, resultaba ineficaz multiplicar instituciones que, si bien se centraban en objetivos específicos, velarían por el funcionamiento y cumplimiento de los tratados por igual para todos los Estados miembros.

Por esta razón, cuando se firmaron los Tratados de Roma, paralelamente se firmó el *Convenio relativo a ciertas Instituciones comunes*, mediante el cual se unificaron las tres Asambleas y los tres Tribunales de Justicia, dando vida con ello al Parlamento Europeo y al Tribunal de Justicia. Adicionalmente se creó un Comité Económico y Social que actuaría para las tres Comunidades.

---

<sup>8</sup> Mediante este efecto, un sector entra en la dinámica de la integración “contagiado” por las ganancias y avances de otro sector, poniéndose así dentro de la esfera de autoridad de la entidad supranacional.

<sup>9</sup> Armando García García, *op. cit.*, p. 22.



En 1958, Charles De Gaulle tomaba el poder en Francia y con él llegó una filosofía diferente a la de la Europa comunitaria. Manifestó su completo rechazo al concepto de supranacionalidad y priorizó la cooperación intergubernamental sin cesiones de soberanía. Su ideal consistía en crear una “Europa europea”, integrada por “Estados soberanos” que fuera capaz de actuar como una tercera fuerza entre Estados Unidos y la URSS.

No obstante, para el 1º de enero de 1959, los seis miembros ya habían adoptado las primeras medidas relativas a la libre circulación de mercancías, que se complementarían posteriormente, en 1962, con la reducción de los aranceles aduaneros y la liquidación total de barreras aduaneras para 1968.

#### **1.1.4. Intergubernamentalista**

Gran Bretaña, renuente siempre a ceder soberanía, había creado, en 1960, la *European Free Trade Agreement* (EFTA), una organización, como respuesta a la CECA, formada por países que únicamente querían un área de libre cambio en Europa. Estaba integrada por Gran Bretaña, Noruega, Suecia, Dinamarca, Portugal, Austria y Suiza. Sin embargo, los resultados económicos obtenidos por la CEE en sus tres primeros años de vida, llevaron a los británicos a solicitar oficialmente, el 1º de agosto de 1961, una apertura de negociaciones con la CEE. Iniciadas las negociaciones desde ese mismo año, se vieron interrumpidas en enero de 1963 por el veto que impuso De Gaulle a que la Gran Bretaña ingresara a la CEE, pues debido a la estrecha relación que sostenía con Estados Unidos, los británicos eran vistos como “el Caballo de Troya” de los estadounidenses para inmiscuirse en los asuntos de Europa. De igual manera, Francia vetó las negociaciones para la adhesión de Irlanda, Noruega y Dinamarca.

El 8 de abril de 1965, en Bruselas, el entramado institucional europeo sufrió una modificación importante. A través del Tratado de Fusión (que entró en vigor el 1º de julio de 1967) se constituye un solo Consejo y una sola Comisión para las Comunidades Europeas. A pesar de lo diferentes que eran las Comisiones entre sí (en cuanto a mandatos, nombramientos y competencias), se decidió unificar el número, la forma de nombramiento y el período de mandato en una sola Comisión integrada por seis *comisarios*, uno por cada país miembro, que conservarían las competencias que los tres Tratados otorgaban. La unificación de Consejos fue más sencilla gracias a que sus servicios administrativos eran muy similares. Cabe destacar aquí que se llevó a cabo una

unificación institucional, no una unificación de Comunidades, por lo que, hasta 1992, se siguieron denominando Comunidades Europeas.

En cuanto a las instituciones, De Gaulle rechazó la propuesta de la Comisión de aumentar sus poderes en materia financiera y otorgarse un presupuesto propio, así como el de aumentar el papel del Parlamento Europeo y crear un fondo común en materia de Política Agraria Común (PAC)<sup>10</sup>. El mandatario francés sostenía que la Comisión era incapaz de definir los intereses políticos del Estado-nación y, durante seis meses, Francia se mantuvo alejada de la actividad comunitaria (período conocido como política de silla vacía) hasta el 29 de enero de 1966 cuando, a través del Compromiso de Luxemburgo, se llegó a un entendimiento.

Podemos notar que el freno impuesto por De Gaulle a las Comunidades se centró principalmente en dos frentes: por un lado, oposición y veto al ingreso de Gran Bretaña al proceso de integración europeo y, por otro, freno al desarrollo institucional de las Comunidades.

En este momento se puede observar cómo el peso de un Estado puede detener el proceso de integración, remitiéndonos a la teoría intergubernamentalista que enfatiza la importancia de los Estados-nación en el proceso de integración europea. Las relaciones internacionales son llevadas a cabo única y exclusivamente por los Estados miembros, y son sus intereses estratégicos los que constituyen el motor del cambio. Deja ver que, en realidad, son los gobiernos nacionales y no los grupos económicos o de interés los que determinan el proceso de integración.

Es en este período precisamente, a finales de los años sesenta, cuando se hacen más frecuentes las cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de las Comunidades, denominadas a partir de 1974 cumbres del Consejo Europeo (que no debe confundirse con el Consejo de Ministros o el Consejo de Europa). Las líneas de acción del Consejo Europeo serían tres principalmente:

- Efectuar intercambios informales de ideas en una amplia gama de temas que no necesariamente serían objeto de decisiones formales o de declaraciones públicas;
- Deliberaciones destinadas a adoptar decisiones o hacer declaraciones públicas que expresen una opinión concertada;

---

<sup>10</sup> La PAC fue creada en los años 60, precisamente respondiendo al hecho de que Europa tenía un gran déficit en productos alimenticios, por ello los mecanismos de esta política común se dirigieron a resolver esta situación apoyando los precios y las rentas interiores. Sus objetivos consistían en: incrementar la productividad agrícola, asegurar los suministros a precios razonables para los consumidores y estabilizar los mercados.

- Regular cuestiones que se mantenían como problemas sin solucionar en deliberaciones a otros niveles.

Esta ambigüedad en sus líneas generales de acción provocó el temor de que se pudiera afectar al sistema de equilibrio institucional establecido en los Tratados de Roma. Incluso, se llegó a analizar su legitimidad jurídica, la cual no procedía de los Tratados constitutivos que ya habían establecido su propio sistema institucional, y en el cual no figuraba el Consejo Europeo.

Con la salida de Charles De Gaulle del poder, se aceptó la demanda de adhesión de Gran Bretaña, Irlanda, Dinamarca y Noruega, que se integraron a las Comunidades Europeas el 1º de enero de 1973 (con excepción de Noruega la cual, después de celebrar un referéndum en el que sus ciudadanos se opusieron a su ingreso, retiró su propuesta de adhesión).

Esta década de los setenta es denominada, dentro del proceso de integración europeo, como de “estancamiento comunitario” o “euroesclerosis”, debido al clima de desconfianza institucional y al poco crecimiento económico de los socios comunitarios en esa época frente a Estados Unidos y Japón. Dentro de las causas que provocaron lo anterior, podemos resaltar:

- Resultado de la primera ampliación comunitaria
- Crisis petrolera de principios de los setenta
- División al interior de la Comunidad al enfrentar de manera individual la crisis económica internacional.

Paralelamente, durante la segunda mitad de la década de los 70, comenzó a cobrar mayor importancia para los gobiernos la opinión pública, y “se quería despertar la conciencia sobre el hecho de que la Unión Europea caminaba, pero se quería saber qué opinión existía en el pueblo europeo sobre la necesidad de continuar su impulso”.<sup>11</sup> En otras palabras, los dirigentes europeos buscaban la participación de los ciudadanos para que no se viera al proceso de integración como una decisión sólo de Jefes de Estado. Desde 1975, los gobiernos de las Comunidades comenzaron a preocuparse y a ocuparse por crear una atmósfera favorable que sirviera de impulso a la soñada unidad política. Resolvieron así que, para las elecciones del Parlamento Europeo de 1979, fueran los ciudadanos de la Unión Europea quienes, por primera vez, eligieran a los eurodiputados mediante sufragio universal y, con esto, legitimar los avances logrados

---

<sup>11</sup> Francisco R. Dávila Aldás, *Una integración exitosa. La Unión Europea, una historia regional y nacional*, Fontamara-Fundación Friedrich Ebert-ECSA, México, 2003, p. 60.

hasta ese momento, además de despertar al ciudadano a una vida más activa dentro del ámbito comunitario.

### **1.1.5. Neofuncionalista, Intergubernamentalista**

Los años ochenta fueron clave en la búsqueda de un nuevo impulso para la integración europea, y el primer paso se dio cuando, el 1º de enero de 1981, la Europa de los Nueve se convertía en la Europa de los Diez con la adhesión de Grecia.

Este nuevo impulso en pro de la participación ciudadana y en pro de la democratización institucional llegó hasta el Consejo Europeo, y es en 1983, mediante la Declaración Solemne sobre la Unión Europea adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno en Stuttgart, donde se establecen de manera más precisa las tareas que llevaría a cabo el Consejo Europeo:

- Definir las orientaciones de la construcción europea;
- Proporcionar las directrices para la acción comunitaria y la cooperación política;
- Abrir nuevos sectores a la cooperación;
- Expresar la posición común sobre las cuestiones de relaciones exteriores.<sup>12</sup>

Con cuatro miembros nuevos desde 1957, era necesaria una revisión de los Tratados de Roma. El teórico impulsor fue Altiero Spinelli, quien, a través del llamado *Informe Spinelli*, da un paso adelante en el tema de la integración al abordar rubros como la Cooperación Política Europea e introducir conceptos como la ciudadanía europea y la subsidiariedad. Además, en 1984, se aprueba por parte del Parlamento Europeo el “Proyecto de Tratado de la Unión Europea”, que era el diseño de una Unión Europea desde una perspectiva federalista.

Con la aprobación del *Libro Blanco* en 1985 (que planteaba la realización del Mercado Interior Europeo para 1993), como fruto del impulso político ejercido por el entonces presidente de la Comisión Jacques Delors, se hizo evidente la necesidad de una reforma institucional. Más aún, cuando el 1º de enero de 1986, ingresan formalmente a las Comunidades dos Estados mediterráneos más, España y Portugal, constituyéndose así la Europa de los Doce.

Es así como, con la tarea de revisar los Tratados y de analizar la realización del “Mercado Único”, se convocó a una Conferencia Intergubernamental durante el

---

<sup>12</sup> Parlamento Europeo: Fichas Técnicas: 1.3.7 7 El Consejo Europeo en [www.europarl.eu.int/factsheets/1\\_3\\_7\\_es.htm](http://www.europarl.eu.int/factsheets/1_3_7_es.htm), Consulta: viernes 15 de octubre de 2004, 9:18 p.m.

segundo semestre de 1985, aprobando en ésta una serie de textos relativos al mercado interior, la política monetaria, cohesión económica y social, sobre el Parlamento Europeo y el poder ejecutivo de la Comisión, el medio ambiente y la política social. Como resultado, se firma el Acta Única Europea (AUE) en febrero de 1986, siendo ésta la primera reforma en profundidad de los Tratados comunitarios. Sin embargo, al imponerse claramente el enfoque intergubernamental en este texto, quedó muy lejos de la idea supranacional inicial contenida en el *Libro Blanco*.

Los acontecimientos internacionales de finales de la década de los ochenta ayudaron también al avance de la integración europea. Con la reunificación alemana del 3 de octubre de 1990, se da una nueva ampliación de las Comunidades, pero esta vez “por engordamiento”, al incorporarse la República Democrática Alemana a la República Federal Alemana (ésta última ya miembro, e incluso fundador, de las Comunidades).

Es en esa década cuando más claramente se interrelacionan los tres enfoques teóricos (neofuncional-intergubernamental-supranacional). El enfoque neofuncionalista se presenta en las negociaciones para la creación de un fondo de cohesión (política introducida por primera vez por el AUE) que ayudaría a Irlanda, Grecia, España y Portugal para que logran un desarrollo acorde al de los demás miembros de las Comunidades, obteniendo así el apoyo de estos países para la Unión Económica y Monetaria; las ideas intergubernamentalistas siguieron presentes ante la negativa de los Estados miembros de otorgar mayor influencia a la Comisión y al Parlamento Europeo en temas como política exterior, seguridad y defensa, así como cooperación judicial y asuntos del interior; por otra parte, con la creación del Banco Central Europeo (en 1998) se observa un enfoque supranacional, al estar esta institución facultada para administrar la moneda única: el Euro.

Formalmente, la Unión Europea nace el 7 de febrero de 1992 con la firma del Tratado de la Unión Europea (TUE o Tratado de Maastricht). El gran éxito de este tratado se dio en materia económica, al reforzar los mecanismos que facilitarían las solidaridades económicas, dejando de lado, al menos por el momento, temas políticos de suma importancia como el déficit democrático y la lentitud institucional. El TUE establece tres pilares en los que se sustenta la Unión Europea: Pilar I *Comunidad Europea* (de carácter supranacional, trata asuntos como democracia, ciudadanía, moneda única); Pilar II *Política Exterior y de Seguridad Común* (de carácter intergubernamental, trata misiones diplomáticas, asuntos económicos y del Consejo Europeo); Pilar III *Justicia y Asuntos de Interior* (de carácter intergubernamental, trata

asuntos de Derechos Humanos, organizaciones y conferencias internacionales, cooperación entre los Estados miembros).

El 1º de enero de 1995, la Europa de los Doce se convirtió en la Europa de los Quince al adherirse a la Unión Austria, Suecia y Finlandia. Como respuesta a esto, y a las cuestiones que habían quedado pendientes en el TUE, el 2 de octubre de 1997 se firmó el Tratado de Ámsterdam, siendo el primero en poner mayor énfasis en temas político-sociales como la profundización en asuntos de justicia e interior. Sin embargo, el tratado se quedó corto en temas delicados como la reforma institucional y la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

Aunado a lo anterior, la inminente integración de los países de Europa del Este se convirtió en el reto mayor en toda la historia de la Unión, pues los problemas, voces y descontentos de los 15 miembros, se convertirían en los de 25 o 30 miembros. Por tanto, una Conferencia Intergubernamental para la reforma del Tratado de Ámsterdam no se hizo esperar; esta vez, los temas centrales a tratar serían el número de comisarios, la ponderación de votos en el Consejo, mayor campo para la mayoría cualificada, es decir, los problemas centrales de las instituciones que se habían venido postergando desde la década de los ochenta.

El resultado se vio el 26 de febrero de 2001, con la firma del Tratado de Niza, el cual se puede ver como un intento de profundización<sup>13</sup> ante la ampliación hacia el Este. Curiosamente, aunque el desenlace del tratado se vea como un paso hacia la supranacionalidad, la forma de negociar fue intergubernamental, “es decir, los gobiernos formulan primero las preferencias nacionales, que son confrontadas posteriormente con los otros gobiernos miembros en negociaciones interestatales y finalmente se elige poner en común o delegar soberanía o no en las instituciones supranacionales a fin de garantizar los acuerdos”.<sup>14</sup> Además, no resuelve aún los problemas de eficacia y legitimidad democrática que se vienen arrastrando desde los años ochenta, una de las principales razones por las que los ciudadanos no apoyan o no se interesen del todo por el proceso de integración.

Un gran reto se inició el 1º de mayo del 2004, la integración de 10 nuevos miembros a la Unión Europea, y de dos más en 2007, miembros que a principio de la

---

<sup>13</sup> A diferencia de la ampliación, que supone únicamente el incremento en el número de Estados miembros; la profundización implica adaptar a la Unión ante una nueva realidad. En otras palabras, reformar la composición y los mecanismos de funcionamiento de las instituciones comunitarias con el objetivo de que éstas cumplan de manera eficaz la misión que los tratados les han encomendado y continuar así exitosamente la integración europea.

<sup>14</sup> Armando García García, *op. Cit.*, p. 40.

década pasada no estaban acostumbrados a la economía de mercado y a la democracia. Ahora, la Europa de los veintisiete debe adaptarse a la toma de decisiones que se hará cada vez más difícil y prestar atención a las demandas de alrededor de 490 millones de ciudadanos de 27 países con culturas, lenguas y economías muy diferentes. Aún con esto, la Unión se planteó un nuevo desafío, la creación de una Constitución Europea firmada ya en 2004 por los Jefes de Estado y de Gobierno de los entonces 25 países miembros. Cabe destacar que esta Constitución no logró ser ratificada por todos los Estados, siendo incluso rechazada en referéndum popular en Francia y en Países Bajos.<sup>15</sup>

## **1.2. Instituciones de la Unión Europea**

Como ya se ha visto, la creación de instituciones ha ido siempre de la mano con el proceso de integración europea, debido a que éstas (a través de los poderes que les otorgan los tratados) son las encargadas, por un lado, de velar por el cumplimiento y buen funcionamiento de la Unión (cada una en su respectivo rubro) y, por otro lado, son las que dan credibilidad al proceso de integración, pues son el reflejo de las negociaciones ejercidas por los Estados miembros que aceptan y reconocen las atribuciones que se otorgan a cada institución.

Sin embargo, cada institución no sólo es diferente en cuanto a los temas que trata, sino también en cuanto a los poderes de los que dispone. Así, pues, tenemos que la Unión Europea cuenta con cinco instituciones: la Comisión, el Consejo, el Parlamento, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas. De éstas, sólo el Consejo defiende los intereses de los Estados miembros (intergubernamentalismo),<sup>16</sup> las otras cuatro tienen un carácter supranacional, es decir, implican una cierta cesión de soberanía por parte de los Estados.

---

<sup>15</sup> El tratado de Constitución fue ratificado por 18 Estados: España, Bélgica, Luxemburgo, Alemania, Italia, Malta, Chipre, Finlandia, Estonia, Letonia, Lituania, Eslovaquia, Austria, Eslovenia, Hungría, Rumania, Rumania y Grecia. Tras el “no” en Francia y Países Bajos, 7 países (Reino Unido, Irlanda, Portugal, Dinamarca, Suecia, Polonia y República Checa) decidieron posponer la ratificación del Tratado. Véase

[http://www.elpais.com/articulo/internacional/Espana/reune/paises/ratificaron/Constitucion/europea/elpepuint/20070126elpepiint\\_18/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Espana/reune/paises/ratificaron/Constitucion/europea/elpepuint/20070126elpepiint_18/Tes)

<sup>16</sup> Aquí cabe hacer mención del Consejo Europeo, del cual se hablará más adelante. Pero se debe tener en cuenta que esta Institución, si bien no está reconocida formalmente dentro del entramado institucional de la Unión Europea, juega un papel muy importante en cuanto a iniciativas de ley y negociaciones en temas “delicados” para la Comunidad; y también tiene un carácter intergubernamental.

Además de estas instituciones, la Unión Europea cuenta con órganos comunitarios de carácter consultivo: el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones; y con un órgano financiero encargado de la política económica comunitaria y la unión monetaria: el Banco Central Europeo.

### **1.2.1. La Comisión**

Haciendo una analogía con las instituciones en un Estado, la Comisión sería el poder ejecutivo de la Unión Europea. Es una institución permanente que se encarga de aplicar las políticas comunes, ejecutar el presupuesto y administrar los programas comunitarios. Es completamente independiente de los Estados y de las otras instituciones de la Unión, es decir, su representación no es estatal (a pesar de su conformación, que se analizará a continuación), debe velar por el interés europeo común a todos los países miembros.

Su mayor poder se encuentra en el proceso político de la Unión Europea, pues tiene la facultad y la tarea de realizar la política a través de iniciativas de ley (es decir, es la que propone las leyes); además de fungir como representante de la Unión Europea en el extranjero.

Está compuesta por 27 miembros denominados *comisarios*, provenientes de cada uno de los Estados miembros (aunque, como ya se explicó, no responden a intereses nacionales). Su presidente es propuesto por el Consejo (integrado en ese momento por los Jefes de Estado o de Gobierno) y es rechazado o aceptado por mayoría simple a través del Parlamento Europeo (PE). Una vez aceptado por los eurodiputados,<sup>17</sup> el presidente “elige” a su gabinete de trabajo (que serían los otros 26 *comisarios* expertos en diversas materias que conciernen a la Comunidad) y una vez más este equipo tiene que ser aprobado por el PE. La duración del cargo es por cinco años, sin embargo, los Tratados (en concreto el de Niza) faculta al presidente de la Comisión a pedir la dimisión de cualquiera de los *comisarios* en caso de que no cumplan su trabajo de manera correcta.

Cada *comisario* se reúne con su equipo de trabajo para tratar su tema específico dentro de la Unión Europea (existen muchos grupos de trabajo al interior de la Comisión, por ejemplo, Agricultura y Pesca; Mercado Interno; Economía y Asuntos Monetarios; Ampliación; Relaciones Exteriores; Salud; Medio Ambiente; Educación y

---

<sup>17</sup> En caso de ser rechazado, el Consejo deberá: 1) exponer al PE sus razones por las cuales ese candidato fue propuesto, es decir, tratar de convencer a los parlamentarios; o 2) nombrar un nuevo candidato.



Cultura; etc.). En total, en la Comisión trabajan alrededor de 24 000 funcionarios repartidos entre Bruselas y Luxemburgo.

### **1.2.2. El Consejo**

Es la Institución con el poder legislativo de la Unión Europea. En él, están representados los gobiernos de los Estados miembros y se encarga de tomar las decisiones en materia de política exterior y de seguridad común (PESC), en materia de cooperación policial y judicial en materia penal.

Es también conocido como Consejo de la Unión Europea o Consejo de Ministros, esto debido a que reúne a los ministros de los Estados miembros según la materia que se está tratando en la reunión: Relaciones Exteriores, Transporte, Agricultura, Economía, Medio Ambiente, etc. Aquí, la presidencia es ejercida por el ministro del Estado miembro que asume la presidencia de la Unión, la cual es rotatoria y dura seis meses.

Existen tres maneras en que el Consejo vota sus decisiones:

1. **Mayoría Simple:** Esta forma es empleada para las decisiones de mero procedimiento en las reuniones. Cada Estado miembro cuenta con un voto y gana la propuesta que más votos reciba.
2. **Unanimidad:** Utilizada en asuntos que atañen al desarrollo de la Unión, como son la PESC, la política de asilo, la fiscalidad, la cooperación judicial. En este caso, es necesario el acuerdo (o la abstención) de todos los Estados miembros, en otras palabras, cada Estado tiene la posibilidad de “vetar” en cualquier momento alguna decisión que afecte su soberanía o sus intereses nacionales.
3. **Mayoría Cualificada:** Actualmente es la manera más utilizada y es a través de la cual se toman las decisiones en las políticas más importantes de la Unión. A cada Estado miembro se le asigna un número de votos (conocidos como votos ponderados) en relación a la cantidad de población que posee, así, mientras más población, mayor cantidad de votos. Este tema de los votos ponderados siempre ha sido muy delicado, debido a que todos los países buscan tener un mayor peso al momento de las votaciones, y los votos asignados han ido cambiando al pasar de los años debido a las ampliaciones que ha realizado la Unión Europea. A partir del 2007, los cuatro países que más votos tienen (29) son Alemania,

Francia, Italia y Reino Unido, mientras que el que menos tiene es Malta (3).<sup>18</sup> En este sistema, para que un tema sea aceptado, se necesitan 255 votos a favor, lo cual obliga a los países interesados a negociar no sólo con los países poderosos y que más votos tienen, sino que aún los países pequeños pueden ayudarlos a llegar a esa cifra. Además, estos 255 votos deben representar como mínimo al 62 por ciento de la población europea, en otras palabras, si algún proyecto es aceptado, significa que beneficia a la mayoría de los ciudadanos en Europa.<sup>19</sup>

El Consejo cuenta con un Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros (COREPER) compuesto por los representantes diplomáticos de los Estados miembros; se encarga de preparar las sesiones del Consejo y de realizar las tareas que éste le confíe. Además, el Consejo es apoyado por la Secretaría General del Consejo, la cual está integrada por alrededor de 2 500 servidores públicos que brindan apoyo legal, lingüístico y administrativo para el Consejo.

### **1.2.3. El Parlamento Europeo**

En un Estado que cuente con parlamento, es éste el que detenta el poder legislativo para la toma de decisiones, y es el encargado de vigilar al poder ejecutivo y judicial. Sin embargo, en el caso del Parlamento Europeo es un poco diferente pues, si bien comparte el poder legislativo (en algunos rubros) con el Consejo y es quien vigila el buen funcionamiento y cumplimiento de la Comisión, aún no cuenta con los poderes necesarios (otorgados por los tratados) para considerarlo como una institución legisladora y de control.

Esta es la única institución en el entramado europeo en la cual están representados los ciudadanos de los Estados miembros, pudiendo éstos elegir de manera directa (a través de votaciones) a quienes serán sus representantes en el PE. Actualmente, está integrado por 785 eurodiputados provenientes de los 27 Estados miembros, y su mandato abarca 5 años (2004-2009; 2009-2014). Al ser una institución

---

<sup>18</sup> Esta es la relación completa del número de votos por Estado: Alemania, Francia, Italia, Reino Unido (29); España, Polonia (27); Rumania (14); Países Bajos (13); Bélgica, Grecia, Hungría, Portugal, República Checa (12); Austria, Bulgaria, Suecia (10); Dinamarca, Eslovaquia, Finlandia, Irlanda, Lituania (7); Chipre, Eslovenia, Estonia, Letonia, Luxemburgo (4); Malta (3).

<sup>19</sup> Para más sobre este tema ver Araceli Mangas Martín, *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, McGraw-Hill, España, 1999, 409 pp.

supranacional, el PE no se divide por delegaciones nacionales, sino por grupos políticos. Existen 7 grupos políticos que aglutinan a más de 100 partidos nacionales europeos.<sup>20</sup>

Una de las atribuciones más importantes con las que cuenta el PE es el poder de codecisión, a través de éste se sitúa al PE a la altura del Consejo al momento de toma de decisiones, pudiendo así tener un mayor peso en materias como la libre circulación de trabajadores, el medio ambiente, la educación, la cultura, la salud y el desarrollo tecnológico. Además, la aprobación del PE es imprescindible en temas como adhesión de nuevos miembros, firma de acuerdos de asociación con terceros países, modificar las funciones y/o estatuto del Banco Central Europeo y para la organización de los fondos estructurales y de cohesión.

Dentro de sus poderes de control, el más importante es su facultad de investidura o censura de la Comisión. Tiene la capacidad de aceptar o rechazar no sólo al candidato para ocupar el puesto de presidente de la Comisión, sino que puede o no otorgar su “voto de confianza” al equipo de trabajo propuesto por el presidente. Sin la aprobación del PE, ninguno de los anteriores puede ejercer funciones. Incluso, mediante la “moción de censura”, el PE puede obligar a la Comisión (sin importar que ésta ya haya sido aceptada) a dirimir.<sup>21</sup>

#### **1.2.4. El Tribunal de Justicia**

Con sede en Luxemburgo, esta institución es la encargada de vigilar y garantizar el respeto del Derecho comunitario en la ampliación e interpretación de los tratados constitutivos. Funge además como un poder judicial, pues es la que trata los litigios entre la Unión y los Estados miembros, entre las instituciones, y entre los particulares y la Unión.

Está integrado por veintisiete jueces, es decir, uno por cada Estado miembro, y por ocho abogados generales. Todos son designados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros por un período de seis años con posibilidad de renovación. Al ser una institución de carácter supranacional, los juristas deben ofrecer absoluta independencia ante Estados, instituciones o particulares. Los jueces del

---

<sup>20</sup> Cada Estado miembro tiene un número asignado de escaños en el PE en relación a su cantidad de población. Éste tema se abordará de manera más profunda en el siguiente capítulo.

<sup>21</sup> Esta facultad nunca ha sido utilizada por el PE, debido a la magnitud que podría representar esta acción para la Unión Europea, se reserva en casos de extrema necesidad como corrupción y malos manejos.

Tribunal de Justicia eligen de entre ellos al Presidente del Tribunal de Justicia por un período de tres años renovable.

### **1.2.5. El Tribunal de Cuentas**

Creado en 1975 y con sede en Luxemburgo, ejerce un control en temas financieros de la Unión, pues audita y examina la legalidad y la regularidad de los ingresos y egresos de la Comunidad, en otras palabras, se encarga de una buena gestión financiera.

Se compone por un nacional de cada Estado miembro que es elegido por el Consejo a través de la mayoría cualificada. Su mandato dura seis años y su presidente, que es elegido por sus colegas, ejercerá esa investidura por tres años. Éste estará a cargo de un comité de contacto en el que cooperarán todos los presidentes de las instituciones nacionales relacionadas con los temas financieros.

### **1.2.6. Órganos Financieros**

El Banco Central Europeo (BCE) es importantísimo en la política monetaria de la Unión Europea. Fue creado el 1º de junio de 1998 mediante la decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno que acudieron a la reunión con el tema Euro: Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Finlandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal.

Tiene su sede en Frankfurt, Alemania, sin embargo, no trabaja solo pues, junto con los Bancos Centrales Nacionales (los cuales no dejarán de existir y mantendrán una personalidad jurídica propia), forman el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) o Eurosistema. Su objetivo principal es el de mantener la estabilidad de precios, salvaguardando el valor del Euro.

Para tal fin, tiene la misión de definir y ejecutar la política monetaria de la Comunidad, otorgando los tratados la facultad al BCE de dictar reglamentos, decisiones, recomendaciones y dictámenes necesarios para sus funciones.

### **1.2.7. Órganos Consultivos**

Se les llama así porque, precisamente como su nombre lo dice, sirven de apoyo para las instituciones principales de la Unión. Su misión es dar su opinión en temas de su especialidad, sin embargo, cualquier dictamen emitido por estos órganos carece de

fuerza vinculante para la Institución que lo solicitó. En ocasiones, los tratados obligan a las instituciones a consultar a éstos órganos. En caso de no hacerlo, el proyecto, aún siendo aprobado por el Consejo y el Parlamento Europeo, podría ser desconocido por el Tribunal de Justicia por haber sido concebido de manera diferente a lo estipulado por las leyes comunitarias.

El entramado institucional europeo cuenta con dos órganos consultivos principales: el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones. El Comité Económico y Social (CES) es un órgano que está al servicio de la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo. Su trabajo consiste en emitir dictámenes (solicitados o no por las instituciones antes mencionadas) en temas económicos y sociales, en particular en el marco del procedimiento legislativo. Los tratados estipulan que el CES debe ser consultado en materias relacionadas con: agricultura, libre circulación de trabajadores, transportes, empleo, educación, salud pública, investigación y desarrollo, entre otras.

Está compuesto actualmente por 344 miembros, los cuales representarán a los distintos sectores de la sociedad civil organizada.<sup>22</sup> Los candidatos a integrar el CES (que generalmente son el doble de los elegidos) son propuestos por los Estados al Consejo, quien los nombra tras haber consultado a la Comisión. En la práctica, el Consejo no varía en nada la lista inicial proveniente de los Estados, y los elige mediante mayoría cualificada por un período renovable de cuatro años. Una vez nombrados, los consejeros se dividen en tres grupos: el Grupo de los Empresarios, el de los Trabajadores y el de Actividades Diversas (en éste están, por ejemplo, las organizaciones de artesanos, agricultores, pequeñas y medianas empresas, asociaciones familiares, etc.)

Creado por el Tratado de Maastricht con el objetivo de que las autoridades regionales y locales participaran en el desarrollo de la Unión, el Comité de las Regiones es el órgano consultivo de más reciente creación. Sus miembros no podrán ser más de 344, el número de consejeros por Estado, su manera de ser elegidos y su duración en el mandato son iguales a los consejeros del CES.

A pesar de estar compuesto por líderes regionales, líderes federales, alcaldes y personalidades municipales y ciudadanas, los consejeros deben ejercer sus funciones con absoluta independencia, pues están obligados a velar por el interés de la Comunidad. En

---

<sup>22</sup> El número de representantes por país varía, sin embargo los consejeros no representan a los Estados sino a las categorías socioeconómicas. Actualmente, los miembros por país son: Alemania, Francia, Italia, Reino Unido (24); España, Polonia (21); Rumania (15); Austria, Bélgica, Bulgaria, Grecia, Hungría, Países Bajos, Portugal, República Checa, Suecia (12); Dinamarca, Eslovaquia, Finlandia, Irlanda, Lituania (9); Eslovenia, Estonia, Letonia (7); Chipre, Luxemburgo (6); Malta (5).

otras palabras, “expresa a nivel europeo los intereses de las regiones”.<sup>23</sup> Por tal motivo, en la toma de decisiones, la consulta es obligada por parte de la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo en materias como transporte, empleo, educación, cultura, salud pública, medio ambiente, etc.

### **1.2.8. El Consejo Europeo**

El caso del Consejo Europeo es muy particular, debido a que es una institución que surgió a través de la práctica y no a través de los tratados (como el caso de las demás instituciones de la Unión Europea). Inclusive, algunos autores debaten entre tomarla o no en cuenta como institución parte de la Unión.

Según el artículo 4 del Tratado de la Unión Europea:

El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones políticas generales [...] Se reunirá al menos dos veces al año, bajo la presidencia del Jefe de Estado o de Gobierno del Estado miembro que ejerza la Presidencia del Consejo (de Ministros) [...] Presentará al Parlamento Europeo un informe después de cada una de sus reuniones, así como un informe escrito anual relativo a los progresos realizados por la Unión

Todas estas atribuciones otorgadas por los Tratados (Maastricht y Niza principalmente), dan al Consejo Europeo un gran campo de acción tanto en el plano intergubernamental como en el plano comunitario, con la gran ventaja de que su actuación no queda sometida al control o contrapesos del sistema institucional de la Comunidad.

Remitiéndome nuevamente al artículo 4 del Tratado de la Unión Europea: “El Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por el presidente de la Comisión. Éstos estarán asistidos por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros y por un miembro de la Comisión”.

Pese a lo estipulado anteriormente, se entiende la flexibilidad que debe existir en cuanto a la composición del Consejo Europeo, pues es cada Estado miembro (a través de sus diferentes situaciones constitucionales) el que establece a su representante. Dicho

---

<sup>23</sup> *¿Quién hace qué en la Unión Europea?*, Documento informativo de la Comisión Europea, Bélgica, 2001, 24 pp.

de otra manera, la frase “Jefes de Estado o de Gobierno” no significa que los Estados tengan que decidir entre enviar a uno o a otro, pues el Consejo Europeo tiene una clara intención política: “que quienes lo componen sean las personas que tienen el más alto grado de representatividad y de responsabilidad política en cada Estado miembro”.<sup>24</sup> Es así como todos los Estados miembros son representados por sus Jefes de Gobierno con excepción de Francia, que lo está por el Presidente de la República debido a que, como ya se mencionó en el párrafo anterior, su constitución lo instituye como Jefe de Estado y único capaz de representar a la Nación.

El hecho de que el Presidente de la Comisión forme parte del Consejo Europeo no es sólo un gran logro a nivel institucional (si tomamos en cuenta que antes del Acta Única Europea de 1986, la Comisión siempre luchó por obtener presencia y un papel relevante en el Consejo Europeo); sino que era una necesidad dentro de la lógica de la integración europea por dos razones: 1) legitimar las acciones del Consejo Europeo con la presencia de la institución europea con poderes ejecutivos y capacidad de iniciativa normativa; y 2) ante la capacidad de definición y orientación que posee el Consejo Europeo en materias de vital importancia como política exterior, seguridad común y cooperación reforzada, la opinión de la Comisión es de gran valor (aunque, como se verá más adelante, su decisión u oposición es mínima o nula).

Cuando el Consejo Europeo actúa a nivel intergubernamental no existe problema alguno, pues se trata de Estados libres y soberanos. Pero, cuando actúa dentro de sus “facultades comunitarias” otorgadas por los tratados, el equilibrio institucional se tambalea. El Consejo Europeo está facultado para conocer, orientar y decidir sobre temas que abarcan los Tres Pilares Comunitarios<sup>25</sup> (con excepción de la cooperación policial y judicial en materia penal); y si bien el presidente de la Comisión está presente en el Consejo Europeo, la realidad es que las decisiones que tome esta institución no tienen que estar sujetas a la iniciativa de la Comisión o al control del Parlamento Europeo (como sucede a nivel comunitario en las otras instituciones). No solo eso, también el Consejo Europeo está fuera del alcance jurisdiccional del Tribunal de Justicia.

Sin embargo, es imposible afirmar que las decisiones del Consejo Europeo son ilegales o ilegítimas, si éstas provienen de los más altos dirigentes de cada Estado

---

<sup>24</sup> Araceli Mangas Martín, *op. cit.*, p. 90.

<sup>25</sup> Ver cuadro “Unión Europea” en Juan Cantó Rubio, *La Unión Europea. Roma-Amsterdam*, AMARÚ, España, 1997.

miembro; pues hay que recordar que la Unión Europea es una Unión de Estados. Otro punto a su favor es que la toma de decisiones es a través del consenso, es decir, la unanimidad de los Jefes de Estado o de Gobierno. Con esto, se consagra el carácter intergubernamental del Consejo Europeo, y queda en evidencia que, a pesar de su condición de miembro, el Presidente de la Comisión no tiene la capacidad de paralizar un acuerdo del Consejo Europeo.

Resulta muy corto afirmar que el Consejo Europeo actualmente es sólo una instancia de impulso. Su protagonismo, que comenzó en la década de los ochenta cuando el mecanismo institucional comunitario era lento y poco eficaz, y su creciente importancia como instancia decisoria (pues muchas de sus precisiones en diversos temas posteriormente los adopta el Consejo de Ministros a nivel comunitario a través del mecanismo institucional de la Unión) llevaron a los europeos a reconocer su trascendencia en la vida comunitaria y el Consejo Europeo fue integrado de manera precisa, por primera vez, en la Constitución para Europa como una más de las instituciones integrantes de la Unión. No sólo eso, sino que jerárquicamente, dentro del marco institucional, fue colocado en segundo plano, únicamente por debajo del Parlamento Europeo.

Si bien no tiene poder legislativo como el Parlamento o el Consejo de Ministros, será el que “definirá las orientaciones y prioridades políticas generales de la Unión Europea”.<sup>26</sup> Como se puede observar, el Consejo Europeo se adentra cada vez más en temas comunitarios, y si bien resulta lógico que los dirigentes de los Estados miembros opinen y decidan sobre materias que afectan a sus ciudadanos e intereses, lo cierto es que, mientras más poder de decisión tengan los Estados como entes individuales, más lejos estarán de lo que buscan las instituciones y sus defensores: una unión política europea con instituciones supranacionales fuertes y capaces de dirigir la Unión.

Pero, por otra parte, es de destacar el alivio que representa el Consejo Europeo para la misma comunidad, pues por lo general en las cumbres se abordan los temas que han quedado estancados en el entramado institucional comunitario, logrando avances a través de sus orientaciones que posteriormente se adoptarán de manera más sencilla por el Consejo de Ministros y el Parlamento.

---

<sup>26</sup> *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, Título IV, artículo 20.1.



### 1.3. El sistema de toma de decisiones

Como se ha podido observar, la Unión Europea tiene características especiales que la hacen muy diferente a cualquier sistema conocido. Incluso, a la hora de tomar decisiones, sus mecanismos son diferentes a los de un Estado (por mencionar un ejemplo) debido, por un lado, a sus instituciones y a la peculiaridad que cada una de ellas posee (que de manera general he tratado en este capítulo); y, por otro lado, influye la participación de actores no gubernamentales como los grupos de presión (a nivel europeo) y las administraciones subnacionales.

Cabe mencionar que, al ser la Comisión el principio de todo mecanismo de decisión (por su facultad de hacer iniciativas), esta institución es el objetivo principal de los grupos de presión; pero no se busca directamente influir en los comisarios, sino en sus Gabinetes o Grupos de Trabajo. No obstante, en ocasiones resulta “conveniente” el hecho de que estos grupos de presión (llamados formalmente Federaciones, Consejos y Asociaciones Europeas, como el grupo de sectores industriales, industrias químicas, farmacéuticas, etc.) estén cercanos a los Grupos de Trabajo, pues así las iniciativas de la Comisión estarán “acorde” y “responderán” a las necesidades de la sociedad civil, dándoles una cierta legitimidad tanto a las iniciativas como a la Comisión misma.

Ahora bien, anteriormente, cuando la Comunidad comenzó a trabajar, se seguía este método: la Comisión proponía (iniciativa de ley) sobre alguna materia prevista en los tratados. Esta propuesta era enviada al Consejo y al Parlamento Europeo; éste último la analizaba e informaba a las otras dos instituciones su parecer sobre el proyecto. Entonces el Consejo (sin estar obligado a tomar en cuenta las observaciones del Parlamento Europeo) votaba y la propuesta era aceptada sólo si se lograba la unanimidad.<sup>27</sup>

En la actualidad, salvo en casos específicos mencionados por los tratados para los órganos consultivos, la toma de decisiones en la Unión Europea compete principalmente a tres instituciones: la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo. Éstas interactúan de manera diferente según se estipule en los tratados, por lo que hay tres procedimientos principales para la adopción de nuevas leyes: Consulta, Dictamen Conforme y Codecisión.

---

<sup>27</sup> Fue hasta 1968 cuando las votaciones en el Consejo se hicieron a través del voto mayoritario.

### 1.3.1. Consulta

Este procedimiento es el más antiguo, surge con los Tratados de Roma de 1957. Aquí, la Comisión elabora y envía una propuesta al Consejo y al Parlamento Europeo para que éstos emitan un dictamen (cabe mencionar que también se envía la propuesta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones para que estén enterados, aunque su peso en la toma de decisión es mínimo). Una vez que la comisión parlamentaria competente verifica que el fundamento jurídico de la propuesta es válido, el Parlamento Europeo puede, a través de sus comisiones o en el pleno, dar su visto bueno al proyecto, enmendarlo, modificarlo o rechazarlo en su totalidad.

En caso de enmendarlo, modificarlo o rechazarlo, el documento se regresa a la Comisión para que sea analizado nuevamente. La Comisión entonces, decide si tomará en cuenta o no las observaciones hechas por el Parlamento, y enviará al Consejo el documento enmendado con las observaciones parlamentarias. El Consejo es el que, en última instancia, decide cuál de los dos documentos (el original o el enmendado) será el que se aprobará. En caso de que el Consejo considere pertinente modificar el proyecto enviado por la Comisión, se deberá aceptar por unanimidad.

Los ámbitos cubiertos por el procedimiento de consulta son:

- Policía y cooperación judicial en materia penal;
- Revisión de los tratados;
- Discriminación por razones de sexo, raza, origen étnico, religión, convicción política, incapacidad, edad u orientación sexual;
- Ciudadanía de la UE;
- Agricultura;
- Visados, asilo, inmigración y otras políticas asociadas a la libre circulación de personas;
- Transporte (cuando es probable que tenga un impacto significativo en determinadas regiones);
- Competencia;
- Fiscalidad;
- Política económica;

- *Cooperación reforzada*, es decir, el acuerdo que permite a un grupo de Estados miembros trabajar conjuntamente en un campo particular incluso si los otros no desean unirse.<sup>28</sup>

A pesar de que es evidente el mayor peso que tiene el Consejo en este procedimiento, es muy difícil que la Comisión o el Consejo no tomen en cuenta las observaciones emitidas por el Parlamento, principalmente porque se busca darle legitimidad al proceso y cumplir cabalmente con lo estipulado en los tratados.

### **1.3.2. Dictamen Conforme**

Fue instituido por el Acta Única Europea en 1986, principalmente para la firma de acuerdos de asociación con terceros países y adhesión de nuevos miembros a las entonces Comunidades Europeas. Posteriormente, el Tratado de Maastricht amplió los temas para este procedimiento.

El sistema es el mismo que la consulta, la diferencia es que aquí, el Parlamento Europeo únicamente puede aceptar o rechazar la propuesta, es decir, no puede hacer enmiendas. Constituye una especie de “poder de veto”, pues sin la aprobación del Parlamento el Consejo no puede tomar la decisión o llevar a cabo algún acto. Para que sea “aprobado” por el Parlamento Europeo, la votación debe ser favorable por una mayoría absoluta de los votos.

Los ámbitos cubiertos por este procedimiento son:

- Tareas específicas del Banco Central Europeo;
- Enmienda de los estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo;
- Fondos estructurales y fondos de cohesión;
- Procedimiento electoral uniforme para el Parlamento Europeo;
- Determinados acuerdos internacionales de asociación con terceros países;
- Adhesión de nuevos Estados miembros.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Véase <http://www.e-scoala.ro/espanol/decision.html>. Consulta miércoles 9 de enero de 2008.

<sup>29</sup> *Idem*.

### 1.3.3. Codecisión

Este procedimiento de toma de decisiones es el más importante para el Parlamento Europeo y el más reciente en el entramado institucional de la Unión Europea. Surge en 1992 con el Tratado de Maastricht para ciertos temas comunitarios, y está estipulado en el artículo 251 del mismo; con el paso de los años esta agenda de temas se ha ido ampliando hasta el punto de que, actualmente, alrededor de 2/3 partes de las votaciones se llevan a cabo a través del procedimiento de codecisión.

Este sistema de toma de decisiones comunitario es el único que pone en igualdad jerárquica al Consejo y al Parlamento Europeo, compartiendo así el poder Legislativo.

El procedimiento es el mismo en su parte inicial; la Comisión envía la propuesta al Consejo y al Parlamento, los cuales deliberan y deciden si lo aprueban, lo modifican o lo rechazan. La diferencia es que en este caso, el Consejo no puede aprobarlo por sí solo (como en el caso de la consulta), si el documento no está firmado por el presidente del Parlamento Europeo no se puede adoptar, ni siquiera votando el Consejo por unanimidad.

En la situación de que el Parlamento Europeo y el Consejo no hayan llegado a un común acuerdo en primera instancia, se crea un Comité de Conciliación que estará integrado por 15 miembros del Consejo y 15 miembros del Parlamento Europeo, además de un representante de la Comisión. Estos tendrán que deliberar, por un período máximo de seis semanas, hasta que lleguen a un acuerdo. En caso de no hacerlo, el proyecto no se adopta; sin embargo, ésta es la única instancia en la que el Consejo y el Parlamento Europeo pueden modificar un proyecto sin necesitar del visto bueno de la Comisión. En caso de que hayan llegado a un acuerdo las dos instituciones legislativas (el Consejo a través de la mayoría cualificada y el Parlamento por mayoría absoluta), el proyecto se adopta.

Los ámbitos cubiertos por el procedimiento de codecisión son:

- No discriminación por razón de nacionalidad ;
- Derecho de desplazamiento y residencia;
- Libre circulación de trabajadores;
- Seguridad social de los trabajadores migrantes;
- Derecho de establecimiento;
- Transporte;
- Mercado interior;

- Empleo;
- Cooperación aduanera;
- Lucha contra la exclusión social;
- Igualdad de oportunidades e igualdad de trato ;
- Aplicación de decisiones relativas al Fondo Social Europeo;
- Educación;
- Formación profesional;
- Cultura;
- Salud;
- Protección del consumidor;
- Redes trans-europeas;
- Aplicación de decisiones relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional;
- Investigación;
- Medio ambiente;
- Transparencia;
- Prevención y lucha contra el fraude;
- Estadísticas;
- Creación de un organismo consultivo de protección de datos.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> *Idem*

## 2. El Parlamento Europeo

Para poder entrar en materia en este capítulo, primero tendré que remitirme a algunos conceptos básicos de autores clásicos del pensamiento político.

Ya desde la época de Aristóteles (384-322 a.C.), e incluso desde su maestro Platón (428-347 a.C.), los ideólogos políticos tenían una idea muy clara en cuanto a las formas de gobierno, principalmente en el plano de dividir las en “buenas y malas”. Para el macedonio, las formas de gobierno se dividen en *Formas Puras* y *Formas Impuras*; en las primeras tenemos a la *Monarquía*, la *Aristocracia* y la *Democracia*; mientras que en las segundas agrupa a la *Tiranía*, la *Oligarquía* y la *Demagogia*.<sup>31</sup>

Otra de sus tesis centrales es la que trata de la “división de poderes”, siendo el primero en hablar de ello. Aristóteles identifica tres poderes dentro de un gobierno: al primero, y más importante a su parecer, lo denomina *deliberativo*, y es el que “delibera sobre los asuntos de interés común. [...] la paz y la guerra; la formación y disolución de alianzas; las leyes, sentencias y destierros.”<sup>32</sup> El segundo poder se compone por magistrados (poder ejecutivo), y es el que “determina cuántas y cuáles deben ser las magistraturas, cuánto deben durar en sus encargos los políticos y cómo deben ser elegidos”.<sup>33</sup> El último de los poderes es el jurídico, “trata de los diversos modos de los cuerpos jurídicos”.<sup>34</sup>

Como se puede observar, Aristóteles no sólo elogiaba a las formas de gobierno que se preocupaban por todos sus gobernados (o, por lo menos, de la gran mayoría), sino que veía eficaz una división de poderes con la finalidad de evitar que las *Formas Puras* se corrompieran y derivaran en el despotismo. Después de Aristóteles, muchos otros autores se refirieron a estas tesis, solamente cambiándoles algunos términos o haciendo precisiones personales. Sin embargo, es Charles Louis de Sécondat, barón de la Brède y de Montesquieu (1689-1755 d.C.) quien retoma lo anterior y, a través de su obra suprema *Del espíritu de las leyes* (publicada en 1748), no sólo da un original punto de vista, sino que establece conceptos que siguen vigentes hasta nuestros días. Por lo

---

<sup>31</sup> Entendidas de la siguiente manera: Formas Puras, gobiernan para el interés general y el bien de todos. Monarquía, el poder reside en una sola persona; Aristocracia en un grupo pequeño de personas; Democracia el gobierno reside en el pueblo. Formas Impuras, son la antítesis de las tres antes mencionadas, el gobierno se vuelve despótico, el interés no es colectivo, sino personal. Véase Norberto Bobbio, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, FCE, México, 1999, p. 34.

<sup>32</sup> Enrique Suárez-Iñiguez, *De los clásicos políticos*, UNAM-FCPyS, México, 1993, p. 41.

<sup>33</sup> *Idem*.

<sup>34</sup> *Idem*.

que, de la obra de Montesquieu, rescataré algunos planteamientos para el presente trabajo.

Al igual que sus predecesores, hace distinción en las formas de gobierno, sólo que las agrupa en tres especies, abarcando en la primera a la *aristocracia* y a la *democracia*; y en la última a todas las *Formas Impuras*:

[...] el *republicano*, el *monárquico* y el *despótico* [...] el *republicano* es aquel en que todo el pueblo, o una parte de él, tiene el poder supremo; el gobierno *monárquico* es aquel en que uno solo gobierna, pero con sujeción a leyes fijas y preestablecidas; por último, en el gobierno *despótico* el poder también está en uno solo, pero sin leyes ni frenos<sup>35</sup>

Hay que mencionar también que otra de sus aportaciones en teoría política (aunque no fue el primero en hablar de esto) fue la idea de separación de poderes, es decir, un mecanismo institucional capaz de crear un gobierno mixto con frenos y contrapesos. Según Montesquieu:

En cada Estado [que se precie de no ser despótico] hay tres poderes que deben estar en distintas manos: el Legislativo que hace las leyes; el Ejecutivo que las ejecuta y que trata de la paz y la guerra y de seguridad pública; y el Judicial que castiga los delitos y juzga las diferencias particulares.<sup>36</sup>

Si se llegaran a reunir los poderes Legislativo y Ejecutivo en una misma persona, se corre el riesgo de que las leyes que se hagan se tornen tiránicas y despóticas. Contrariamente a lo tiránico y despótico tenemos a la Democracia que, tomando el significado estricto de su etimología griega, significa *demos*, «pueblo» y *kratos*, «autoridad». En otras palabras, que la autoridad radica en el pueblo. Es decir, un gobierno democrático debe dejar el Poder Legislativo (el Poder que “expresa la voluntad general”<sup>37</sup>) en manos del pueblo, pues allí es donde reside la soberanía. Evidentemente, sería imposible aglutinar a todo el pueblo en una institución o cuerpo permanente; lo que hacen los ciudadanos es delegar su poder en representantes (que también son ciudadanos) a través del voto.

---

<sup>35</sup> Norberto Bobbio, *op. cit.*, p. 126.

<sup>36</sup> Enrique Suárez-Iñiguez, *op. cit.*, p. 153.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 154.

## 2.1. Tipos de Parlamentos

Lo anterior es lo que da legitimidad y razón de ser al Parlamento en un Estado; y su función es representar a los ciudadanos ante las instituciones y gobernantes, para que sus voces (necesidades) sean escuchadas y plasmadas en leyes que los regulen.

Se puede notar que, a pesar de que las ideas de Montesquieu datan de 1748, sus conceptos siguen vigentes hasta nuestros días, alimentados a su vez por *nuevas formas democráticas de gobierno*, como el presidencialismo y el semipresidencialismo, que surgieron a raíz de la independencia de las trece colonias en América y cuyo nuevo sistema de gobierno rompió con las doctrinas clásicas europeas.

Para resumir, en las denominadas *democracias occidentales*, sean presidencialistas, semipresidencialistas, monarquías o sistemas parlamentarios, existe un Parlamento que regula a los otros poderes. La diferencia entre todos ellos radica en el poder que las leyes de cada Estado otorgan a esta institución.

Se denomina gobierno parlamentario “al gobierno influido de modo decisivo por la representación del pueblo.”<sup>38</sup> Es aquí donde el Parlamento tiene mayor peso en el entramado institucional y la toma de decisiones de un Estado, es decir, los poderes Ejecutivo-Legislativo están muy ligados. Es de esperarse que, en este modelo, los partidos ocupen un lugar central, pues son ellos los que designan y deben apoyar al gobierno, ya sea en la figura de un Primer Ministro o a través de una Asamblea.

De manera muy breve, la forma en que se estructuran los parlamentos nacionales es la siguiente: primeramente, el número de parlamentarios y el número de *cámaras* varía dependiendo las necesidades del Estado. Así, por ejemplo, mientras que en Inglaterra existen dos cámaras: la Cámara de los Comunes (integrada por 659 miembros elegidos por voto directo ciudadano) y la Cámara de los Lores (formada por 688 miembros no elegidos por el pueblo, estos puestos son hereditarios y vitalicios); en Estonia el Parlamento es unicameral: la Riigikogu o Asamblea Estatal (integrada por 101 escaños elegidos por sufragio popular).

La decisión de poseer un Parlamento uni o bicameral depende completamente de las leyes y las costumbres estatales pues, en ocasiones, las responsabilidades son repartidas; es decir, una cámara se encarga de asuntos presupuestarios mientras la otra

---

<sup>38</sup> Carl Schmitt, *Sobre el Parlamentarismo*, Tecnos, España, 1990, p. 15.



se encarga de asuntos del exterior. También es decisión soberana el período que los parlamentarios estarán en funciones y si podrán ser reelegidos o no.

Como ya mencioné, es responsabilidad de un Parlamento representar al pueblo. Sin embargo, dependiendo de la cultura e historia del país, pueden existir tres formas para hacerlo; esta metodología por medio de la cual se elige la representación política se conoce como sistema electoral.

El primer sistema electoral, y el más sencillo, se conoce como *mayoría simple*. En este procedimiento el Estado es dividido en “distritos” en donde compiten los candidatos al puesto (generalmente, es un candidato por cada partido político). El elector emite su voto y gana el competidor que más votos obtenga. Esto significa que en cada “distrito” habrá un ganador; tomando el ejemplo ya citado de la Cámara de los Comunes en Inglaterra, 659 “distritos” darán como resultado 659 parlamentarios.

El segundo sistema es más complicado, y es conocido como de *representación proporcional*. El Estado también es dividido, en “circunscripciones”, dependiendo de las necesidades; por ejemplo, anteriormente en Italia sus 650 diputados eran elegidos en tres “circunscripciones”, mientras que en España cada una de sus 50 provincias representaba una “circunscripción” para elegir a 350 diputados. A diferencia del método anterior, cada “circunscripción” puede aportar más de un parlamentario (siguiendo criterios de densidad poblacional, una “circunscripción” con 5 millones de habitantes dispondrá de más curules que una que posee sólo 500 mil habitantes). Sin embargo, el partido que no obtenga un determinado porcentaje en la votación (dependiendo de cada país, pero varían entre el 2 y el 5%) no podrá contender por una curul. Al final, los escaños son repartidos entre los partidos que obtuvieron el porcentaje mínimo antes mencionado y en proporción al número de votos que recibieron (es decir, mientras más votos reciba un partido, más escaños podrá lograr).

El tercer método es conocido como *mixto*, precisamente porque combina elementos de los dos anteriores, buscando con esto que los partidos tengan una representación en el gobierno proporcional a las preferencias del electorado. El caso más claro de este sistema es Alemania, donde de los 598 miembros de la Asamblea Federal, el 50 por ciento se eligen a través de la *mayoría simple*, y el otro 50 por ciento son elegidos por el sistema de *representación proporcional*, es decir, 299 diputados provienen de las votaciones en 16 “circunscripciones” (que corresponden a los 16 Länder o estados en los que se divide Alemania).

Como puede observarse hasta este momento, la creación, funcionamiento y evolución de un Parlamento nacional es muy diversa entre un Estado y otro, pues intervienen elementos como cultura, historia, legislación y costumbre. A pesar de todo, se aprecia que a cada Estado, su sistema y conformación le es funcional (en mayor o menor medida), y que responde a sus necesidades políticas, sociales e incluso económicas pero, sobre todo, porque existe un respaldo (legitimación) por parte de la población que acude a las urnas y vota, justificando así al sistema electoral, cualquiera que éste sea. Va a votar porque se siente representada, y piensa que el sistema es efectivo para que su voz sea escuchada por el gobierno de su país.

En cualquier caso, la palabra central para tal finalidad es *soberanía*<sup>39</sup>. Cada Estado es libre y tiene el poder para decidir qué sistema electoral adoptará o, incluso, puede cambiarlo una vez ya establecido. Además, son sus leyes las que establecen por cuántas cámaras se integrará el Parlamento, cuántos diputados lo conformarán y cuánto tiempo ejercerán funciones.

¿De qué manera entonces puede existir y funcionar un Parlamento Europeo? Un Parlamento integrado actualmente por veintisiete Estados libres y soberanos que poseen sus propias leyes parlamentarias y sus propios sistemas electorales; en una Unión Europea que adolece de una Constitución reguladora a la que se deban sujetar todos sus miembros; siendo una institución comunitaria cuya obligación es representar y proteger los intereses de alrededor de 500 millones de ciudadanos, repartidos de manera tan desigual (mientras que Alemania posee 82 millones de habitantes distribuidos en 350 mil Km<sup>2</sup>, Malta sólo cuenta con 400 mil en su territorio de 316 Km<sup>2</sup>) y con necesidades diametralmente opuestas, tanto económica como socialmente.

## **2.2. Evolución del Parlamento Europeo**

La idea de la existencia de un Parlamento que representara a todos los países miembros data de 1951, con la creación de la CECA. Este organismo contaba (como ya se hizo mención en el primer capítulo) con una Alta Autoridad, actualmente denominada Comisión y un Consejo. Sin embargo, desde el principio se planteó la necesidad de

---

<sup>39</sup> Término creado por Juan Bodino en 1576 quien afirma: “Se entiende por soberanía el poder absoluto y perpetuo de un Estado. [...] Quien es soberano de ninguna manera debe estar sujeto al mandato de otros” Véase Norberto Bobbio, *op. cit.*, p. 81.

establecer un vínculo entre estas instituciones supranacionales y los parlamentos nacionales.

Así surgió la idea de crear un Parlamento para Europa (o, al menos, para los Estados miembros de la CECA) que, dentro de las ideas de la democracia, fungiría como un control ante la institución decisoria. No obstante el concepto generalizado de formar una asamblea parlamentaria, las opiniones eran muy distintas; mientras que Alemania visualizaba a la CECA como un organismo de carácter federal, con una asamblea parlamentaria con poderes suficientes de control y decisión y un consejo con un papel de Senado;<sup>40</sup> por otro lado, los países del BENELUX no estaban dispuestos a otorgar demasiado poder a la asamblea pues temían que sus decisiones estuvieran dominadas por los intereses de Francia y Alemania. Incluso en el tema de la forma en que estaría integrada hubo diferencias, pues franceses y alemanes se pronunciaban por elecciones directas, el Benelux se oponía ante su clara disparidad demográfica.

En este marco, en 1952, se reúne en Estrasburgo (aunque su sede provisional se fijó en Luxemburgo) la primera Asamblea Parlamentaria, creada por la CECA, compuesta por 78 representantes (nombrados por sus Parlamentos nacionales) de los seis Estados miembros,<sup>41</sup> y cuyo primer presidente fue Paul-Henri Spaak. La manera en que los asambleístas eran designados por los Parlamentos nacionales dependía de cómo estaban integrados éstos en cada Estado, es decir, a través de la representación proporcional.

El Tratado de la CECA confiere a esta Asamblea Parlamentaria un poder de control; sin embargo, carece completamente de poder legislativo, pues el mismo tratado fija esta responsabilidad en la Alta Autoridad.<sup>42</sup> Además, al ser la CECA un organismo muy sencillo dedicado únicamente al mercado del carbón y el acero, no posee un presupuesto propiamente dicho, por lo que la Asamblea no podía tampoco tener un gran poder en materia de presupuesto. Otro punto a resaltar es que el poder de control lo ejerce solamente sobre la Alta Autoridad, pues no tiene ninguna autoridad sobre el Consejo. Con una mayoría de dos terceras partes, la Asamblea Parlamentaria podía censurar el informe general anual presentado por la Alta Autoridad, obligándola a la dimisión colectiva. En el caso del Consejo, los gobiernos estimaron que sus

---

<sup>40</sup> Es decir, los alemanes pensaban en un Parlamento bicameral, integrado por la Asamblea y el Consejo.

<sup>41</sup> La distribución fue: Alemania Federal 18; Francia 18; Italia 18; Bélgica 10; Países Bajos 10; Luxemburgo 4.

<sup>42</sup> Cfr. en [http://euramis.net/scadplus/treaties/ecsc\\_es.htm](http://euramis.net/scadplus/treaties/ecsc_es.htm). Consulta miércoles 9 de enero, 17:20 hrs.

representantes no tendrían por qué rendir cuentas a una Asamblea Parlamentaria si habían sido ya designados y respaldados por los Parlamentos nacionales.

En cuanto a su funcionamiento, la modificación más importante se dio en junio de 1953, cuando la propia Asamblea enmienda su Reglamento interno y establece la posibilidad que tendrían los representantes de organizarse en grupos con afinidades políticas. El mínimo para que un grupo político se pudiera formar era de nueve miembros y así, para 1954, se constituyeron los tres primeros grupos: el Liberal, el Socialista y el Demócrata-Cristiano (siendo éste el más numeroso con 37 asambleístas). Esta es la primera muestra de lo que a la postre buscaría la Asamblea, un carácter supranacional, pues no quería visualizarse simplemente como una representación a nivel europeo de los Parlamentos nacionales, sino como una institución común para los Estados miembros que representara no a los gobiernos (pues para eso ya existía el Consejo), sino a quienes dan legitimidad a la existencia de una Asamblea o Parlamento, a los ciudadanos; aunque para este momento se hiciera de manera indirecta.

Con la firma de los Tratados de Roma, el 25 de marzo de 1957, que dieron vida a la Comunidad Económica Europea y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica, se daba el primer paso en la búsqueda de un mercado común europeo. Para tal efecto, era necesario que las instituciones se reforzaran y se adecuaran a los nuevos retos que la Comunidad afrontaría a partir de ese momento. Así, paralelamente a la firma de los Tratados de Roma, se firmó el *Convenio relativo a ciertas instituciones comunes*, mediante el cual se unificarían las Asambleas Parlamentarias de las tres Comunidades (CECA-CEE-EURATOM), dando vida con esto al Parlamento Europeo.

Henri Spaak fue el principal promotor de una sola Asamblea común para las tres Comunidades, pero con mayores competencias para sortear las nuevas exigencias del mercado común europeo. Sería entonces necesario aumentar el número de representantes, siempre cuidando la proporción basada en la densidad de población de los Estados. Además, el Ministro abogaba por una Asamblea con poderes para confirmar a los miembros nombrados para la Comisión, con poderes de censura, y con poderes para disponer el presupuesto para las instituciones de la Comunidad.

La nueva Asamblea Parlamentaria Europea celebró su primera reunión en Estrasburgo el 19 de marzo de 1958, contando con 142 representantes nombrados por los Parlamentos nacionales de los seis Estados miembros. Fue hasta el 30 de marzo de 1962 cuando se le denominó Parlamento Europeo. La legitimidad de este Parlamento

residía en el hecho de que sus representantes habían sido electos en sus países de origen de manera democrática por sus ciudadanos.

En cuanto a los poderes de esta Asamblea Parlamentaria Europea, no hubo muchos cambios. Aunque se puede resaltar que poseía una moción de censura sobre la Comisión de la CEE (como ya la tenía sobre la Alta Autoridad de la CECA): “Si la moción de censura fuere aprobada por mayoría de dos tercios de los votos emitidos, que representen, a su vez, la mayoría de los miembros que componen el Parlamento Europeo, los miembros de la Comisión deberán renunciar colectivamente a sus cargos”.<sup>43</sup>

No obstante, en el plano legislativo la Asamblea seguía adoleciendo de peso, pues a pesar de que tiene facultades de conocimiento en materia de aprobación de acuerdos entre las Comunidades y los Estados o con las organizaciones internacionales; no puede votar un texto ejecutivo, su actuación se limita a emitir meras opiniones a la Comisión y al Consejo de Ministros, que son los que en última instancia deciden.

En materia financiera, como lo establece el artículo 203 del Tratado CEE, sus atribuciones son también de opinión. Era la Comisión la que enviaba al Consejo de Ministros un proyecto de presupuesto; la Asamblea tenía el derecho de proponer al Consejo los cambios necesarios a su parecer. Sin embargo, el Consejo era el que aprobaba el proyecto presupuestario y podía o no tomar en cuenta las modificaciones propuestas por la Asamblea.

Con la tarea de atender a las tres Comunidades, se hizo necesario para la Asamblea celebrar cada vez más sesiones. Así, de siete que se realizaban en 1959, pasaron a ocho en 1962. A la par, y para abarcar todos los aspectos de las Comunidades, en 1958 se crearon trece *comisiones* encargadas de investigar e informar sobre temas específicos al Parlamento. Algunas de las más importantes eran la Comisión de Comercio Exterior; la Comisión de Agricultura; la Comisión de Mercado Común; la Comisión de Transporte; la Comisión Económica y Financiera.

La distribución al interior de los Partidos también fue modificada (respondiendo al aumento de 64 asambleístas y con base al número de población de cada Estado). El Partido Demócrata-Cristiano continuó siendo el más numeroso con 67 miembros; seguido por los Partidos Socialista y Liberal, con 38 y 35 miembros respectivamente. Además, la Asamblea conservó su derecho a elegir a su Presidente, siendo electo para

---

<sup>43</sup> Véase Tratado CEE, artículo 144.

este puesto Robert Schuman, del Partido Demócrata-Cristiano, en marzo de 1958. Su función principal a nivel comunitario consistía en representar a la Asamblea en actos y ceremonias con carácter internacional.

La década de los sesenta estuvo marcada por la iniciativa de la Asamblea Parlamentaria Europea por trascender a nivel comunitario, aunque se vio frenada por las constantes negativas del entonces líder francés De Gaulle en tratar cualquier asunto relacionado con otorgar mayor poder a las instituciones comunitarias. Aún así, se crearon grupos de trabajo encargados de elaborar proyectos, buscando siempre que el peso y el papel de la Asamblea creciera respetando siempre las bases del Tratado de Roma de 1957. El más importante de ellos fue el proyecto a través del cual se abría la posibilidad de que los miembros de la Asamblea fueran electos mediante sufragio universal, presentado en marzo de 1960 a los asambleístas y que fue aprobado por unanimidad. Sin embargo, esto no llegó más allá de un proyecto de la Asamblea.

Fue necesario esperar más de diez años para que este tema se retomara, y hubo que esperar cambios a nivel nacional e internacional. Por un lado, en 1969, el presidente francés Pompidou levantó el veto que su país había impuesto (a través de De Gaulle) a la adhesión de nuevos miembros a la Comunidad. Con esto, el 1º de enero de 1973, se integran a la Comunidad Europea Reino Unido, Irlanda y Dinamarca.

Por otro lado, curiosamente, el apoyo que el Parlamento Europeo estaba buscando para ejecutar sus proyectos dentro de la Comunidad Europea vino de una institución extra comunitaria, el Consejo Europeo. Como ya se estableció en el primer capítulo, esta institución fue creada a finales de los sesenta, aunque oficialmente se reconoce su creación hasta 1974, cuyas reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno fueron las que ayudaron a la Comunidad Europea a superar las trabas ante el lento e ineficaz mecanismo del entramado institucional comunitario.

Era de vital importancia que la Comunidad Europea llegara a un acuerdo para adecuar sus instituciones frente a la adhesión de tres nuevos miembros. En el caso del Parlamento Europeo fueron los Jefes de Estado y de Gobierno quienes debatieron y propusieron dos cambios institucionales. Primero, en la cumbre de Bruselas el 12 de julio de 1976, plantearon aumentar los escaños en el Parlamento a 410;<sup>44</sup> y, segundo, ese mismo año, el Consejo Europeo conminó al Consejo de Ministros a adoptar una resolución que permitiera que los miembros del Parlamento fueran electos a través del

---

<sup>44</sup> La distribución por países fue: Francia 81; Italia 81; Reino Unido 81; Alemania Federal 81; Países Bajos 25; Bélgica 24; Dinamarca 16; Irlanda 15; Luxemburgo 6.

voto universal directo. Con esto último, los promotores de una integración política europea buscaban acercar al ciudadano al proyecto de integración de la Comunidad Europea, hacerlo partícipe del proceso y, de esta manera, legitimarlo.

Es así como el 20 de septiembre de 1976 el Consejo de Ministros aprueba un Acta mediante la cual se abre la posibilidad de celebrar elecciones directas al Parlamento Europeo y tomando como base la repartición de escaños propuesta por el Consejo Europeo. Sin embargo, no se llega a establecer un sistema electoral uniforme, como se lee en su artículo 7:

1.- El Parlamento Europeo elaborará, de conformidad con los Tratados de la CECA, CEE y EURATOM, un proyecto de procedimiento electoral uniforme. 2.- Hasta la entrada en vigor de un procedimiento electoral uniforme, y sin perjuicio de las demás disposiciones de la presente Acta, el procedimiento electoral se regirá, en cada Estado miembro, por las disposiciones nacionales.<sup>45</sup>

Ya con las bases establecidas, en la reunión que celebró el Consejo Europeo en Copenhague en abril de 1978, se fijó la fecha en la que se efectuarían las elecciones para el Parlamento Europeo, que serían del 7 al 10 de junio de 1979. Aceptada ya el Acta de 1976 por cada uno de los Estados miembros, las elecciones se llevaron a cabo el jueves 7 de junio de 1979 en Dinamarca, Irlanda, Países Bajos y Reino Unido; y el domingo 10 de junio en Alemania Federal, Bélgica, Francia, Italia y Luxemburgo.

Los resultados, como era de esperarse sin una ley electoral común, fueron muy diferentes entre un Estado y otro, tomando en cuenta que en algunos países el voto es obligatorio. De un padrón de alrededor de 192 millones de electores, acudieron a las urnas un poco más de 121 millones de votantes, que representaron el 63.8%; si bien este porcentaje simboliza una mayoría y ha sido la más alta en toda la historia del Parlamento Europeo, es notorio el gran abstencionismo de la sociedad en algunos países. Los resultados por países fueron:

---

<sup>45</sup> Véase *Acta relativa a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo por sufragio universal directo, aneja a la Decisión del Consejo de 20 de septiembre de 1976*

<i>PAIS</i>	<i>PARTICIPACION</i> %
Bélgica*	91.4
Luxemburgo*	88.9
Italia	84.9
Alemania	65.7
<b>Media Europea</b>	<b>63.8</b>
Irlanda	63.6
Francia	60.7
Holanda	57.8
Dinamarca	47.8
Reino Unido	32.2

\* En estos sistemas electorales el voto es obligatorio.

Fuente: elaboración propia, datos de [www.elections2004.eu.int](http://www.elections2004.eu.int)

Como puede observarse, únicamente cuatro de los nueve países integrantes de la Comunidad Europea estuvieron por encima de la media europea, que fue del 63.8%; y de esos cuatro países, en dos de ellos el voto es obligatorio según las leyes electorales nacionales. Otro aspecto que llama la atención es que, de los tres miembros que acababan de adherirse apenas en 1973, ninguno de ellos alcanzó siquiera la media europea (aunque Irlanda estuvo muy cerca de hacerlo).

Con respecto a los seis miembros fundadores, no se puede establecer un parámetro de comparación en cuanto a la participación de sus ciudadanos, pues nunca hasta 1979 habían sido convocados para una votación a nivel europeo. Sin embargo, esto si se puede hacer con el Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, los tres miembros más recientes (para 1979) que convocaron a sus ciudadanos a las urnas para decidir su futuro con respecto a Europa.

El primero en hacerlo fue Irlanda, el 10 de mayo de 1972, que a través de un referéndum vinculante aceptó adherirse a la Comunidad Europea. El “sí” representó 83.1% de los votos, con una participación ciudadana de 70.9%.

Dinamarca realizó su referéndum vinculante el 2 de octubre de 1972. En este caso, a pesar de que el “sí” representó la mayoría con un 63.3%, la aceptación de adhesión estuvo muy cerrada; destacando que la participación fue mucho mayor que en el caso anterior, llegando al 90.4%.



El caso del Reino Unido fue muy diferente. Junto con Irlanda y Dinamarca, los británicos firman los Tratados de adhesión en Bruselas en 1972, e ingresan a la Comunidad Europea el 1º de enero de 1973, pero sin realizar referéndum alguno. Sin embargo, las dificultades por las que atravesó el gobierno inglés en la década de los setenta, con crisis económica, movimientos separatistas en Irlanda del Norte, escándalos gubernamentales e inestabilidad social, llevó al gobierno a efectuar un referéndum (el primero a nivel nacional en la historia política británica) el 6 de junio de 1975, mediante el cual se dejaba en manos del electorado la permanencia o no del Reino Unido en la Comunidad Europea. Los resultados arrojaron un 67.2% a favor de seguir siendo parte de la Comunidad, con una participación del 64%.

¿Cómo se puede explicar entonces un abstencionismo tan grande en las votaciones para el Parlamento Europeo?

<i>PAIS</i>	<i>PARTICIPACION PARA ADHESION %</i>	<i>PARTICIPACION PARA PARLAMENTO EUROPEO %</i>
Irlanda	70.9	63.6
Dinamarca	90.4	47.8
Reino Unido	64.0	32.2

Fuente: elaboración propia, datos de [www.elecciones.mir.es](http://www.elecciones.mir.es)

El interés civil por que sus respectivos países ingresaran (o permanecieran, en el caso de Reino Unido) a las Comunidades Europeas, puede entenderse debido al gran éxito en materia económica que alcanzaron las Comunidades en sus primeros años de vida. Esto, aunado al poco avance de la ya mencionada EFTA como alternativa a la integración europea, llevó a dos de sus miembros (Reino Unido y Dinamarca) a solicitar su ingreso a las Comunidades, abandonando la EFTA. La crisis económica de los años setenta fue un gran catalizador para que la población apoyara el ingreso de sus respectivos Estados en la dinámica comunitaria, y se reflejó en las urnas.

Por el contrario, en las elecciones de 1979 para el Parlamento Europeo, la asistencia disminuyó considerablemente debido a que se trataba de una institución lejana (hasta ese momento) para los ciudadanos, que si bien sería la que los representaría, sus poderes eran muy limitados o nulos al momento de la toma de decisiones.

Este Parlamento Europeo, por primera vez electo de manera directa por los ciudadanos, estuvo integrado por 410 parlamentarios procedentes de los nueve Estados miembros. A nivel estatal, como ya se mencionó, cada país tuvo un número determinado de escaños: Alemania Federal, Francia, Italia, Reino Unido (81 diputados cada uno); Países Bajos (25 diputados); Bélgica (24 diputados); Dinamarca (16 diputados); Irlanda (15 diputados); y Luxemburgo (6 diputados). Los votantes dieron una ligera mayoría en el hemiciclo para el Partido Popular Europeo con un 28.5% (117 escaños), seguido por el Grupo Socialista con el 27.8% (114 escaños) y el Grupo Demócrata Europeo con 15.3% (63 escaños). Como Presidente del Parlamento fue elegida la francesa Simone Veil.

La legitimidad del Parlamento Europeo había sido ya dada por los ciudadanos, y fue el Partido Popular Europeo el primero en presentar una propuesta que abarcaba temas tan diversos a tratar como los derechos fundamentales de los ciudadanos, la separación de poderes, mayor participación del Parlamento Europeo, la cooperación política europea y las normas que deberían regular a las instituciones comunitarias. Sin embargo, no sería sencillo, pues todo esto se planteaba en el marco de la adhesión a las Comunidades Europeas de tres nuevos Estados: Grecia, Portugal y España. Los helénicos solicitaron su adhesión en 1975, mientras que los dos países ibéricos lo hicieron en 1977. Los griegos, diez días antes de las primeras elecciones del Parlamento Europeo en 1979, firmaron el Acta de Adhesión, que haría efectiva su entrada a las Comunidades el 1º de enero de 1981. Para ese momento, a Grecia le habían sido otorgados 24 escaños<sup>46</sup> en el Parlamento Europeo que fueron designados por el propio Parlamento griego, y estos fueron sustituidos en octubre del mismo año por los elegidos mediante sufragio universal (aunque hay que señalar que, en este caso, las elecciones para los diputados europeos fueron empalmadas con las elecciones legislativas griegas, y la participación ciudadana fue de 78.6%).

El siguiente paso, y uno de los más importantes, lo dio el diputado italiano Altiero Spinelli quien, en julio de 1980, propuso la creación de un Grupo de Trabajo que analizara las reformas institucionales necesarias para acabar con el “estancamiento comunitario”. Utilizando las facultades que le permiten crear con plena autonomía el número de grupos de trabajo que crea necesarios, el Parlamento Europeo aprobó, en

---

<sup>46</sup> Con lo que el Parlamento Europeo estaría integrado por 434 miembros.

julio de 1981, la creación de una comisión institucional parlamentaria encargada de revisar los tratados que habían dado vida a las Comunidades Europeas.

Los parlamentarios consideraban que la unión económica se había desarrollado de manera correcta, y que era momento de iniciar y fortalecer una unión política, con un Parlamento Europeo sólido y propositivo. Para el Parlamento Europeo, el hacer reformas parciales a los tratados ya existentes era insuficiente para lo que estaba buscando, por lo que impulsaron el proyecto de un solo tratado que abarcara a todas las Comunidades Europeas, transformándolas en una *Unión Europea*. Luego de varias revisiones por parte de los parlamentarios a los estudios, informes y propuestas emitidos por la comisión institucional, el 14 de febrero de 1984, el Parlamento Europeo aprueba el denominado *Proyecto de Tratado de la Unión Europea*, que sería presentado por el presidente del Parlamento a los gobiernos y los parlamentos nacionales de los Estados miembros.

Este *Proyecto* del Parlamento acercaba a las Comunidades a ser una Federación Europea, respetando siempre un principio fundamental: la subsidiariedad.<sup>47</sup> Destacan dos elementos en esta propuesta:

1. Ya que se le había dado a los ciudadanos el poder de elegir a sus representantes en el Parlamento Europeo (es decir, participar activamente en las Comunidades) y ellos daban con esto la legitimidad a dicha institución, era necesario que la *Unión* les reconociera y respetara sus derechos fundamentales como ciudadanos europeos. En otras palabras, instituía una ciudadanía europea con ordenamientos jurídicos que otorgarían derechos a todos los individuos de los Estados miembros.

2. Proponía también una reforma en cuanto a los poderes de las instituciones comunitarias. Planteaba otorgar mayor poder al Parlamento Europeo, llevándolo a compartir la función legislativa con el Consejo; mientras que la Comisión tuviera funciones semejantes a las de un gobierno. Con esto se crearía una jerarquía institucional conformada por una Comisión (ejecutivo) y un Parlamento bicameral (legislativo): Parlamento Europeo (Cámara de representantes) y Consejo (Senado). Además, reconocía al Consejo Europeo como una de las instituciones de la *Unión*, con plenos poderes en el campo de la cooperación y en la designación del presidente de la Comisión.

---

<sup>47</sup> Mediante este principio se asegura que la *Unión* no asumirá tareas que puedan ser ejercidas por cada Estado por separado.

Debido a la cantidad y cualidad de reformas que este *Proyecto* establecía, los parlamentarios sabían que sería difícil una aceptación total por parte de los gobiernos de los Estados miembros. Por tal motivo, el propio *Proyecto* dispone que su entrada en vigor será de común acuerdo y una vez que haya sido ratificado “por una mayoría de Estados miembros de las Comunidades cuya población represente las 2/3 partes de la población global de las Comunidades”.<sup>48</sup> Con esto, el Parlamento buscaba evitar dos obstáculos: por un lado, al Consejo de Ministros que exigiría una aprobación unánime y, por otro lado, la larga espera que implicaba que todos los Estados miembros se adhirieran y lo ratificaran.

Cuatro meses después de que el Parlamento Europeo aprobara este *Proyecto*, se realizaron las segundas elecciones directas para renovar a los eurodiputados, entre el 14 y el 17 de junio de 1984. Esta vez serían los ciudadanos de diez países, con la inclusión de Grecia, quienes decidirían el futuro de la institución. Sin embargo, los resultados no fueron nada alentadores. La participación de los ciudadanos se redujo, pues solo votó el 61% del electorado, 2.8% menos que en los primeros comicios; en seis de los países que ya habían intervenido en las elecciones de 1979 la participación descendió; sólo en tres el electorado se elevó; y en Grecia, a pesar de que el voto es obligatorio, sólo acudió a las casillas 77.2%. Los resultados fueron:

<i>PAIS</i>	<i>PARTIPACION</i> %	<i>DIFERENCIA</i> %
Bélgica*	92.2	+0.8
Luxemburgo*	88.8	-0.1
Italia	83.4	-1.5
Grecia*	77.2	-1.4
<b>Media Europea</b>	<b>61.0</b>	<b>-2.8</b>
Alemania	56.8	-8.9
Francia	56.7	-4.0
Dinamarca	52.4	+4.6
Holanda	50.6	-7.2
Irlanda	47.6	-16.0
Reino Unido	32.6	+0.4

Fuente: elaboración propia, datos de [www.elections2004.eu.int](http://www.elections2004.eu.int)

<sup>48</sup> Véase artículo 82 del Proyecto de Tratado de la Unión Europea

Como sucedió en 1979, sólo cuatro Estados estuvieron sobre la media europea, cabe mencionar que tres de ellos establecen al voto como obligatorio. De nuevo Bélgica fue el más participativo (e incluso tuvo un incremento de 0.8%), mientras que el Reino Unido volvió a quedar en último lugar, esta vez en relación a diez Estados, a pesar de su discreto incremento de 0.4% en la participación. Destacan el aumento en Dinamarca del 4.6%, quedando por debajo de la media europea; y el gran descenso del 16% en Irlanda, ocupando esta vez el noveno lugar.

Para 1985, el *Proyecto* aceptado por el Parlamento Europeo no había encontrado apoyo alguno dentro de los círculos gubernamentales pues estos, luego de la crisis de los años setenta, más que buscar el cambio apostaban por la estabilidad. Para el mes de marzo, el Consejo Europeo acepta el ingreso de España y Portugal (solicitado desde 1977), firmándose los Tratados de Adhesión en junio. A finales de ese mismo mes, el Consejo Europeo, reunido en Milán, convoca a una Conferencia Intergubernamental, como respuesta al *Proyecto* del Parlamento, con la finalidad de estudiar una posible reforma institucional a través de la revisión de los Tratados ya existentes. Apenas un mes después, el Consejo aprueba la convocatoria para que, en diciembre del mismo año, el Consejo Europeo decida la elaboración de un Acta Única Europea (AUE) que reimpulsara la idea de unificación.

El 1º de enero de 1986 las Comunidades Europeas pasan de diez a doce integrantes con la adhesión de los dos países ibéricos. Y, en febrero, se firma el Acta Única Europea (AUE) que modificaba a los Tratados de París (1951) y de Roma (1957). Sin embargo, y a pesar de ser el primer intento serio de realizar las reformas necesarias en las instituciones comunitarias, el AUE se quedaría muy lejos de la propuesta que el Parlamento Europeo aceptara dos años antes. Como menciona Dusan Sidjanski, “Fieles a su tradición, los gobiernos prefirieron retocar los Tratados existentes antes que hacer suyo el Proyecto del Parlamento Europeo”.<sup>49</sup>

A nivel Parlamento Europeo, sus poderes fueron levemente reforzados al instituir el procedimiento de dictamen conforme en la toma de decisiones, lo que llevaría a una mayor comunicación interinstitucional pues se establece como obligatorio un dictamen favorable por parte del Parlamento Europeo en el caso de que las Comunidades celebraran un Acuerdo de Asociación. En realidad, la finalidad primordial que perseguía el documento firmado en febrero de 1986 era en materia económica, pues

---

<sup>49</sup> Dusan Sidjanski, *El Futuro Federalista de Europa*, Ariel, 1998, España, p. 113.

estaba encaminado a establecer, de manera progresiva e inspirado en el *Libro Blanco*,<sup>50</sup> un mercado único cuya primera etapa concluiría el 31 de diciembre de 1992. Tras el proceso de ratificación por parte de todos los Estados miembros, el AUE entró en vigor el 1º de junio de 1987.

Los Tratados de Adhesión para España y Portugal contemplaban un plazo no mayor de dos años para que estos celebraran elecciones y eligieran a sus diputados al Parlamento Europeo. Ambos realizaron los comicios en 1987 (10 junio España; 19 julio Portugal). Debido a que estos Estados no habían realizado referéndum alguno con la finalidad de aprobar o no su adhesión a las Comunidades, no se cuentan con datos anteriores en relación a su nivel de participación ciudadana en el ámbito europeo. Sin embargo, los resultados que arrojan las elecciones de 1987 no son malos: en España participó un 68.9% del electorado; mientras en Portugal, que empalmó sus elecciones nacionales con las europeas, la participación fue de 72.4%. Así, el Parlamento Europeo incrementaba sus miembros a 518, de los cuales 60 eurodiputados eran para España y 24 para Portugal.

En 1989 se celebraron por tercera ocasión elecciones al Parlamento Europeo. Esta vez se realizarían en doce países entre el 15 y el 18 de junio. Irlanda, Grecia y Luxemburgo empalmarían sus elecciones locales con las europeas. En estos comicios, la media europea (ME) de participación volvió a bajar, se redujo un 2.5%, situándose en 58.5%. Los resultados fueron:

---

<sup>50</sup> Este documento fue publicado por la Comisión en junio de 1985 y contiene 279 medidas legislativas necesarias para lograr un mercado interior en las Comunidades Europeas.

<i>PAÍS</i>	<i>PARTICIPACIÓN</i> %	<i>DIFERENCIA</i> %
Bélgica*	90.7	-1.5
Luxemburgo*	87.4	-1.4
Italia	81.5	-1.9
Grecia*	79.9	+2.7
Irlanda	68.3	+20.7
Alemania	62.3	+5.5
<b>Media Europea</b>	<b>58.5</b>	<b>-2.5</b>
España	54.6	-14.3
Portugal	51.2	-21.2
Francia	48.7	-8.0
Holanda	47.2	-3.4
Dinamarca	46.2	-6.2
Reino Unido	36.2	+3.6

Fuente: elaboración propia, datos de [www.elections2004.eu.int](http://www.elections2004.eu.int)

Así como sucedió en 1984, los dos países con mayor índice de participación establecen el voto como obligatorio. Destacan, por un lado, el incremento que hubo en Irlanda de 20.7% (debido, como ya se mencionó, a que se empalmaron las elecciones locales con las europeas); por otro lado, es notorio el desinterés ciudadano por parte de los dos nuevos miembros, descendiendo su participación a las votaciones del Parlamento Europeo un 14.3% en España y un 21.2% en Portugal, situándose ambos por debajo de la ME. El Reino Unido volvió a obtener el menor porcentaje de participación a pesar de registrar, por segunda ocasión consecutiva, un aumento de votantes, esta vez de 3.6%.

Mientras era notorio que el interés por parte de los ciudadanos de las Comunidades Europeas iba decreciendo en cuanto a su participación en las instituciones comunitarias; el interés por parte de los gobiernos de los Estados europeos no miembros para ser parte del proceso de integración iba en ascenso. Así, en julio de 1989, Austria solicita oficialmente su deseo de adherirse a las Comunidades y, un año después, lo harían Chipre y Malta.

Los últimos meses de ese año marcaron un gran reto para los miembros de las Comunidades debido a un acontecimiento que cambiaría para siempre las relaciones

políticas, geográficas y sociales del continente. Con la caída del Muro de Berlín, el 9 de noviembre, no sólo comenzaba el proceso de reunificación de uno de los miembros fundadores de la CECA, Alemania; sino que además se vislumbraba el inminente y progresivo desmoronamiento de la URSS y el comunismo en Europa Oriental, que desembocaría, a finales de 1991, en la conformación de 15 nuevos Estados que anteriormente formaban parte de la Unión Soviética (diez de ellos localizados en Europa del Este) y en la “independencia ideológica” del resto de Europa Central, donde se incluía a Polonia, República Checa, Eslovaquia, Rumania, Bulgaria y Hungría. Todos estos países estarían ansiosos de acercarse a Europa Occidental y ser parte de su gran éxito, tanto económico como político.

Cuando, el 3 de octubre de 1990, la antigua Alemania Democrática (socialista) se unifica con la Alemania Federal (capitalista y fundadora de la CECA), se da un nuevo tipo de ampliación, diferente a las tres anteriores ampliaciones. Mientras que en 1973, 1981 y 1986 se habían incorporado tres, uno y dos Estados independientes respectivamente, llevando a las Comunidades de seis a nueve miembros; en el caso alemán se da una “ampliación por engordamiento”,<sup>51</sup> pues no se trataba de un nuevo Estado que se incorporaba, sino que solamente se dio un incremento en el territorio de un Estado ya miembro. Con la unificación de estos cinco *Länder* alemanes, la población de Alemania creció y, aunque en el Consejo los teutones seguirían teniendo el mismo número de votos, a nivel Parlamento Europeo si hubo un aumento de eurodiputados, tomando en cuenta que éstos son los representantes del pueblo y, mientras más ciudadanos tenga un Estado, más escaños le serán otorgados.

La unión económica seguía su curso y, según lo acordado por los gobiernos de los Estados miembros, el mercado único terminaría su primer etapa en diciembre de 1992, a poco más de dos años luego de la unificación alemana. Sin embargo, no sólo se centraron en el tema económico; los Jefes de Estado y de Gobierno reconocieron la necesidad de tratar juntas la unión económica y la unión política. Para esto, entre 1990 y 1991 hubo cinco reuniones del Consejo Europeo para preparar la Conferencia Intergubernamental que trataría estos temas hasta que, el 9 y 10 de diciembre de 1991, el Consejo Europeo reunido en Maastricht acuerda sobre un proyecto de Tratado de la Unión Europea (TUE) que derivaría en la firma del mismo el 7 de febrero de 1992 en la misma ciudad donde se aprobó.

---

<sup>51</sup> Francisco Aldecoa Luzarraga, *La integración europea. Análisis histórico institucional con textos y documentos*, Vol. II, Tecnos, España, 2002, p. 473.



A través de este Tratado es que surge formalmente la Unión Europea, y con ella se establece una cada vez mayor cohesión en materia económica y social. En el plano institucional, si bien no llega a cumplir los ideales del *Proyecto Spinelli*, los avances a nivel poderes del Parlamento Europeo son significativos, aunque aun no eran suficientes. Se pueden resaltar, por un lado, el poder de control sobre la Comisión, aunque no de manera total. El presidente de la Comisión sería propuesto, de común acuerdo, por los gobiernos de los Estados miembros; en este mecanismo de *investidura del presidente de la Comisión*, el Parlamento Europeo es simplemente consultado. Una vez elegido, el gabinete del presidente es designado por los gobiernos y, posteriormente, debe ser sometido a votación parlamentaria para que sea el Parlamento Europeo el que los apruebe en última instancia.

Por otro lado, se ven acrecentadas sus competencias legislativas al instaurarse el procedimiento de *codecisión*, mediante el cual la participación del Parlamento Europeo en el proceso legislativo de la Unión se lleva a cabo “conjuntamente” con el Consejo. El poder otorgado al Parlamento Europeo y su paulatina inclusión en la toma de decisiones buscaba acercar al ciudadano a la Comunidad y a su proceso de integración; sin embargo, según los sondeos del Eurobarómetro de diciembre de 1991, sólo el 48% de los ciudadanos sentían un apego a la Comunidad, contra un 46% que no se sentía parte de ésta. Como era de esperarse, los ciudadanos del Reino Unido demostraron muy poco apego hacia la Comunidad, con un 35% (esto explica en gran medida el hecho de que en todas las elecciones al Parlamento Europeo hayan sido los que menor participación habían tenido hasta ese momento). Sorprendentemente en los Países Bajos, uno de los seis miembros fundadores, sólo un 28% de las personas se sentían identificados con la Comunidad, muy bajo comparado con el 42% que registraron en Dinamarca y Alemania. El dato revelador es que el 88% de los holandeses pensaban que era bueno el hecho de que los Países Bajos pertenecieran a la Unión Europea, y el 75% consideraban que su país se había beneficiado al ser parte de ella.

Lo anterior nos lleva a interpretar que el proceso de integración de Europa era percibido como bueno por los ciudadanos miembros de la Unión, desde un punto de vista económico y de bienestar nacional; sin embargo, el objetivo de los europeístas de crear una “identidad europea” a través de la participación ciudadana en ámbitos de la Unión (votaciones directas en el Parlamento Europeo) no avanzaba al mismo ritmo.

En 1991, Suecia había presentado su solicitud de adherirse a la Comunidad, seguida un año después por Finlandia, Suiza y Noruega; Hungría y Polonia harían lo

propio en 1994. La cuarta ampliación era inevitable, y las negociaciones se centraron en los cuatro candidatos más desarrollados: Austria, Suecia, Finlandia y Noruega.<sup>52</sup> Los resultados en los tres primeros países fueron por de más alentadores:

<i>PAÍS</i>	<i>A FAVOR DE LA ADHESIÓN</i> %	<i>PARTICIPACIÓN</i> %
Austria	66.5	82.3
Suecia	52.7	83.3
Finlandia	56.8	70.4

Fuente: elaboración propia, datos de <http://www.elecciones.mir.es>

Sin embargo, y como sucediera en 1972, por segunda ocasión el pueblo noruego rechazó la intensión de su gobierno por adherirse a la Comunidad, esta vez el “no” representó el 52% de los votos. Así, se pacta que Austria, Suecia y Finlandia serían miembros activos de la Unión Europea a partir del 1º de enero de 1995.

Entre el 9 y el 12 de junio de 1994, se llevan a cabo las cuartas elecciones directas para elegir al Parlamento Europeo. De nuevo intervienen en ellas doce Estados y la media Europea de participación fue de 56.8%, es decir, 1.7% menor que la registrada en 1989. Los resultados a nivel nacional no fueron muy diferentes a los anteriores: Bélgica, Luxemburgo, Italia y Grecia fueron los que más participación ciudadana mostraron, aunque los dos últimos con un descenso del 6.7% y 8.7% respectivamente. Dentro del grupo de menor participación destaca que el Reino Unido tuvo su tercer ascenso consecutivo, 0.2%; además, dejó de ser el último lugar dentro de la Unión Europea, pasando a ocupar este puesto Portugal con un decremento del 15.7% con respecto a las elecciones pasadas y Holanda ocupó el 11º lugar con un descenso del 11.6%. Cabe mencionar que con estas votaciones europeas no se empalmaron votaciones a nivel nacional. Los resultados fueron:

---

<sup>52</sup> Tomando en cuenta que la solicitud de Suiza quedó congelada en Bruselas por razones internas de los helvéticos.

<i>PAÍS</i>	<i>PARTICIPACIÓN</i> %	<i>DIFERENCIA</i> %
Bélgica*	90.7	0.0
Luxemburgo*	88.5	+1.1
Italia	74.8	-6.7
Grecia*	71.2	-8.7
Alemania	60.0	-2.3
España	59.1	+4.5
<b>Media Europea</b>	<b>56.8</b>	<b>-1.7</b>
Dinamarca	52.9	+6.7
Francia	52.7	+4.0
Irlanda	44.0	-24.3
Reino Unido	36.4	+0.2
Países Bajos	35.6	-11.6
Portugal	35.5	-15.7

Fuente: elaboración propia, datos de [www.elections2004.eu.int](http://www.elections2004.eu.int)

Cuando, el 1º de enero de 1995, los tres nuevos miembros se adhieren a la Unión Europea, sus escaños en el Parlamento Europeo fueron designados por sus respectivos parlamentos nacionales. Austria contaría con 21 parlamentarios; Finlandia tendría 16; y Suecia 22. Con esta nueva ampliación, el Parlamento Europeo estaría compuesto por 626 eurodiputados procedentes de sus quince Estados miembros.

La oportunidad de participar en el ámbito europeo llegó muy pronto para sus nuevos integrantes, y fue precisamente para que sus ciudadanos eligieran de manera directa a sus representantes en el Parlamento Europeo. Suecia realizó sus comicios el mismo año de su adhesión, mientras que Finlandia y Austria lo hicieron un año después. Sin embargo, y como sucediera en la primera ampliación, la participación ciudadana que dio el *si* para la adhesión, se redujo significativamente a la hora de ejercer sus derechos de elección en la Unión Europea. El más notorio descenso se registró en Suecia, donde la participación fue de 41.6%, es decir, 41.7 puntos porcentuales menos que en 1994 en su referéndum de adhesión. Por su parte, Austria tuvo un decremento de 14.6% con su 67.7% de participación; y Finlandia, con su participación de 60.3% vio reducida su participación en 10.1%.

<i>PAÍS</i>	<i>PARTICIPACIÓN PARA ADHESIÓN %</i>	<i>PARTICIPACIÓN PARA PARLAMENTO EUROPEO %</i>
Suecia	83.3	41.6
Austria	82.3	67.7
Finlandia	70.4	60.3

Fuente: elaboración propia, datos de [www.elecciones.mir.es](http://www.elecciones.mir.es)

Esta ampliación se da en un marco geopolítico muy diferente a las demás, que podría explicar esas variaciones en la participación de los nuevos miembros. Con la desintegración de la URSS, la ideología de neutralidad, sostenida por estos tres países en su política exterior, dejaba de tener sentido. Era hora de participar activamente con los ganadores y, si bien los tres países ya habían firmado tratados comerciales preferenciales con la Unión Europea décadas atrás, el interés gubernamental responde a tener un mayor peso político en el teatro europeo. El nivel económico de los tres Estados era muy bueno, y la población percibía esa necesidad de no aislarse, de no quedarse solos. Ante el derrumbe soviético, fue inevitable mirar hacia occidente y buscar integrarse a la Europa líder y desarrollada desvinculándose, como fue el caso de Finlandia, de la sombra de la URSS. Todo esto explica el gran interés que la gente tenía para que sus respectivos países formaran parte de la Unión Europea, y lo demostraron en las urnas. Pero en las votaciones para el Parlamento Europeo, el poco conocimiento de las instituciones comunitarias y el desinterés hacia ellas se hicieron evidentes.

Esto fue un gran catalizador para que el siguiente paso que dieran los gobiernos fuera hacia los ciudadanos. Así, el 2 de octubre de 1997, se firma el Tratado de Ámsterdam; su objetivo es claro: desarrollar la política social de la Unión Europea. Lo constata su artículo 6 que establece que “La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto a los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros.” Además, su artículo 12 “prohíbe toda discriminación por razón de la nacionalidad” y su artículo 141 enfatiza el principio de igualdad de trato para hombres y mujeres.” Dentro de los nuevos objetivos que persigue este Tratado, según su artículo 2, está el lograr “un alto nivel de empleo [...] sin debilitar la competitividad de la Unión Europea.” Asimismo, mediante su artículo 255, establece “el derecho a acceder a los documentos del Parlamento

Europeo, el Consejo y la Comisión de todo ciudadano de la Unión”, en un intento por acercar la Unión Europea al ciudadano.<sup>53</sup>

En el tema institucional, el Parlamento Europeo ve acrecentados sus poderes. Se extienden los asuntos que deben ser decididos por el método de codecisión y se aplica a mas rubros el llamado *dictamen conforme*, el cual será utilizado en cuatro casos: adhesión; fondos estructurales y de cohesión; propuestas para la creación por parte del Parlamento Europeo de un procedimiento electoral uniforme; y celebración de acuerdos internacionales. Quedan así tres formas de toma de decisiones: consulta, dictamen conforme y codecisión; mientras que la cooperación es relegada al ámbito de la Unión Económica y Monetaria. También se le otorga mayor poder en el proceso de investidura de la Comisión, pues ahora el Parlamento Europeo tiene la autoridad de rechazar al candidato propuesto por los gobiernos, y el presidente de la Comisión no es nombrado hasta que el Parlamento lo ratifique, a través de una votación en la que la mayoría de sus miembros deben estar de acuerdo.

A finales de la década de los noventa una cosa era clara, la ampliación hacia Europa del Este era inevitable, y sería la más grande de la historia, al menos diez nuevos miembros. Se iniciaron en 1998 las reuniones entre los países interesados en adherirse y las comisiones encargadas de constatar los avances de los aspirantes en materia económica, política y social. Para los estudiosos de la Unión Europea, además de su preocupación por la baja participación ciudadana en votaciones comunitarias, era importante conocer la opinión pública en el tema de la ampliación hacia el este y los problemas de interés general.

Según los estudios realizados en el otoño de 1997 por el Eurobarómetro, la ampliación de la Unión era vista como un elemento positivo: 67% de los europeos consideraban que la ampliación reforzaría la importancia de la Unión Europea en el mundo; mientras que 59% pensaban que la paz y la seguridad estarían mejor garantizadas en una Unión Europea ampliada. Por otro lado, 44% de los encuestados juzgaban que su país había obtenido beneficios por pertenecer a la Unión Europea y deseaban que el proceso de integración fuese un poco más veloz. De igual manera, 92% de los interrogados opinaron que el tema prioritario para la Unión Europea tendría que ser el desempleo, y con un 89% el combate contra la pobreza y la exclusión social.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Véase Tratado de Ámsterdam en <http://www.ucm.es/BUCM/be/coledigi/de002.pdf>

<sup>54</sup> Datos obtenidos del Eurobarómetro 48 en <http://europa.eu/abc/doc/off/bull/es/9801/p103292.htm>.

Con el fin de atender los principales reclamos de la sociedad europea, en 1998 se reunió en Cardiff, Reino Unido, el Consejo Europeo. Los temas serían tres: la moneda única (cuya adopción había sido pactada para el 1 de enero de 1999, en 11 de sus miembros); el empleo; y el acercamiento de la Unión a los ciudadanos. Respecto al último punto, se exhortó al “esfuerzo sostenido por parte de los Estados miembros y de todas las instituciones para conseguir un mayor acercamiento de la Unión a los ciudadanos, haciéndola más abierta, más comprensible y más relevante en la vida diaria”.<sup>55</sup> En su apartado denominado *Transparencia*, el Consejo Europeo promueve el uso de Internet como medio de difusión, con la intención de informar acerca de las actividades y documentos de la Unión a todos los ciudadanos de la comunidad, instando a las instituciones a aplicar a la brevedad las disposiciones en materia de transparencia dictadas por el Tratado de Ámsterdam.

En este marco de transparencia y acercamiento de la Unión hacia el ciudadano, se realizan las quintas elecciones del Parlamento Europeo, entre el 10 y el 13 de junio de 1999. Al final, los resultados tampoco fueron satisfactorios: la participación media de los quince Estados miembros fue de 49.8%, es decir, siete puntos porcentuales por debajo de las anteriores elecciones de 1994. Además, se registraron descensos importantes de participación en Finlandia, Austria, Reino Unido y Alemania; y solamente cinco de los quince Estados registraron un incremento en el número de votantes, el mayor de ellos de 6.2% en Irlanda, seguido de Portugal con 4.5%, Grecia con 4.1%, España con 3.9% y Bélgica con 0.3%.

---

<sup>55</sup> Véase apartado IV artículo 27 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Cardiff, 15 y 16 de junio de 1998.

<i>PAÍS</i>	<i>PARTICIPACIÓN</i> %	<i>DIFERENCIA</i> %
Bélgica*	91.0	+0.3
Luxemburgo*	87.3	-1.2
Grecia*	75.3	+4.1
Italia	70.8	-4.0
España	63.0	+3.9
Dinamarca	50.5	-2.4
Irlanda	50.2	+6.2
<b>Media Europea</b>	<b>49.8</b>	<b>-7.0</b>
Austria	49.4	-18.3
Francia	46.8	-5.9
Alemania	45.2	-14.8
Portugal	40.0	+4.5
Suecia	38.8	-2.8
Finlandia	31.4	-28.9
Holanda	30.0	-5.6
Reino Unido	24.0	-12.4

Fuente: elaboración propia datos de [www.elections2004.eu.int](http://www.elections2004.eu.int)

De nuevo, se observa un descenso en la participación ciudadana en las elecciones para el Parlamento Europeo. Sin embargo, el nivel de confianza se mantiene estable en relación a los datos obtenidos en 1998. Según el Eurobarómetro publicado por la Comisión en la primavera de 1999, (es decir, apenas unos meses antes de las quintas elecciones del Parlamento) 49% de los encuestados apoyaba la pertenencia de su país a la Unión Europea; y 44% consideraba que su país se había beneficiado de pertenecer a ella (mismo porcentaje que en 1998).

En el tema democracia e instituciones de la Unión, 42% de los ciudadanos se sienten satisfechos por el funcionamiento de la democracia comunitaria; con 50%, el Parlamento Europeo es la institución que más confianza inspira para los encuestados, seguido por el Tribunal de Justicia con 44%; sin embargo, 52% de la gente consideró que era prioritaria una reforma en las instituciones de la Unión Europea.

Para ese momento, 60% de los interrogados habían escuchado o leído algo referente al Parlamento Europeo, no obstante, esta información en su mayoría no era

para conocer al Parlamento, sino por la coyuntura de la dimisión de la Comisión Europea de Jacques Santer por escándalos de corrupción en marzo de ese año. Un dato revelador que muestra el poco conocimiento de los ciudadanos con respecto a algunos aspectos de la Unión (entre ellos, el funcionamiento de sus instituciones) es que 26% de las personas pensaban que la mayor parte del presupuesto europeo estaba destinado a gastos administrativos (entiéndase, salarios de los integrantes de las instituciones comunitarias), siendo que este rubro sólo representa el cinco por ciento del presupuesto.<sup>56</sup>

### **2.3. Estructura del Parlamento Europeo**

Actualmente, el Parlamento Europeo está integrado por un máximo de 785 representantes procedentes de los 27 Estados miembros de la Unión Europea. Estos eurodiputados son elegidos por sufragio universal directo por los ciudadanos de los países miembros de la Unión para un período de cinco años con posibilidad de renovación. Su función debe ser ejercida de manera independiente, es decir, sin presiones ni amenazas de algún particular, grupo, país o institución. El número máximo de representantes en el Parlamento Europeo fue fijado por el Tratado de Niza, que entró en vigor el 1º de febrero de 2003, y que modificó el artículo 189 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Con la quinta y sexta ampliación, la legislatura actual del Parlamento Europeo está conformada de la siguiente manera:

---

<sup>56</sup> Datos obtenidos del Eurobarómetro # 51 en <http://europa.eu/abc/doc/off/bull/es/9907/p103179.htm>.



COMPOSICION PARLAMENTO EUROPEO 2004-2009

<i>PAÍS</i>	<i>ESCAÑOS</i>
Alemania	99
Francia, Italia, Reino Unido	78
España, Polonia	54
Rumania	35
Países Bajos	27
Bélgica, Grecia, Hungría, Portugal, República Checa	24
Suecia	19
Austria, Bulgaria	18
Dinamarca, Eslovaquia, Finlandia	14
Irlanda, Lituania	13
Letonia	9
Eslovenia	7
Chipre, Estonia, Luxemburgo	6
Malta	5

Fuente: elaboración propia datos de <http://www.europarl.europa.eu>

En la Cumbre de Lisboa celebrada en octubre de 2007 se estableció que el número máximo de eurodiputados para la legislatura 2009-2014 será de 750, procedentes de los 27 Estados miembros y elegidos de la siguiente manera: Alemania (96); Francia (74); Reino Unido (73); Italia (72); España (54); Polonia (51); Rumania (33); Países Bajos (26); Bélgica, Grecia, Hungría, Portugal, República Checa (22); Suecia (20); Austria (19); Bulgaria (18); Dinamarca, Eslovaquia, Finlandia (13); Irlanda, Lituania (12); Letonia (9); Eslovenia (8); Chipre, Estonia, Luxemburgo, Malta (6).

La repartición de escaños obedece a la cantidad de población en cada Estado, en otras palabras, mientras más población tenga un país, mayor será el número de sus representantes en el Parlamento Europeo. Sin embargo, en la actualidad existe un debate respecto al déficit democrático que impera al interior del Parlamento, debido a que la división aritmética de los eurodiputados no sigue una sola fórmula, sino que se va

adecuando dependiendo del Estado, buscando con esto que aún los miembros pequeños se encuentren representados en el Parlamento.<sup>57</sup>

### 2.3.1. Los Grupos Políticos

Estos 785 eurodiputados, una vez electos, se integran en *Grupos Políticos* que se aglutinan según su identidad política y no por su nacionalidad, en otras palabras, es la prueba máxima de la supranacionalidad del Parlamento Europeo. Los eurodiputados representan a toda la ciudadanía de la Unión Europea, representan la ideología de los europeos sin importar el país en donde vivan. Es obvio entonces que un eurodiputado sólo pueda pertenecer a un *Grupo Político*.

En la actual legislatura, 2004-2009, existen siete *Grupos Políticos*:

- Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristianos) y de los Demócratas Europeos: 288 eurodiputados.
- Grupo Socialista en el Parlamento Europeo: 215 eurodiputados.
- Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa: 101 eurodiputados.
- Grupo Unión por la Europa de las Naciones: 44 eurodiputados.
- Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea: 42 eurodiputados.
- Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica: 41 eurodiputados.
- Grupo Independencia/Democracia: 24 eurodiputados.
- Hay otro “grupo”, aunque no es tomado en cuenta como tal, denominado de los *No Inscritos*, los cuales no encuentran afinidad ideológica con ninguno de los anteriores: 29 eurodiputados.<sup>58</sup>

La paridad entre los grupos políticos ha ido cambiando a lo largo de los años, en respuesta principalmente del contexto internacional y nacional de los miembros. Como ejemplo, se puede mencionar que, mientras en 1979 la diferencia entre Socialistas y

---

<sup>57</sup> Este tema se abordará con mayor detalle posteriormente. Pero, con división aritmética me refiero a que, por ejemplo, mientras que Alemania posee un eurodiputado por cada 832 000 habitantes; Malta posee uno por cada 80 000 habitantes. Es decir, en este caso, Alemania tiene un déficit de representación de 751 000 ciudadanos.

<sup>58</sup> Dato actualizado el 9 de enero de 2008, en

<http://www.europarl.europa.eu/members/expert.do?language=ES>

Cada vez que un diputado renuncia a su mandato, su Estado miembro debe informar al Parlamento Europeo de la identidad de su sucesor. De esta manera se actualiza el anuario. Sin embargo, en algunos momentos el número efectivo de diputados puede ser distinto del número oficial de escaños.

Populares era de solamente tres escaños en favor de los últimos (114-177); para las elecciones de 1984 los Socialistas tenían 164 escaños contra los 107 de los Populares.<sup>59</sup> Si bien han pasado un sin número de agrupaciones políticas por el Parlamento Europeo, desde comunistas ortodoxos, republicanos neonazis, fascistas e incluso partidos regionalistas, la mayoría se han ido integrando a los siete principales grupos políticos europeos o han perdido fuerza por parte de su electorado. El eje Popular-Socialista es en el que se ha basado el Parlamento Europeo en sus ideas proeuropeas y en el que se basó Alterio Spinelli para su *Proyecto de Tratado de la Unión Europea*, aprobado en 1984.

Con la finalidad de evitar la creación de “pequeños grupos políticos nacionales”, y fomentando la creación de agrupaciones “europeas”, el Parlamento Europeo estipula en el Capítulo V artículo 29 fracción 2 de su Reglamento Interno, titulado *constitución de los grupos políticos*: “Todo grupo político estará integrado por diputados elegidos en al menos una quinta parte de los Estados miembros. El número mínimo de diputados necesario para constituir un grupo político será de diecinueve”.<sup>60</sup>

Como puede observarse, lo que busca este reglamento es lograr una afinidad política entre partidos políticos de los diferentes Estados miembros. Es decir, que para que un grupo político pueda existir, debe estar conformado por al menos 19 eurodiputados procedentes, como mínimo, de una quinta parte de los Estados miembros.

Debido a la repartición de escaños con base a la población de cada Estado, es natural que algunos países figuren con más representantes en los diferentes grupos políticos como es el caso de Alemania, Francia, Italia y Reino Unido. Por tal motivo se puede afirmar que en la actual legislatura 2004-2009, la base del Partido Popular Europeo (PPE) la conforman los diputados alemanes, británicos e italianos; mientras que el Partido Socialista Europeo (PSE) es apoyado mayormente por franceses, españoles y alemanes.

Como ya se ha mencionado, en el Parlamento Europeo no importan las nacionalidades, sino las ideologías. Pero se puede hacer un estudio, a pesar de la disparidad en la repartición de escaños, sobre las preferencias del electorado en cada país y conocer hacia qué grupo político, de los dos grandes, se inclinan los ciudadanos de los diferentes Estados.

---

<sup>59</sup> Para mayor información véase Victor Alarcón Olguín, “Partidos políticos y elecciones en el Parlamento Europeo”, cuadro 8.2 en *Europa en transformación*, *op. cit.*, p. 217.

<sup>60</sup> Véase Reglamento Interno del Parlamento Europeo en <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/o10000.htm>.

APOYO A LOS DOS GRUPOS POLITICOS MÁS GRANDES POR ESTADO

<i>PAIS</i>	<i>MAYORIA PPE</i>	<i>MAYORIA PSE</i>	<i>OBSERVACIONES</i>
Alemania	x		49 de 99 escaños
Francia		x	31 de 78 escaños
Italia	x		24 de 78 escaños
Reino Unido	x		27 de 78 escaños
España	x	x	24 por igual de 54
Polonia	x		15 de 54 escaños
Rumania		x	12 de 35 escaños
Holanda	x	x	7 por igual de 27
Bélgica		x	7 de 24 escaños
Grecia	x		11 de 24 escaños
Hungría	x		13 de 24 escaños
Portugal		x	12 de 24 escaños
República Checa	x		14 de 24 escaños
Suecia	x		6 por igual de 19
Austria		x	7 de 18 escaños
Bulgaria		x	6 de 18 escaños
Dinamarca		x	5 de 14 escaños
Eslovaquia	x		8 de 14 escaños
Finlandia	x		4 de 14 escaños
Irlanda	x		5 de 13 escaños
Lituania	x	x	2 por igual de 13
Letonia	x		3 de 9 escaños
Eslovenia	x		4 de 7 escaños
Chipre	x		3 de 6 escaños
Estonia		x	3 de 6 escaños
Luxemburgo	x		3 de 6 escaños
Malta		x	3 de 5 escaños

Fuente: elaboración propia datos de <http://www.europarl.europa.eu/members/expert.do?language=ES>

Como puede observarse, los 27 Estados miembros aportan diputados para los dos grupos más grandes del Parlamento Europeo, en ocasiones se da una paridad como

en el caso de España, Holanda, Suecia y Lituania, los que aportan nacionalmente el mismo número de representantes a cada grupo. También hay casos como el de Bélgica, Estonia, Luxemburgo, Malta, Austria y Finlandia donde la diferencia entre PPE y PSE es de uno o dos diputados. O casos como el de Bélgica, República Checa, Dinamarca, Estonia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Holanda, Polonia y Finlandia donde existe una tercera fuerza (Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa; Unión por la Europa de las Naciones o el Grupo Confederal de la Izquierda) que pelea de cerca con los dos grandes e incluso, como en Dinamarca, Estonia, Irlanda, Letonia, Lituania y Finlandia, los rebasa a los dos o a alguno de ellos.

En cuanto al financiamiento de los partidos políticos a escala europea, a partir del año 2004 entró en vigor el reglamento relativo al estatuto y a la financiación de los partidos políticos a escala europea, el cual establece los requisitos para el reconocimiento de un partido político a escala europea que da derecho a financiación comunitaria:

- tener personalidad jurídica en el Estado miembro en el que el partido tenga su sede;
- tener representación en el Parlamento Europeo o en los parlamentos nacionales o regionales como mínimo en una cuarta parte de los Estados miembros;
- haber obtenido como mínimo un 3% de los votos en las últimas elecciones al Parlamento Europeo en cada uno de dichos Estados miembros (una cuarta parte);
- respetar los principios de la Unión Europea;
- haber participado en las elecciones europeas o haber manifestado su intención de participar en ellas.<sup>61</sup>

De igual forma, establece los requerimientos con los que deben cumplir dichos partidos para recibir la financiación anual de € 8.4 millones, provenientes del presupuesto europeo:

- publicación de los gastos e ingresos anuales;
- declaración de las fuentes de financiación;
- prohibición de aceptar determinadas donaciones.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Cfr. Estatuto de los partidos políticos europeos en [http://europa.eu/scadplus/glossary/eu\\_parties\\_status\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/eu_parties_status_es.htm), consultada el 3/02/08, 3 pm.

<sup>62</sup> *Idem*. Este dinero servirá para financiar únicamente los aspectos políticos y nunca a partidos nacionales.

### **2.3.2. Organización Interna**

Con el objetivo de organizarse, facilitar y realizar efectivamente su trabajo, el Parlamento Europeo posee diversos cargos y órganos administrativos a su interior que se regulan a través de su Reglamento (RPE), el cual debe ser aprobado por mayoría absoluta de sus miembros (es decir, la mitad mas uno de los eurodiputados).

Los órganos pueden dividirse en tres grupos:

- De gobierno: Presidente, Mesa, Junta de Cuestores, Secretaría General
- De representación: Conferencia de Presidentes, Conferencia de Presidentes de Comisión, Conferencia de Presidentes de Delegación
- Funcionales: Pleno, Comisiones Parlamentarias

#### **2.3.2.1. Órganos de Gobierno**

\* Presidente: La figura del Presidente del Parlamento Europeo es muy importante, pues es quien representa al Parlamento en el exterior y quien lleva a cabo las relaciones con las otras instituciones de la Unión (art. 19 RPE). Es elegido por un período de dos años y medio (como se puede observar, es la mitad de una legislatura parlamentaria) con la posibilidad de ser renovado en el cargo. Para ser elegido, primero los Grupos Políticos presentan su candidatura, posteriormente se procede a una votación en la que el ganador será quien obtenga la mayoría absoluta de los votos emitidos. En caso de que ninguno logre esta mayoría después de tres votaciones, en la cuarta ronda sólo podrán participar los dos aspirantes que hayan obtenido más votos a favor en la tercera ronda. Si persiste el empate, ganará el diputado de mayor edad (art. 13 RPE).

El Presidente es asistido por catorce Vicepresidentes, quienes son elegidos por votación y por mayoría absoluta. La función de éstos es de sustituir al Presidente en caso de ausencia o impedimento y podrán representar al Parlamento en determinadas ceremonias y actos (art. 20 RPE).

Además de representar al Parlamento en el exterior, las funciones del Presidente al interior de la institución incluyen abrir, suspender y levantar las sesiones; presidir y dirigir las deliberaciones; mantener el orden; vigilar el cumplimiento del Reglamento; conceder la palabra; someter a votación los asuntos y proclamar el resultado de las votaciones. Puede intervenir en los debates siempre y cuando abandone la Presidencia, que volverá a ocupar una vez finalizado el debate sobre el tema (art. 19 RPE). Es el

Presidente del Parlamento Europeo quien, con su firma, da orden legal a todos los actos legislativos adoptados por el método de codecisión, siendo la más importante la que se asienta en el proyecto de presupuesto de la Unión Europea para hacerlo efectivo.

\* Mesa: Es la encargada del funcionamiento interno del Parlamento. Está integrada por el Presidente del Parlamento Europeo (quien en caso de empate en la votación, tendrá el voto de calidad), los catorce Vicepresidentes y cinco Cuestores (estos últimos tienen voz, pero no voto) (art. 21 RPE).

Las funciones de la Mesa incluyen las de resolver los asuntos económicos, de organización y administrativos que afecten a los diputados, a su secretaría y a sus órganos; es la que autoriza las reuniones de las comisiones fuera de los lugares habituales de trabajo; resuelve los asuntos referentes al desarrollo de las sesiones y nombra al Secretario General (art. 22 RPE).

\* Junta de Cuestores: Se integra por cinco diputados (o cuestores) elegidos a través del mismo método que los Vicepresidentes por un período de dos años y medio con opción de renovación, quienes se encargan de los asuntos administrativos y económicos que afecten directamente a los diputados, es decir, se encargan de que éstos dispongan de la infraestructura necesaria para ejercer sus mandatos (art. 25 RPE).

\* Secretaría General: El Secretario General, nombrado por la Mesa, ejerce sus funciones con total imparcialidad y es el encargado de dirigir a los alrededor de 5 000 funcionarios que son reclutados por los países de la Unión para asistir a los eurodiputados. En su mayoría (1/3 de sus efectivos) sus funcionarios son traductores e intérpretes para cubrir las 22 lenguas oficiales que tiene el Parlamento Europeo. Su sede se encuentra en Luxemburgo (art. 197 RPE).

### **2.3.2.2. Órganos de Representación**

\* Conferencia de Presidentes: Aquí están representados los grupos políticos del Parlamento Europeo. Está integrada por el Presidente del Parlamento y por los presidentes de los grupos políticos. Los eurodiputados no inscritos estarán representados por dos de ellos, asistirán a las reuniones pero no tendrán derecho a voto (art. 23 RPE).

Dentro de sus funciones destacan la organización de los trabajos del Parlamento Europeo y su programación legislativa, que consiste en la elaboración del proyecto de orden del día; es el órgano competente en los asuntos vinculados a las relaciones con las demás instituciones y órganos de la Unión, así como con los parlamentos nacionales de

los Estados miembros; será el órgano competente en los asuntos vinculados a las relaciones con terceros países y con instituciones u organizaciones extracomunitarias; se encarga de la composición y competencias de las Comisiones; distribuye los escaños en el salón de sesiones; presentará a la Mesa propuestas en lo referente a problemas administrativos y presupuestarios de los grupos políticos (art. 24 RPE).

\* Conferencia de Presidentes de Comisión: Está integrada por los presidentes de todas las Comisiones Permanentes o Temporales. Sus representantes elegirán a su presidente. Esta Conferencia podrá formular recomendaciones a la Conferencia de Presidentes sobre el trabajo de las Comisiones y el establecimiento del orden del día (art. 26 RPE).

\* Conferencia de Presidentes de Delegación: Se integra por los presidentes de todas las delegaciones interparlamentarias permanentes. Sus representantes elegirán a su presidente. Su función consiste en establecer un vínculo entre los parlamentos nacionales y los grupos del Parlamento Europeo, por lo que podrán formular recomendaciones a la Conferencia de Presidentes sobre el trabajo de las delegaciones (art. 27 RPE).

### **2.3.2.3. Órganos Funcionales**

\* Pleno. Es la reunión de todos los miembros del Parlamento Europeo que se lleva a cabo una semana al mes en Estrasburgo. En estas reuniones se determinan las cuestiones que serán examinadas por las Comisiones Parlamentarias para, posteriormente, ser discutidas y aprobadas por el propio Pleno.

\* Comisiones Parlamentarias. Para agilizar y hacer mejor su trabajo (y porque sería imposible que los eurodiputados atendieran todos los asuntos de que conoce la institución, el Parlamento Europeo se divide en Comisiones que, dependiendo de su temática, pueden ser Permanentes o Temporales.

En la actual Legislatura (y con datos de enero de 2008), existen 20 Comisiones Permanentes<sup>63</sup> y 1 Comisión Temporal.<sup>64</sup> Las primeras se constituyen al inicio de la Legislatura y se dividen en materias específicas, algunas de ellas de investigación. La

---

<sup>63</sup> Asuntos Exteriores; Desarrollo; Comercio Internacional; Presupuestos; Control Presupuestario; Asuntos Económicos y Monetarios; Empleo y Asuntos Sociales; Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria; Industria, Investigación y Energía; Mercado Interior y Protección del Consumidor; Transportes y Turismo; Desarrollo Regional; Agricultura y Desarrollo Rural; Pesca; Cultura y Educación; Asuntos Jurídicos; Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior; Asuntos Constitucionales; Derechos de la Mujer e Igualdad de Género; Peticiones.

<sup>64</sup> Cambio climático..



elección de los miembros que integrarán las Comisiones se realiza a través de candidaturas que presentan los grupos políticos y los diputados no inscritos; posteriormente la Conferencia de Presidentes presentará las propuestas al Parlamento Europeo que los elegirá por votación en el Pleno. La composición de las Comisiones reflejará, en la medida de lo posible, la composición del Parlamento (art. 177 RPE). Su misión es simplificar y agilizar el trabajo del Parlamento Europeo pues, a partir de los informes de las Comisiones, el Pleno delibera y vota.

Por su parte, las Comisiones Temporales son las que se crean para tratar un trabajo concreto, y su mandato no puede exceder los doce meses. Tanto las Comisiones Permanentes como las Temporales pueden, previa conformidad de la Conferencia de Presidentes, constituir en su seno una o más subcomisiones que le ayudarán en su trabajo. Por lo general, el reparto de los puestos de las Comisiones se lleva a cabo a través de acuerdos entre los grupos políticos, por lo que su votación en el Pleno no suele presentar ningún tipo de problemas.

## **2.4. Competencias del Parlamento Europeo**

Siendo la Asamblea multinacional más grande del mundo, sus competencias son muy parecidas a las de una Asamblea nacional: aprobar leyes y servir como contrapeso a los otros poderes encargados de la toma de decisiones. Sin embargo, las competencias reales del Parlamento Europeo y su fuerza de acción lo sitúan por debajo, si hacemos la comparación, de un parlamento nacional.

Desde 1952, año en que se crea la primer Asamblea Parlamentaria de la CECA, los poderes del Parlamento han ido en aumento paulatinamente, sobre todo en materia de cooperación legislativa junto con el Consejo. A pesar de que el Proyecto Spinelli (aprobado en 1984) fue visto como muy radical para ser aprobado en ese momento, a partir del Acta Única Europea de 1986 poco a poco se le ha otorgado mayor peso al Parlamento Europeo en la toma de decisiones de la Unión hasta llegar, en 1992, al método de codecisión, que establece una paridad, aunque en un círculo no muy amplio de rubros, entre el Consejo y el Parlamento Europeo.

Las competencias del actual Parlamento Europeo se dividen en tres grupos: de control; legislativas; y presupuestarias.

### 2.4.1. Competencias de Control

Éstas son básicas en un sistema de equilibrio entre poderes, y consiste en que una institución es capaz de cuestionar y limitar a otra, evitando así que los ideales de democracia se tornen en un poder absoluto.

La moción de censura es el procedimiento mediante el cual el Parlamento Europeo puede cesar a la Comisión por inconsistencias en su gestión. Estipulado en el artículo 201 de los Tratados de Roma, se faculta al Parlamento Europeo a presentar una moción de censura si es apoyada por la décima parte de los eurodiputados (79 parlamentarios) además, debe estar por escrito y explicar detalladamente sus motivos. Acto seguido, el Presidente del Parlamento Europeo la hace del conocimiento de la Comisión y del resto de los eurodiputados para que sea debatida y votada. La votación será pública y, para que la moción de censura prospere, deberá ser aprobada por mayoría de dos terceras partes de los votos emitidos que representen, a su vez, la mayoría de los miembros que integran el Parlamento (art. 100 RPE). En otras palabras, en un supuesto de que todos los eurodiputados (785) estén presentes en una votación de moción de censura, se necesita 523 votos a favor para cesar a la Comisión; con esto también se cumple con la representación mayoritaria de todos los diputados (400, 51%).<sup>65</sup>

En caso de que la moción de censura sea aprobada con los lineamientos antes mencionados, todos los miembros de la Comisión, 27, deberán renunciar colectivamente a sus cargos, debido a que los Tratados no reconocen la responsabilidad política individual. Hasta ahora, se han presentado siete mociones de censura, sin embargo, seis de ellas han sido rechazadas y una más retirada antes de ser votada. Esto nos demuestra que es fácil juntar las 79 firmas necesarias para presentarla al Presidente del Parlamento, pero no lo es juntar las dos terceras partes de los eurodiputados, pues se necesita el apoyo de los dos grupos políticos más numerosos y un poco más. La única ocasión en que la Comisión dimitió fue en marzo de 1999: en enero de 1999 el Partido Socialista Europeo solicitó una moción de censura bajo acusaciones de corrupción y fraude por parte de algunos comisarios, esto obligó al Parlamento Europeo a crear un comité de

---

<sup>65</sup> El Reglamento del Parlamento Europeo establece, en su artículo 149, que habrá quórum para las votaciones importantes (es decir, excluyendo el orden del día) cuando se encuentre reunida en el salón de sesiones la tercera parte de los diputados que integran el Parlamento. En otras palabras, sólo son necesarios 262 diputados para realizar una votación, pero éstos no representarían a la mayoría de sus miembros en caso de que se exija el 51 por ciento de éstos.

investigación, el cual presentó un informe sobre irregularidades en la gestión de la Comisión. Estas graves acusaciones llevaron a la institución acusada, presidida por el luxemburgués Jacques Santer, a dimitir colectivamente antes de que una nueva moción de censura fuese presentada y votada en el Pleno.

El Parlamento Europeo no sólo tiene un poder de censura sobre la Comisión, sino que puede decidir sobre quien será el Presidente de la Comisión a través del proceso de investidura de la Comisión, facultad reforzada en 1997 con el Tratado de Ámsterdam. Este procedimiento se divide en dos fases: En la primera, los jefes de Estado o de Gobierno, en común acuerdo, proponen a una personalidad del ámbito de la Unión para ser candidato a la presidencia de la Comisión. Una vez elegido el candidato, es presentado al Parlamento Europeo el que lo aprobará (por mayoría simple) o lo rechazará (en caso de ser rechazado se debe presentar un nuevo candidato en un plazo máximo de un mes). En la segunda fase, el Presidente electo escoge a quienes serán sus comisarios, su gabinete, de listas<sup>66</sup> que son proporcionadas por cada Estado miembro, es decir, elige un comisario de cada país para que finalmente la Comisión esté integrada por 27 comisarios (contando al Presidente). Una vez conformado el gabinete, es presentado al Parlamento Europeo quien tendrá que aprobarlo por mayoría simple. Se puede distinguir aquí dos tipos de negociación, en la primera fase entre los Estados y el Parlamento Europeo y, en la segunda fase, entre el Presidente y el Parlamento Europeo pero, en ambos casos, el Parlamento tiene la última palabra.

En relación al Consejo, el Parlamento Europeo no tiene el mismo poder que con la Comisión, pero también funge como control democrático y contrapeso. Esto lo hace a través de la formulación de preguntas, que pueden ser realizadas por una Comisión, un grupo político o 37 diputados como mínimo, dirigidas al Consejo o a la Comisión, las cuales pueden ser respondidas de manera oral o de manera escrita (si así es requerido por los parlamentarios).<sup>67</sup> Además, y como se lo permite su propio reglamento, el Parlamento Europeo puede, previa solicitud de una cuarta parte de sus miembros, crear una Comisión de Investigación para examinar alegatos vinculados a presuntas infracciones o mala administración en la aplicación del Derecho comunitario que resultaren de los actos de alguna institución de la Unión (art. 176 RPE).

---

<sup>66</sup> Estas listas contienen a tres candidatos de cada Estado miembro.

<sup>67</sup> Para conocer sobre los requerimientos específicos de las preguntas y sus respectivas respuestas, véanse los artículos 108 y 110 del Reglamento del Parlamento Europeo.

## 2.4.2. Competencias Legislativas

Éstas están muy relacionadas con el sistema de toma de decisiones explicado en el primer capítulo de esta tesis. Las competencias legislativas del Parlamento Europeo son tres: consulta, dictamen conforme y codecisión; la diferencia radica en el grado de participación y rol que jugará el Parlamento Europeo en la aprobación o creación de leyes, la cual se encuentra estipulada en los Tratados. Por tal motivo, la comisión parlamentaria competente de conocer sobre una iniciativa de la Comisión, deberá en primer lugar verificar el fundamento jurídico, estipulado en la legislación comunitaria, para saber que tipo de competencia legislativa tendrá el Parlamento Europeo.

Cabe mencionar en este punto que, a pesar de que son conocidas como “competencias legislativas”, en realidad el Parlamento Europeo no posee un poder legislativo propiamente dicho, como lo tiene un parlamento nacional. El Parlamento Europeo no tiene poder de iniciativa (que es exclusivo de la Comisión), únicamente puede recomendar a ésta, si así lo decidiera la mayoría de los eurodiputados, sobre la urgencia o conveniencia de atender un tema en específico a través de un proyecto de normativo, y será la Comisión la encargada de elaborar, si así lo hallara necesario, una iniciativa de ley encaminada a regular el tema (art. 192 TCE; art. 33, 34, 39 RPE).

De este hecho se desprende la acusación sobre el déficit democrático que sufre el Parlamento Europeo, pues es percibido como una institución comunitaria que, a pesar de ser la única que representa directamente a los ciudadanos, no tiene el poder suficiente para defender sus intereses (de manera directa con la elaboración de leyes). Lo anterior produce una imagen en el ciudadano europeo de que el proceso de integración de la Unión Europea es un proyecto elitista, pues las directivas son hechas por los gobiernos y no por los pueblos.

El Parlamento Europeo no tiene poder de decisión, lo más cercano es su poder de codecisión que comparte junto con el Consejo, y esto a partir de 1992. A nivel toma de decisiones, los Tratados han reforzado los poderes de “veto” y “control”, en lugar de darle una fuerza legislativa propia. Es así como el Parlamento Europeo posee la moción de censura; puede rechazar el proyecto de presupuesto europeo; puede, a través del dictamen conforme, rechazar la adhesión de un nuevo Estado a la Unión o rechazar un acuerdo internacional. Sin embargo, y para bien del Parlamento Europeo, también se han ampliado los temas que deben ser aprobados a través del método de codecisión y,

actualmente, alrededor de 75% del poder legislativo de la Unión Europea es compartido entre el Parlamento y el Consejo.

### 2.4.3 Competencias Presupuestarias

Si bien este poder puede englobarse dentro de las competencias legislativas (pues se encuentra entre los temas que se deciden utilizando el método de codecisión), es importante mencionarlo de manera separada pues, a diferencia de los demás rubros de la codecisión, en este caso el Parlamento Europeo interviene desde el principio, es decir, desde la elaboración del proyecto presupuestario a través de su Comisión de Presupuestos.

Éstas no fueron competencias del Parlamento Europeo hasta los años setenta, cuando se firman el Tratado de Luxemburgo (22 abril de 1970) y el Tratado de Bruselas (22 julio de 1975), también conocidos como Tratados Presupuestarios, los cuales le otorgaron poderes presupuestarios y crearon el Tribunal de Cuentas.

Según establecen estos Tratados, la Comisión, luego de recopilar la información emitida por las cinco instituciones comunitarias, elabora un borrador del presupuesto el cual debe estar en manos del Consejo el 1º de septiembre del año anterior al de referencia. El Consejo vota por mayoría cualificada y envía un segundo borrador al Parlamento Europeo a más tardar el 5 de octubre. Si los parlamentarios votan a favor del borrador, el presupuesto es aprobado; en caso de enmendarlo o rechazarlo, lo regresan al Consejo que revisa las posibles enmiendas y elabora un nuevo borrador.<sup>68</sup> Debido a que se trata de un procedimiento de codecisión, ambas instituciones deben colaborar entre sí y llegar a un común acuerdo pues, mientras el Parlamento Europeo tiene la última palabra en temas como gastos en favor de regiones menos prósperas y la lucha contra el desempleo, el Consejo es el que decide en materia de gastos agrícolas.

El Parlamento Europeo puede, con dos terceras partes de los votos emitidos que representen a la mayoría de sus miembros, rechazar el proyecto de presupuesto forzando a la creación de un nuevo proyecto. Es el Parlamento Europeo el que aprueba definitivamente el presupuesto en su totalidad a través de la firma de su Presidente.

---

<sup>68</sup> Alfredo Iglesias Suárez, *El nuevo marco financiero de la Unión Europea*, Universidad de Castilla, en <http://www.uclm.es/dep/geoterr/ldrlibro/pdf/teorica/bloque%201/modulo%201.2/B1-MI2-C.pdf>

## 2.5. El Presupuesto del Parlamento Europeo

Así como los parlamentos nacionales funcionan con dinero del erario público, para el Parlamento Europeo es destinada cierta cantidad de fondos que provienen del presupuesto europeo. El dinero que recibe el Parlamento Europeo es fijado anualmente de manera conjunta, como ya se explicó, por esta institución y el Consejo.

Para el periodo 2006, de un total de € 112 075 965 076 que representa el presupuesto europeo, el Parlamento Europeo recibió € 1 321 600 000. Como puede observarse, si bien es una cifra enorme, solamente representa el 1.17% del dinero destinado para la Unión Europea. Sin embargo, este tema ha generado una gran desconfianza entre los ciudadanos que creen en la institución comunitaria, pero no así en los eurodiputados, debido a la escasa, mala y negativa información que poseen con respecto a la manera en que esta enorme suma de dinero es empleada.

Según un estudio hecho por el *Eurobarómetro* en otoño de 2003, el 37% de los encuestados pensaba que los medios de comunicación nacionales no ofrecían una cobertura suficiente sobre los asuntos europeos<sup>69</sup>; sin embargo, la confianza en el Parlamento Europeo era positiva en un 54% de los encuestados, ocho puntos porcentuales arriba de la Comisión, que era la segunda institución comunitaria que contaba con el apoyo ciudadano.<sup>70</sup>

Para los europeos es muy importante la transparencia, por lo que se puede consultar a través de Internet cualquier dato relacionado con el Parlamento Europeo, sus fondos y la administración de los mismos. Esto incrementa la credibilidad de la institución ante la ciudadanía, pero también provoca críticas pues se habla de derroche, mal uso y gastos innecesarios de recursos que se podrían utilizar en otros ramos.

En el rubro de instalaciones, el Parlamento Europeo destinó en 2006 un monto de € 255 451 335 por concepto de inmuebles, mobiliario y material, de los cuales € 39 426 776 se destinaron para el pago de alquileres de sus representaciones en cada uno de los 27 países miembros de la Unión. Esto nos conduce al primero de los debates, las sedes. Es comprensible que el Parlamento Europeo posea una representación en cada Estado miembro para que los ciudadanos lo sientan “más cerca”, sin embargo, posee además tres sedes generales: la primera se encuentra en Estrasburgo, Francia, aquí se

---

<sup>69</sup> Datos obtenidos del Eurobarómetro 60 en <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/251&format=HTML&aged=0&language=es&guiLanguage=en>.

<sup>70</sup> Véase Eurobarómetro 65 en [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb65/eb65\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb65/eb65_en.htm).

celebran las sesiones plenarias una vez al mes, con duración de una semana cada una; la segunda se encuentra en Bruselas, Bélgica, donde dos semanas al mes, entre cada sesión plenaria, se reúnen las Comisiones Parlamentarias y una semana (distinta a las dos anteriores) se reúnen los grupos políticos, también aquí se llevan a cabo las sesiones plenarias extraordinarias; la tercer sede es la ciudad de Luxemburgo, Luxemburgo, donde se encuentra la Secretaría General y sus 5 000 funcionarios que laboran en ella.

Lo anterior responde a razones de tipo histórico y político. Las Comunidades surgieron en períodos distintos y sus sedes no fueron las mismas, la CECA, creada en 1951, se estableció en Luxemburgo mientras que CEE y EURATOM, creadas en 1957, eligieron principalmente Bruselas. En cuanto a Estrasburgo, fue elegida por su simbolismo, como la imagen de reconciliación entre Francia y Alemania (debido a que se encuentra en la región francesa de Alsacia, en los límites de la frontera con Alemania, quien en el pasado había reclamado su autoridad sobre dicha zona), además de que ésta también es la sede del Consejo de Europa. Las tres sedes fueron establecidas en los tratados en 1997 cuando, junto con el Tratado de Ámsterdam, se firmó el *Protocolo sobre la fijación de las sedes de las instituciones y de determinados organismos y servicios de las Comunidades Europeas y de Europol*.<sup>71</sup>

El trabajar en tres sedes que se encuentran en tres países diferentes no sólo implica gastos de mantenimiento que, en el 2006, fueron de € 48 069 055 por concepto de limpieza, energía y telecomunicaciones; también se tienen que tomar en cuenta los gastos de viajes, estancias y dietas de los eurodiputados, entrando aquí al segundo debate pues en ese año se destinaron € 109 296 000 para dicho ramo.

Los eurodiputados reciben una compensación por sus traslados a las sedes del Parlamento Europeo con base a un tabulador, en éste, mientras más lejos viva el eurodiputado, más dinero recibirá porque su boleto de avión es más costoso. Sin embargo, las facilidades que otorga el Parlamento Europeo han provocado algunos abusos, pues los parlamentarios, con la intención de recibir más dinero, declaran como su residencia la propiedad que más alejada se encuentre de Estrasburgo, aunque en realidad vivan en otro lugar más cercano.<sup>72</sup> Más aún, llegaron a declarar asistencia a reuniones de Comisiones de las que ni siquiera forman parte o a las que llegaron,

---

<sup>71</sup> Véase Tratado de Ámsterdam y Protocolo en <http://www.ucm.es/BUCM/be/coledigi/de002.pdf>

<sup>72</sup> Tal es el caso del diputado español del Partido Popular José Ignacio Salafranca quien, a pesar de que él y su familia radican en Bruselas, declaró como propia la residencia de sus padres en Madrid; o el diputado González Triviño quien decidió cambiar su domicilio de Zaragoza (donde había sido alcalde y concejal durante 15 años) a Tenerife, en las Islas Canarias. Véase Jesús Bueno, *Babilonia y Babel. El Parlamento Europeo desde adentro*, Grupo Zeta, España, 1999, p. 130.

firmaron su asistencia pero no entraron. Por tal motivo, en 1997, la Mesa del Parlamento estableció que los diputados sólo cobrarían el 50% de su dieta (reembolso) correspondiente si no participaban en al menos la mitad de las votaciones de ese día.

Todo se hace con base a un tabulador preestablecido, y no se le exige al diputado comprobación alguna; por ejemplo, un pasaje aéreo redondo de Berlín a Bruselas en la clase económica más alta representa un reembolso de € 1 000, sin importar que el diputado haya viajado en la clase más barata que cuesta € 200. Incluso pueden reclamar reembolso en caso de transportación terrestre recibiendo, aparte de la dieta por distancia, € 67 por los primeros 500 kilómetros y € 28 por kilómetro adicional; todo lo anterior sin la necesidad de comprobar que se viajó en realidad o si el traslado respondió a razones de trabajo y no personales.<sup>73</sup>

Otro tipo de dieta que reciben los eurodiputados es destinada a la asistencia parlamentaria que, para el 2006, fue de € 136 289 000. Esto significa que los parlamentarios pueden contratar ayudantes, secretarios, etc., para asistirlos en su mandato, y para ello reciben mensualmente la cantidad de € 12 576 cada uno. De igual manera, no están obligados a declarar el nombre ni el número de asistentes contratados, por lo que generalmente esta suma de dinero va directamente a la cuenta familiar al contratar parientes que nada tienen que ver con la vida política. Los restantes € 25 821 416 están destinados para gastos en las actividades parlamentarias, que incluye alojamiento, alimentación, transporte, gastos de oficina, gastos postales, etc. Tomando en cuenta que a los eurodiputados se les han otorgado vales de taxi, que algunos pasan la noche en hoteles baratos o como huéspedes de los grupos de presión, que la papelería y los focos de luz son gratuitos para ellos, en realidad esa cantidad mensual adicional de alrededor de € 3 000 es utilizada para comer. Haciendo cuentas, cada eurodiputado recibe mensualmente alrededor de € 15 000, sin contar los reembolsos de viaje y su sueldo, el cual abordaré posteriormente.

Dentro de los gastos Parlamentarios un rubro de gran interés, no sólo por su monto sino también por su importancia, corresponde a los traductores e intérpretes. No se sabe con exactitud la cantidad que el Parlamento Europeo emplea para esto, debido a que algunos traductores son contratados externamente y no figuran dentro del personal, pero se estima que en esta categoría se gasta una tercera parte de su presupuesto, es decir, alrededor de € 440 500 000, una cifra comprensible si se toma en cuenta que la

---

<sup>73</sup> Datos obtenidos de Hans Herbert von Arnim, *¿Fraudulento e Inaceptable? El crecimiento incontrolado de las dietas en el Parlamento Europeo* en <http://www.hfv-speyer.de/vonArnim/anuar26hans.pdf>.



Unión Europea posee 23 idiomas oficiales y que sus resoluciones más importantes deben traducirse a todos ellos. Actualmente laboran alrededor de 2 500 traductores en el Parlamento Europeo y, para el año 2006, fueron destinados € 29 590 000 solamente para pagos de intérpretes de conferencias.<sup>74</sup>

Por último, cada eurodiputado tiene un sueldo por ejercer esa función y es pagado por sus respectivos gobiernos, este salario es igual al que reciben los diputados en los parlamentos nacionales en su respectivo país. Lo que lleva a una desigualdad salarial enorme por realizar el mismo trabajo, en el mismo lugar, con el mismo fin, y todo por la diferencia de nacionalidad. Por ejemplo, un eurodiputado italiano recibe mensualmente, por parte de su gobierno nacional, € 11 779, un portugués € 3 448, un español € 2 540 y un húngaro € 800. Haciendo cuentas, la diferencia salarial entre los eurodiputados italianos y los húngaros es de € 10 979, y un eurodiputado italiano gana al mes, sumando las dietas del Parlamento Europeo a su salario, € 26 779. Esto es percibido por la gente como excesivo, sobre todo comparado con el nivel de vida de los ciudadanos en Europa, el desempleo y el hecho de que el trabajo realizado por los parlamentarios se percibe como muy sencillo y cómodo, “eso explica en buena medida la mala imagen que los políticos tienen en general, y el aumento del escepticismo y la abstención electoral entre los europeos”.<sup>75</sup>

Esta es la manera en que los eurodiputados recibirán su pago durante la Legislatura 2004-2009 puesto que, el 23 de junio de 2005, el Parlamento Europeo aprobó el Estatuto del Diputado Europeo por 403 votos a favor mediante el cual, el sueldo de los eurodiputados será igual para todos sin importar su nacionalidad a partir del 2009. Su salario será de € 7 000 mensuales, que representa el 38.5 por ciento de lo que recibe un juez del Tribunal de Justicia de la Unión Europea; además, los controles sobre las dietas se volverán más estrictos y los eurodiputados recibirán sólo los reembolsos de los gastos en los que verdaderamente incurran. Actualmente, como los salarios son proporcionados por los gobiernos nacionales, pagan impuestos en sus respectivos países pero, a partir del 2009, este impuesto se volverá comunitario (como el que pagan todos los demás funcionarios europeos) debido a que los salarios de los eurodiputados se pagarán con cargo al presupuesto de la Unión. Esta propuesta, que llevaba más de 20 años estancada, ha sido aprobada por el Consejo el 19 de julio de

---

<sup>74</sup> Datos presupuestarios divididos por ramos obtenidos de *Presupuesto en línea* en <http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-es.htm>.

<sup>75</sup> Jesús Bueno, *Babilonia y Babel*, *op. cit.*, p. 122.

2005, por lo que entrará en vigor, como estaba previsto, el primer día de la Legislatura del Parlamento Europeo que se iniciará en el año 2009.<sup>76</sup>

Para finalizar con el tema presupuestario del Parlamento Europeo hay que mencionar que, si bien se está trabajando para transparentar el gasto de recursos y ganar la confianza de la ciudadanía europea, se está fallando en un aspecto importantísimo, que es el de la información y la comunicación con los votantes pues, en este rubro, el Parlamento Europeo destinó para el 2006 solamente € 20 000 000, una cifra muy limitada si tomamos en cuenta que eran alrededor de 352 700 000 ciudadanos con derecho a voto en los entonces 25 países, y que éstos declararon en un 40% que no poseían la información suficiente a la hora de tener que emitir su voto.

## **2.6. El Sistema Electoral del Parlamento Europeo**

Éste ha sido un tema que se ha abordado desde la primera elección directa al Parlamento Europeo de 1979, la necesidad de que exista un sistema electoral único para todos los Estados miembros de la Unión Europea. Según el artículo 190 fracción 4 del Tratado de Ámsterdam:

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.

El Consejo establecerá por unanimidad, previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, que se pronunciará por mayoría de sus miembros, las disposiciones pertinentes y recomendará a los Estados miembros su adopción, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.<sup>77</sup>

Sin embargo, hasta la fecha, no existe un procedimiento único para la elección de los eurodiputados. El procedimiento es regulado por las leyes nacionales de cada Estado miembro, provocando confusión entre los mismos ciudadanos que ven acrecentado su desconocimiento sobre la institución.

---

<sup>76</sup> Véase *Decisión del Parlamento Europeo de 28 de septiembre de 2005 sobre la adopción del Estatuto de los diputados al Parlamento Europeo* en [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/oj/2005/l\\_262/l\\_26220051007es00010010.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/oj/2005/l_262/l_26220051007es00010010.pdf).

<sup>77</sup> Véase Tratado de Ámsterdam.

Por extraño que parezca, y a pesar de que este proyecto de procedimiento único tiene la facultad de que será iniciativa del propio Parlamento Europeo (tomando en cuenta que la gran mayoría de las iniciativas son facultad exclusiva de la Comisión), la Unión Europea no cuenta aún con un sistema electoral común para su elección parlamentaria. Desde los años sesenta se han elaborado diversos informes para realizar proyectos de un procedimiento electoral uniforme, sin embargo, ninguno de ellos ha sido aprobado por el Consejo de Ministros y algunos incluso no han sido aprobados por los mismos parlamentarios.

Se establecen cuatro como los más importantes hasta el momento. El primero de ellos data de 1982, fecha en que se aprobó en el pleno del Parlamento Europeo el denominado Proyecto Seitlinger. Dentro de las propuestas de este proyecto destaca la creación de circunscripciones electorales plurinominales, cada circunscripción aportaría entre 3 y 15 escaños (dependiendo el tamaño de la población de cada distrito) que serían elegidos a través del sistema de representación proporcional. Un no nacional podría ser candidato de su Estado de residencia siempre y cuando hubiera vivido allí al menos cinco años antes de la elección (esto da mayor fuerza al criterio de nacionalidad sobre el de residencia, principalmente para Bélgica y Luxemburgo que temían por una fuerte migración). Por último, plantea que las elecciones deberían de ser máximo durante dos días, sin establecer cuales serían estos días.

El proyecto fue aprobado por el pleno del Parlamento Europeo el 10 de marzo de 1982. Sin embargo, y como era de esperarse, fue rechazado en el Consejo por Reino Unido y Francia al verse afectados por estas propuestas; el primero debido a que empleaba en sus escrutinios nacionales un sistema mayoritario (contrario al proporcional), y el segundo, con la división en circunscripciones, vería afectado su principio de indivisibilidad de la República.

El segundo proyecto tuvo un final aún más penoso, pues ni siquiera pudo ser presentado a votación en pleno del Parlamento Europeo. El proyecto Bocklet en realidad no fue un avance en la búsqueda de un acuerdo europeo, debido a que intentaba dar una imagen de flexibilidad y no imposición, dejó de lado su ideal principal que era de establecer reglamentos comunes. Bajo la premisa de *uniformidad no debe implicar identidad sino coincidencia entre elementos esenciales*, deja en manos del Estado el decidir entre el establecimiento de una o varias circunscripciones electorales. Si bien elimina el requisito de residencia de cinco años para los no nacionales, los Estados tendrán la facultad de regular el voto pasivo. Establece también que cada Estado tiene la

autoridad de fijar un porcentaje mínimo necesario para la obtención de escaños, y recomienda que éste no debe ser mayor al cinco por ciento. Se podría decir que la única aportación del proyecto fue fijar la mayoría de edad para el voto activo, que sería de 18 años, aunque ya los Estados lo habían determinado así en sus respectivas legislaciones.

Este proyecto fue aprobado por la Comisión de Asuntos Políticos del Parlamento Europeo el 22 de marzo de 1985 con 16 votos a favor, 8 en contra y 13 abstenciones. Esta división provocó que la iniciativa nunca fuera presentada al pleno del Parlamento.

En este momento era claro algo, un procedimiento electoral uniforme se lograría a través de un proceso gradual, como diría el eurodiputado De Gucht en su proyecto aprobado el 26 de noviembre de 1992, mediante la *armonización de los elementos básicos*. Si bien deja algunos aspectos en manos de los Estados, logra definir orientaciones generales en el proceso electoral. El sistema de representación sería proporcional, fijándose un mínimo de tres por ciento y un máximo de cinco por ciento de los votos emitidos para que los partidos nacionales logren escaños en el Parlamento Europeo; cada Estado puede elegir entre el sistema de circunscripción nacional único o el sistema de circunscripciones plurinominales, el que decida aplicar una circunscripción uninominal, está obligado a elegir por sistema proporcional al menos 1/3 del total de escaños en juego. En cuanto al derecho al voto, respeta la edad de 18 años en voto activo y fija para el voto pasivo un requisito de residencia de un año anterior a la fecha de la elección. Las fechas de las elecciones se establecen entre el jueves y el domingo de la misma semana.<sup>78</sup>

Al año siguiente, se aprobó la Directiva 93/109/CE del Consejo de 6 de diciembre de 1993 por la que se fijan las modalidades de ejercicio de sufragio activo en las elecciones al Parlamento Europeo por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales. Esta Directiva estipula, en su artículo 3º, que toda persona tendrá derecho de sufragio activo y pasivo en el Estado miembro de residencia en las elecciones al Parlamento Europeo, siempre y cuando sea ciudadano de la Unión y que, sin haber adquirido la nacionalidad del Estado miembro de residencia, cumpla las condiciones de la legislación nacional del país receptor. Con esto se da mayor importancia al criterio de residencia sobre el de nacionalidad.

La segunda mitad de los años noventa abre la posibilidad de llegar a un acuerdo en dos aspectos que habían sido muy delicados en el pasado: la división en

---

<sup>78</sup> Véase *El derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales y europeas del ciudadano de la Unión Europea* de la Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes en <http://www.cervantesvirtual.com>

circunscripciones y el sistema proporcional. Primero, en marzo de 1996, el entonces presidente de la República Francesa Jacques Chirac se declaró a favor de un sistema electoral proporcional de tipo regional, pues pensaba que éste aumentaba la legitimidad y la representatividad en las elecciones. Por su parte Tony Blair, en el Reino Unido, cuyo sistema electoral siempre había sido de tipo mayoritario, por primera vez en 1999 cambió y utilizó en elecciones nacionales el sistema proporcional. Esto anterior permitía que se adecuara perfectamente el proyecto de procedimiento único en sus aspectos más sensibles.

El último de los proyectos fue aprobado por el pleno del Parlamento Europeo el 15 de julio de 1998. El denominado Proyecto Anastassopoulos va un paso más adelante, al procurar elecciones de carácter más europeo a partir de 2009. Dentro de sus planteamientos destacan: los diputados al Parlamento Europeo serán elegidos según el sistema proporcional; cada Estado construirá sus circunscripciones territoriales, si el Estado tiene menos de 20 millones de habitantes no estará obligado a esta delimitación; los diputados electos representarán al pueblo y no a sus circunscripciones; se puede establecer un umbral mínimo de votos requeridos que no podrá ser superior al cinco por ciento; un representante en el Parlamento Europeo no podrá ser representante en su parlamento nacional simultáneamente (incompatibilidad nacional); a partir de 2009, el 10% de los escaños del Parlamento Europeo se elegirá a través de listas según un sistema proporcional en una circunscripción única formada por el territorio de los Estados miembros de la Unión Europea. Además, recomienda la paridad de género; que las elecciones sean en el mes de mayo para evitar el período vacacional; y que se reduzcan los días para la elección a uno o dos días máximo, proponiendo el fin de semana.<sup>79</sup>

A pesar de que no ha sido aceptada como Directiva por la Unión, bajo estos lineamientos se llevaron a cabo las elecciones al Parlamento Europeo de 2004, y en el siguiente cuadro se pueden apreciar algunas de las especificidades de los Estados con respecto al sistema electoral nacional en relación al Proyecto Anastassopoulos:

---

<sup>79</sup> Véase *Resolución del Parlamento Europeo sobre la elaboración de un proyecto de procedimiento electoral fundado en principios comunes para la elección de los diputados al Parlamento Europeo*, Dirección General de Política Interior del Reino de España.

**DIRECTIVAS NACIONALES EN VOTACIONES AL PARLAMENTO EUROPEO**

PAIS	SISTEMA ELECCION	CIRCUNSCRIPCIONES	VOTO ACTIVO	VOTO PASIVO	UMBRAL MINIMO	VOTO OBLIGATORIO
Alemania	proporcional	1*	18 años	18 años	5%	No
Austria	proporcional	1	18 años	19 años	4%	No
Bélgica	proporcional	3	18 años	21 años	-	Si
Chipre	proporcional	1	18 años	25 años	-	Si
Dinamarca	proporcional	1	18 años	18 años	2%	No
Eslovaquia	proporcional	1	18 años	21 años	5%	No
Eslovenia	proporcional	1	18 años	18 años	-	No
España	proporcional	1	18 años	18 años	-	No
Estonia	proporcional	1	18 años	21 años	-	No
Finlandia	proporcional	1	18 años	18 años	-	No
Francia	proporcional	8	18 años	23 años	5%	No
Grecia	proporcional	1	18 años	25 años	3%	Si
Holanda	proporcional	1	18 años	18 años	-	No
Hungría	proporcional	1	18 años	18 años	5%	No
Irlanda	proporcional	4	18 años	21 años	-	No
Italia	proporcional	5	18 años	25 años	-	No
Letonia	proporcional	1	18 años	21 años	-	No
Lituania	proporcional	1	18 años	21 años	5%	No
Luxemburgo	proporcional	1	18 años	18 años	-	Si
Malta	proporcional	1	18 años	18 años	-	No
Polonia	proporcional	13	18 años	21 años	5%	No
Portugal	proporcional	1	18 años	18 años	-	No
Reino Unido	proporcional	12	18 años	21 años	-	No
República Checa	proporcional	1	18 años	21 años	5%	No
Suecia	proporcional	1	18 años	18 años	4%	No

\* Se pueden presentar listas de candidatos a nivel nacional o a nivel Länder (estados, 16 en total)  
 Fuente: elaboración propia, datos Dirección General de Educación y Cultura de la Comisión Europea en <http://www.europarl.europa.eu/members/public.do?language=es> y <http://www.europarl.es/index.php?reqPage=%2Felecciones%2Flegislacion%2Fresumen.html>

Como puede observarse en la tabla anterior, existen muchos elementos de concordancia entre los Estados miembros, a pesar de lo diferente que son sus sistemas electorales. Se puede destacar que, como ya se mencionó, desde 1999 con el cambio que realizó a su sistema el Reino Unido, todos los países utilizan la representación proporcional para la repartición de escaños en el Parlamento Europeo, buscando así que todas las ideologías políticas queden representadas lo mejor posible. La edad mínima

para obtener el derecho al voto activo es igual en todos los Estados, pero si varía y de manera drástica en lo concerniente al voto pasivo, y va desde los 18 años hasta los 25 años. Esto ha originado varias controversias debido a que, si se antepone el principio de la residencia sobre el de la nacionalidad, un italiano con deseos de pertenecer al Parlamento Europeo puede, a sus 18 años, aspirar a ser elegido en Hungría o Finlandia, siempre y cuando cumpla los requisitos del Estado huésped que, por lo general, no va más allá de un año o dos de residencia y estar inscrito en el padrón electoral.

En lo que respecta al umbral mínimo, se puede observar que en algunos casos no se aplica y, en los que si está establecido por la ley nacional, se respeta lo indicado en los proyectos y no rebasa 5% del total de los votos emitidos. Otro aspecto a destacar es que, sólo en cuatro de los Estados miembros de la Unión Europea el voto es obligatorio, por lo que se comprende que el primer proyecto que establecía como obligatorio el voto en todos los Estados adoleciera de apoyo por parte de los gobiernos.

Por último, solamente siete de los 27 miembros de la Unión sobrepasan los 20 millones de población, por lo que los restantes 20 Estados pueden hacer de su territorio una circunscripción única. Sin embargo, de los siete ya mencionados, solamente cinco dividen su territorio en circunscripciones con excepción de Rumania y España que, debido a que éste último tiene problemas de movimientos nacionalistas, no quiere dar tanta fuerza a regiones con sentimientos separatistas y su territorio constituye una sola circunscripción a nivel nacional.

### **3. El Parlamento Europeo frente a la quinta ampliación, viejos y nuevos retos**

La Unión Europea llegaba a finales del siglo XX con enormes retos por resolver, retos que incluso ponían en riesgo la continuidad del proceso de integración. Según el *Eurobarómetro 52*, realizado en octubre de 1999, el apoyo ciudadano para que sus respectivos países continuaran formando parte de la Unión era de 51% (2% más que en marzo de ese mismo año; 3% menos que en octubre de 1998; y 21% menos que en marzo de 1991). Por otro lado, la institución comunitaria que contaba con la mayor confianza de los europeos era el Parlamento Europeo con 53%, seguido por el Tribunal de Justicia y la Comisión con 45% cada uno. Al mismo tiempo, los ciudadanos pensaban en 63% que la importancia del Parlamento Europeo en el proceso de toma de decisiones había crecido.

En cuanto a las prioridades de la Unión Europea, 90% de los encuestados pensaba que la mayor prioridad debería darse al combate al desempleo, seguido por el mantenimiento de la paz y la seguridad en Europa con 89%. Un dato muy importante para resaltar es que sólo 28%, es decir, el último de los rubros mencionados, pensaba que era una prioridad el recibir nuevos miembros en la Unión, indicador relevante si tomamos en cuenta que ya estaba programada la quinta ampliación para finales del 2002, la ampliación hacia el Este, la más grande en toda su historia con 13 potenciales nuevos miembros. De estos, el que más apoyo tenía por parte de los ciudadanos de la Unión para integrarse era Malta con 49%, seguida por Hungría y Polonia con 47% y 44% respectivamente; mientras que Turquía estaba al final de la lista con 30% del apoyo. La aceptación general para estos nuevos candidatos se encontraba en 43%.<sup>80</sup>

Este ambiente era esperado por los líderes de la Unión, por lo que desde el Consejo Europeo de Colonia en junio de 1999 habían fijado los dos aspectos que se debían atender con urgencia: por un lado, habían convocado a una nueva Conferencia Intergubernamental que iniciaría a principios del año 2000 con la finalidad de reformar los Tratados y adaptar las instituciones comunitarias a las necesidades que exigía la nueva ampliación; por otro lado, y con la intención de que el ciudadano se sintiera

---

<sup>80</sup> Datos obtenidos del Eurobarómetro 52 en [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb52/eb52\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb52/eb52_en.pdf).



tomado en cuenta, protegido y más cercano al proceso de integración, el mismo Consejo Europeo acordó la redacción de una Carta de Derechos Fundamentales.

La tarea de la Convención encargada de redactar este documento en realidad no presentaba muchas dificultades, pues simplemente debía “recopilar los derechos protegidos por el ordenamiento comunitario, los instrumentos internacionales y las tradiciones constitucionales, sin tener la posibilidad de incluir nuevos derechos y con el límite de no modificar las Constituciones de los Estados miembros”.<sup>81</sup>

La Convención inició su trabajo en diciembre de 1999 y lo presentó al Consejo Europeo de Biarritz, Francia, en octubre del año 2000. Con 54 artículos divididos en seis categorías: dignidad, libertad, igualdad, solidaridad, ciudadanía y justicia, la Carta fue aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno por unanimidad para que, posteriormente, fuese enviada al Parlamento Europeo y a la Comisión y se pronunciaran respecto a la misma. Los parlamentarios la aprobaron en noviembre de ese año e incluso solicitaron su incorporación a los Tratados (petición que no prosperó), mientras que los comisarios aprobaron la carta en diciembre.

La razón por la que la Carta de Derechos Fundamentales no fue incorporada a los Tratados responde a la responsabilidad jurídica que esto atraería para los Estados miembros en caso de no cumplir con sus postulados; por ello, simplemente fue proclamada *solemnemente*. No obstante, su cometido nunca fue jurídico, debido a que principalmente buscaban que el ciudadano de la Unión abandonara la imagen que tenía sobre el proceso de integración como un acuerdo entre elites políticas que perseguían un bienestar económico a través de la creación de un gran mercado europeo; y que la Unión Europea fuese vista como “una comunidad de valores compartidos”.<sup>82</sup>

### **3.1. El Tratado de Niza y la reforma institucional**

El año 2000 marcaba el rumbo de trabajo que debía tomar la Unión Europea en dos sentidos. Primeramente, abordaría dos aspectos muy importantes para el bienestar comunitario: protección de los ciudadanos de la Unión (Carta de Derechos Fundamentales), y la adecuación de las instituciones ante la quinta ampliación hacia Europa del Este; segundo, el tema profundización-ampliación se realizaría de manera

---

<sup>81</sup> Francisco Aldecoa Luzarraga, *La integración europea op. cit.*, p. 286.

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 289.

conjunta pues, mientras se adaptaban las instituciones para que los 27 Estados miembros estuvieran representados en ellas, se buscaba la manera de agilizar el proceso de toma de decisiones ampliando los rubros que se resolverían por el método de mayoría cualificada en el Consejo.

En esta coyuntura Joschka Fischer, ministro de Asuntos Exteriores de Alemania, en su discurso del 12 de mayo del año 2000, en la Universidad Humboldt de Berlín, dejó ver claramente la idea que tenía su gobierno con respecto a la forma en que debía continuarse con el proceso de integración. Los puntos que se pueden resaltar de su discurso son:

- a) Su preocupación por el hecho de que el proceso de integración era visto por muchas personas como un asunto burocrático controlado por la Eurocracia de Bruselas;
- b) El avance de este sistema de Estados europeos se ha logrado, principalmente, gracias a la alianza de intereses entre franceses y alemanes;
- c) No se puede restringir el espacio de la Unión Europea a Europa Occidental, pues esto traería como consecuencia una Europa dividida en dos sistemas: la integración occidental contra los ideales nacionalistas del viejo sistema oriental;
- d) Distingue dos proyectos paralelos en el proceso de integración: 1. La ampliación tan rápida como sea posible; y 2. La capacidad de Europa para actuar. Sin embargo, y tomando en cuenta el punto anterior, afirma que la ampliación no debe provocar una incapacidad de acción europea, simplemente hay que hacer una reforma institucional;
- e) Los Estados-nación no pueden ser simplemente borrados, por lo que sería un gran error hacer una integración política total eliminando las instituciones nacionales existentes. Un Estado Federal Europeo que reemplazara a los viejos Estados-nación y sus democracias como un nuevo poder soberano sería visto como una construcción artificial que ignora las realidades establecidas en Europa;
- f) Un Parlamento Europeo debe siempre representar dos cosas: una Europa de Estados-nación y una Europa de ciudadanos, por lo que el Parlamento Europeo tiene que estar integrado por dos cámaras;
- g) Para una efectiva división de soberanía entre la Unión Europea y los Estados-nación se requiere un Tratado Constitucional que regule y defina las competencias de cada uno;

- h) Para lograr una buena convivencia entre la Unión Europea y los Estados-nación se requieren tres reformas: 1. Solucionar el déficit democrático; 2. Reordenamiento de las competencias entre instituciones europeas (horizontalmente); y 3. Reordenamiento entre instituciones europeas, Estados-nación, regiones (verticalmente);
- i) Lo anterior solamente se podrá lograr a través de una Constitución que debe integrar Derechos Humanos y Civiles; igual división de poderes entre las instituciones europeas; y una delimitación precisa entre lo que será del ámbito europeo y lo que será del ámbito Estado-nación;
- j) Una cosa es segura, ningún proyecto europeo tendrá éxito sin la cercana cooperación franco-alemana.<sup>83</sup>

La importancia del anterior discurso radica en el mensaje que estaba enviando el gobierno alemán a la Unión Europea pero, sobre todo, a Francia: el proceso de integración no se puede y no se debe detener, la realidad de Europa en el año 2000 no aceptaba una división Este-Oeste como en la Edad Media. Era necesaria una integración que fuera más allá de las elites y que tomara en cuenta a los ciudadanos, a sus culturas, sus costumbres y sus realidades como Estados-nación. El debate entre profundización-ampliación debía quedar atrás pues no había mucho tiempo, la quinta ampliación se acercaba y era urgente adaptar el aparato institucional de la Unión para ello. Parecería una tarea muy complicada adaptar 27 Estados a instituciones que originalmente habían sido creadas por y para seis miembros; sin embargo, no era imposible, y la base de cualquier progreso al respecto requería de las negociaciones y el entendimiento del principal eje y motor de la Unión Europea: Francia y Alemania.

La Conferencia Intergubernamental encargada de hacer las reformas necesarias para que las instituciones comunitarias se adaptaran y funcionaran con la ampliación comenzó sus trabajos en el mes de febrero del año 2000, y diez meses después presentó un documento de acuerdo en la Cumbre de Niza, Francia, celebrada del 7 al 11 de diciembre del mismo año.

El período de negociaciones fue muy largo y complicado debido a los intereses que cada Estado estaba defendiendo. Uno de los temas más delicados fue la ponderación de votos en el Consejo, ya que Francia se rehusaba a perder la paridad con respecto a

---

<sup>83</sup> Joschka Fischer, *Thoughts on the finality of European integration*, discurso presentado en la Universidad Humboldt de Berlín el 12 de mayo del año 2000, 12 pp.

Alemania (a pesar de que estos votos son otorgados tomando en cuenta la cantidad de población y Alemania poseía 24 millones de ciudadanos más que los galos). De igual manera, el paso de la unanimidad hacia la mayoría cualificada en las votaciones del Consejo para agilizar la toma de decisiones en un sistema de veintisiete miembros no se pudo dar del todo, pues de 91 temas que se decidían por unanimidad antes de Niza, solamente 38 de ellos (de los cuales algunos estaban relacionados con nombramientos y ceses de cargos europeos) pudieron pasar a la mayoría cualificada. Los Estados se negaron a abandonar la unanimidad (por así decirlo, se negaron a renunciar a su derecho de “veto”) en temas que para ellos representan intereses nacionales, como la política estructural para España; la política fiscal para el Reino Unido; la inmigración y el asilo para Alemania y Austria; y el comercio de productos audiovisuales para Francia.<sup>84</sup> Pese a los enfrentamientos claros entre las diferentes posturas e intereses nacionales, lograron llegar a un acuerdo con respecto a las instituciones a través del Tratado de Niza.

Para el Parlamento Europeo, se fijó como número máximo de integrantes 732 eurodiputados, divididos entre 27 Estados (los Quince que formaban la Unión Europea en ese momento y los 12 candidatos para adhesión), siendo la repartición final de la siguiente manera: Alemania 99; Reino Unido, Francia, Italia 72; España, Polonia 50; Rumania 33; Holanda 25; Grecia, Bélgica, Portugal 22; República Checa, Hungría 20; Suecia 18; Bulgaria, Austria 17; Eslovaquia, Dinamarca, Finlandia 13; Irlanda, Lituania 12; Letonia 8; Eslovenia 7; Estonia, Chipre, Luxemburgo 6; Malta 5. También se le añadió un párrafo al artículo 191 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea mediante el cual el Consejo (a través del método de codecisión, artículo 251) establecerá el estatuto de los partidos políticos a escala europea, y en particular a las normas relativas a su financiación. Finalmente, aumentaron las materias que habrían de aprobarse a través del método de codecisión entre el Parlamento Europeo y el Consejo.

En el Consejo, como ya se mencionó, aumentaron los temas que serían aprobados por mayoría cualificada, como es el caso de la cooperación judicial civil, los acuerdos comerciales sobre servicios y acuerdos sobre propiedad intelectual. En cuanto a la ponderación de votos, se mantuvo la paridad Francia-Alemania y se rompió la paridad Bélgica-Holanda, resultando la repartición de la siguiente manera: Alemania, Reino Unido, Francia, Italia 29; España, Polonia 27; Rumania 14; Holanda 13; Grecia, República Checa, Bélgica, Hungría, Portugal 12; Suecia, Bulgaria, Austria 10;

---

<sup>84</sup> José Ignacio Torreblanca, *El marco institucional y político en la Europa ampliada: más allá de Niza*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, España, 2001, p. 7.

Eslovaquia, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Lituania 7; Letonia, Eslovenia, Estonia, Chipre, Luxemburgo 4; Malta 3. Como contrapeso de esta repartición de votos, Alemania logró mantener su diferencia de escaños en el Parlamento Europeo (27 escaños más que Francia) y se estableció un tipo de “candado” en las votaciones por mayoría cualificada: así, para que una decisión sea adoptada, además de contar con los votos ponderados necesarios, deberá representar al 62% de la población total de la Unión Europea; gran ventaja para Alemania si tomamos en cuenta su densidad demográfica. Por su parte, si bien Bélgica perdió un voto con respecto a Holanda, logró que Bruselas fuese nombrada la sede principal y permanente de las reuniones del Consejo Europeo. Como puede observarse, todos buscaban una ganancia política, por pequeña que ésta pareciera.

Antes del acuerdo de Niza, la Comisión estaba integrada por 20 miembros, un comisario por cada Estado miembro (15) y uno adicional para los Estados con mayor densidad de población (Alemania, Francia, Italia, Reino Unido y España). De acuerdo con el Tratado de Niza, la Comisión se integraría a partir del 1º de enero del año 2005 por 25 comisarios, uno por cada Estado miembro. Para poder trabajar con un grupo tan grande, los poderes del Presidente de la Comisión fueron reforzados: participa en la elección de los comisarios, puede reasignar carteras entre sus miembros e incluso puede pedir la dimisión de algún comisario durante su mandato.

Así, tras la Conferencia Intergubernamental, el Tratado de Niza es firmado por los Jefes de Estado y de Gobierno el 26 de febrero del año 2001, entrando en vigor el 1º de febrero del año 2003, no sin antes tener que superar un difícil período de ratificación, principalmente en Irlanda donde los ciudadanos se opusieron en primera instancia a través de un referéndum celebrado por su gobierno. De esta manera, y con más de un año de anticipación a la quinta ampliación, las instituciones de la Unión Europea quedaban adecuadas para recibir a diez nuevos miembros el 1º de mayo de 2004.

Anexo al Tratado de Niza se incorporó la *Declaración relativa al futuro de la Unión*, que resultó de la Convención Europea celebrada en el año 2000. Esta declaración:

[...] proponía proseguir la reforma institucional más allá de los resultados obtenidos durante la Conferencia Intergubernamental de 2000 (CIG 2000) articulando un proceso en tres etapas: apertura de un debate sobre el futuro de la Unión Europea; creación de una Convención sobre la reforma institucional, que se decidiría en el Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001, y convocatoria de una CIG en 2004.<sup>85</sup>

En diciembre de 2001, como ya estaba programado, se realizó el Consejo Europeo de Laeken, Bélgica, de donde resultó la llamada *Declaración de Laeken*. Con tres temas centrales: 1) Europa en una encrucijada; 2) Los retos y reformas en una Unión renovada y, 3) La convocatoria de una Convención sobre el futuro de Europa, ésta Declaración pone de manifiesto la necesidad que tiene la Unión de “aproximar las instituciones europeas al ciudadano [...] (los ciudadanos) desean unas instituciones europeas menos lentas y rígidas y, sobre todo, más eficientes y transparentes [...] los ciudadanos consideran que las cosas se hacen demasiado a menudo a sus espaldas y desean un mayor control democrático”.<sup>86</sup>

### **3.2. La quinta ampliación**

Durante siglos Europa ha sido dividida en dos subregiones, Europa Occidental y Europa Oriental o Europa del Este. Sin embargo, esta división ha sido creada, principalmente, siguiendo patrones socioculturales y económicos más que geográficos.

De tal forma, la llamada Europa del Este abarca los Estados de Albania, Belarús, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Estonia, Federación Rusa, Hungría, Letonia, Lituania, Macedonia, Moldavia, Montenegro, Polonia, República Checa, Rumania, Serbia, y Ucrania. A lo largo de la historia estos países, a los que se les podría unir Grecia, han estado influenciados (ya sea política o militarmente) por otras potencias. El Imperio Romano, el Imperio Mongol, el Imperio Ruso y el Imperio Otomano, en diferentes épocas y circunstancias, dominaron esta región y dejaron un legado sociocultural que ha perdurado hasta nuestros días.

El período que más ha marcado a esta región es el de la Guerra Fría, que abarcó de 1945 a 1991. Durante 46 años, esta zona formó parte del Bloque Comunista que era liderado por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Sin embargo, esta

---

<sup>85</sup> Glosario de la Unión Europea en [http://europa.eu/scadplus/glossary/european\\_convention\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/european_convention_es.htm).

<sup>86</sup> Véase *Declaración de Laeken*, p. 2. Disponible en <http://european-convention.europa.eu/pdf/lknes.pdf>.

influencia, principalmente política, no se dio de igual manera en todos los Estados pues, mientras unos (como los denominados “Estados Bálticos”) fueron absorbidos por la URSS, otros simplemente formaban parte del área de influencia soviética con ayuda de los fuertes partidos comunistas que eran apoyados por los rusos.

Diversas naciones de Europa central y oriental (principalmente Alemania del Este, Bulgaria, la otrora Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania y Ucrania) compartían profundos sentimientos antirrusos; más aún, antisoviéticos. Sin embargo, el ejército soviético liberó a la mayoría de estos países de la ocupación alemana, y poco después estableció la hegemonía soviética en esta parte de Europa. La URSS contó con el apoyo del ejército soviético, de intelectuales comunistas y de los partidos comunistas de Europa central y oriental, así como de miles de *consejeros* soviéticos que fueron introducidos en todas las esferas sociales de la vida cotidiana de estos países.<sup>87</sup>

Las diferencias en cuanto a la forma en que el socialismo real fue implantado en los diferentes países de Europa Central y Oriental (PECO) provocaron que, a pesar de compartir ciertos rasgos comunes, su desarrollo durante la Guerra Fría y posterior a la desintegración de la URSS fuera diferente y en gran medida marcó la forma en que se negoció su adhesión a la Unión Europea y ha marcado sus avances ya estando dentro del grupo de los *veintisiete*.

### **3.2.1. Relaciones Unión Europea-Europa del Este, 1951-2007**

Pedro Manuel Rodríguez Suárez en su obra *Hacia una nueva Europa. La integración de los países de Europa Central y Oriental en la Unión Europea*, divide en cinco períodos las relaciones entre los PECO y la Unión Europea:

**1. De 1951 a 1988.** Durante este período la relación entre la UE y la URSS fue muy pobre, debido a la concepción que los soviéticos tenían acerca del proceso de integración. Éste era percibido como el persuasor para que sus diferentes miembros hicieran frente a las ideas socialistas; siempre apoyados por Estados Unidos que, valiéndose de la OTAN y de un imperialismo alemán reconstruido, se opondrían a la URSS y a Europa Oriental que luchaban en contra de la explotación económica de los países en vías de desarrollo, así como de su clase obrera.

---

<sup>87</sup> Pedro Manuel Rodríguez Suárez, *Hacia una nueva Europa. La integración de los países de Europa Central y Oriental en la Unión Europea*, FCE, México, 2006, p. 30-31.

Al principio, la URSS se negó a reconocer jurídicamente a las entonces Comunidades Europeas (CE) y, debido a que los países satélites pertenecientes a Europa Oriental estaban imposibilitados para tener una política exterior independiente de los lineamientos marcados desde Moscú, fueron obligados a seguir la misma estrategia. La idea soviética siempre fue negociar por separado con los Estados de Europa Occidental, “estas estrategias de Moscú basadas en *divide y vencerás* y en el *juego de suma cero* continuaron aplicándose durante varios años”<sup>88</sup> con la finalidad principal de debilitar la capacidad de negociación del bloque y evitar que éste se expandiera a otros países del continente.

Por su parte, Bruselas no se mostraba interesada en establecer vínculos con los PECO debido a que, por un lado, la URSS limitó cualquier acercamiento comercial entre occidente y Europa Oriental a que se hiciera en el marco del CAME<sup>89</sup> para aumentar su poder negociador. Sin embargo, este bloque era percibido por los dirigentes de las CE como una organización sin evolución institucional que buscara fortalecer vínculos económicos entre sus miembros; además de ser muy centralizada y con una burocracia enorme. Sabían que el interés por establecer vínculos comerciales con occidente no provenía de los PECO sino de la política de la URSS. Por otro lado, las CE no harían grandes concesiones económicas a los PECO si antes estos no transformaban sus sistemas políticos y sus economías altamente centralizadas.

Fue hasta la década de los ochenta cuando se dio un mayor acercamiento entre los PECO y las CE gracias a las políticas de *Perestroika* y *Glasnost* establecidas por el entonces dirigente de la URSS Mijaíl Serguéyevich Gorbachov. Ya, desde 1982, Bruselas había iniciado negociaciones con Polonia, Hungría, Checoslovaquia, Bulgaria y Rumania referentes al establecimiento de acuerdos comerciales y, para 1986, la URSS declaraba sus intenciones de comenzar una cooperación no sólo económica, sino que abarcará lo político y lo cultural entre occidente y Europa Oriental. Entre 1987 y 1988 Polonia, Hungría y Bulgaria habían comenzado sus reformas económicas que se aceleraron gracias al hecho de que Gorbachov, en 1988, retiraba unilateralmente tropas y armamento de sus bases militares en Europa Central y Oriental.

---

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 39.

<sup>89</sup> El CAME (Consejo de Ayuda Mutua Económica), también conocido como Comecon, fue una organización de cooperación económica creada por la URSS en 1949 como respuesta al Plan Marshall. Sus fundadores fueron la URSS, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania y Albania; posteriormente se adhirieron la República Democrática Alemana, Mongolia, Cuba y Vietnam. Dejó de existir en junio de 1991.



**2. Finales de 1988 a 1991.** Durante este período se llevaron a cabo las denominadas “revoluciones silenciosas”<sup>90</sup> (1989-1991) mediante las cuales los PECO buscaban una apertura a Occidente a través de reformas de sus antiguos sistemas políticos y económicos. Sin embargo, las características internas de cada país provocaron que estas reformas fueran muy exitosas, como en el caso de Polonia y Hungría; lentas, como en el caso de Bulgaria; fallidas, como en el caso de Rumania con el gobierno autoritario poscomunista de Ion Illiescu; e incluso que derivaran en guerras étnicas internas como fueron los casos de Checoslovaquia y Yugoslavia.

Estos acontecimientos cambiaron la percepción en la sociedad y en los gobiernos occidentales de que Europa del Este era un grupo de países monolíticos, con las mismas características e identidades de la URSS. Por ello, Bruselas estableció algunas condiciones que los países de Europa Oriental debían cumplir si es que querían fortalecer sus vínculos con la Comunidad Europea: 1) Reformas políticas hacia la democracia; 2) Reformas económicas hacia la economía de mercado; 3) Demostrar estabilidad política.

En el siguiente cuadro, pueden observarse los diferentes actores en los países de Europa del Este y de qué manera influían para que las reformas y su desvinculación de la URSS tuvieran mayor o menor éxito.

---

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 59.

ESQUEMA DE LAS FUERZAS EN ACCIÓN EN 1989 EN LOS PAÍSES SOCIALISTAS DE  
EUROPA DEL ESTE

FUERZAS INTERNAS					CATALIZADORES	
	<i>Partido Comunista</i>	<i>Oposición</i>	<i>Iglesias</i>	<i>Sociedad Civil</i>	<i>Santa Sede</i>	<i>Occidente</i>
<i>Bulgaria</i>	Ultraconservador	Desorganizada	Vinculada al poder	En hibernación	Poco influyente	Poco influyente
<i>Hungría</i>	Corriente Reformista	Débil	Minoritariamente opositora	Activa	Poco influyente	Influyente
<i>Polonia</i>	Corriente Reformista	Fuerte	Mayoritariamente opositora	Activa	Muy influyente	Muy influyente
<i>República Democrática Alemana</i>	Ultraconservador	Débil	Mayoritariamente opositora	Indecisa	Poco influyente	Muy influyente
<i>Rumania</i>	Ultraconservador	Desorganizada	Vinculada al poder	En hibernación	Poco influyente	Poco influyente
<i>Checoslovaquia</i>	Ultraconservador	Débil	Minoritariamente opositora	Indecisa	Influyente	Influyente

Fuente: Jean-François, *La mort de Lénine. L'implosion des systèmes communistes*, Paris, Armando Colin, 1991, citado en Ricardo M. Martín de la Guardia, *La Europa del Este, de 1945 a nuestros días*, Síntesis, España, 1995, Tabla 6.2 "Esquema de las fuerzas en acción en 1989 en los países socialistas de Europa del Este".

Sin embargo, los gobiernos de Europa Occidental sabían que el acercamiento a los países comunistas, principalmente con los países de Europa Central<sup>91</sup> (PEC), era una cuestión de seguridad, por lo que buscaron vínculos comerciales y de cooperación más fuertes que con cualquier otro. Pero también sabían que, a pesar de cumplir con todas las condiciones impuestas por la CE, les sería muy difícil lograr un desarrollo en las condiciones económicas en que se encontraban.

Ante este panorama, Francia y Alemania propusieron a los demás miembros de la Comunidad otorgar ayuda económica a estos países con la finalidad de que alcanzaran una estabilidad política y económica. Las posiciones al interior de la CE fueron muy diversas; Dinamarca y Países Bajos, al no percibir una amenaza real de estos países ni del comunismo, no apoyaban una ayuda incondicional y a largo plazo; España, Grecia, Irlanda y Portugal, principales beneficiarios de los fondos estructurales, temían que los recursos que les eran otorgados por este concepto se vieran disminuidos como consecuencia de la ayuda a los PEC; finalmente el Reino Unido defendía la idea de no hacer nada hasta ver como se desarrollaba la situación en estos países.

<sup>91</sup> Polonia, Hungría y Checoslovaquia.

Se aprobaron dos acciones para ayudar a los países que demostraron mayor avance en sus reformas internas.

La primera, aunque formalmente inició sus actividades en 1990, fue ideada como consecuencia de una cumbre del G-7 celebrada en París en julio de 1989. El programa PHARE (Polonia-Hungría: Ayuda a la Reconstrucción Económica) fue creado por la Comisión Europea como apoyo para que esos dos países llevaran a cabo sus reformas económicas y políticas. Para mayo de 1990, la lista de países beneficiados incluía a Checoslovaquia, Rumania, Bulgaria, la República Democrática Alemana (antes de su reunificación) y Yugoslavia (a quien se le suspendió el apoyo en 1991 debido sus problemas militares internos). Cabe destacar que este programa no estaba restringido a Europa Central, cualquier país que formara parte del bloque comunista podía aspirar a él siempre y cuando demostrara que estaba trabajando para cumplir las tres condiciones señaladas por Bruselas mencionadas anteriormente.

La segunda acción fue la creación, en mayo de 1990, del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD), cuyo objetivo era “favorecer la transición a una economía abierta de mercado y promover la iniciativa privada y empresarial en los países de Europa Central y Oriental que suscriban y apliquen los principios de la democracia pluripartidista, el pluralismo y la economía de mercado.”<sup>92</sup>

**3. Finales de 1991 a 1995.** En este período se celebraron los denominados *acuerdos europeos* entre la Comunidad Europea y los países recién independizados de Europa del Este. En un primer momento, los acuerdos fueron exclusivamente para los países que mayores avances habían demostrado en cuanto a sus reformas internas; así, en diciembre de 1991, Checoslovaquia, Hungría y Polonia firmaron sus *acuerdos europeos*, que marcaban un nuevo tipo de relación con la Comunidad Europea.

No obstante, y a pesar de demostrar sus avances en materia de reformas económicas, políticas y sociales, los acuerdos firmados no mencionaban en su articulado posibilidad alguna de una futura adhesión de estos países a la CE; incluso, no mencionaban una preadhesión, como si lo hicieron, en su momento, los acuerdos firmados por Malta y Chipre (1970 y 1972 respectivamente). Para mediados de los años noventa, y una vez que demostraron sus avances en las reformas internas, tanto Bulgaria (1993) como Rumania y los países Bálticos (1995) habían firmado *acuerdos europeos* con la CE.

---

<sup>92</sup> Guillermo A. Pérez Sánchez, *Crisis, evolución y transición en la Europa del Este*, Ariel, España, 1999, p. 26.

#### **4. Con la conclusión de la Cumbre del Consejo Europeo de Copenhague en 1993.**

Esta cumbre es de especial relevancia en el proceso de integración europea, así como en las relaciones entre la Unión Europea y Europa del Este pues, por primera vez (y es que, como ya se mencionó, los *acuerdos europeos* no constituían una herramienta de preadhesión), el Consejo Europeo planteaba la posibilidad y abría el camino para que los países de Europa del Este que así lo desearan, pudieran adherirse como miembros con plenos derechos a la Unión Europea. Para esto, se establecieron los criterios que los interesados tenían que cumplir para poder ser considerados candidatos e iniciar las respectivas negociaciones. Como lo establece en su artículo 7; inciso A; fracción iii:

[...] El ingreso tendrá lugar en cuanto un país asociado pueda asumir las obligaciones de adhesión cuando cumpla con las condiciones económicas y políticas requeridas.

La adhesión requiere que el país candidato haya alcanzado una estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los Derechos Humanos y el respeto y protección de las minorías, la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión. La adhesión presupone la capacidad del candidato de asumir las obligaciones de adhesión, incluida la observancia de los fines de la Unión Política, Económica y Monetaria.<sup>93</sup>

Como puede observarse, el Consejo Europeo recogió las condiciones que Bruselas ya había establecido desde finales de los ochenta: reformas políticas; reformas económicas; y estabilidad política. El programa PHARE siguió siendo de vital importancia para que los países candidatos fortalecieran sus instituciones democráticas y, desde 1995, el Consejo de Asociación puso especial interés en el contacto entre los parlamentarios de los PEC y el Parlamento Europeo.

Con el fin de verificar que los países candidatos de Europa del Este estuvieran cumpliendo con los puntos establecidos por el Consejo Europeo y no pusieran en riesgo a la Unión, los Estados miembros se dieron a la tarea de revisar y elegir a los países que a su parecer estaban listos para su adhesión y a los que, por el contrario y debido a su notorio retraso, tendrían que esperar.

---

<sup>93</sup> Véase Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Copenhague, 21-22 de junio de 1993, en [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/es/ec/72925.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/72925.pdf), p.13.

Así, durante el Consejo Europeo de Luxemburgo de 1997, se decidió que solamente seis países, de los doce que ya habían presentado su solicitud de adhesión,<sup>94</sup> cumplieran con los requisitos necesarios para iniciar negociaciones; estos fueron Chipre, Estonia, Eslovenia, Hungría, Polonia y República Checa; que fueron nombrados *Grupo de Luxemburgo*, e iniciaron sus negociaciones en la primavera de 1998. Posteriormente, en diciembre de 1999 durante el Consejo Europeo de Helsinki, se creó el *Grupo de Helsinki* que incluyó a Bulgaria, Eslovaquia, Letonia, Lituania, Malta y Rumania, que iniciaron sus negociaciones en la primavera del 2000.

Parecía que todo iba marchando bien hasta que el 7 de junio de 2001, mediante un referéndum público, el pueblo irlandés rechazaba el Tratado de Niza, lo cual significaba un *no* a la ampliación. Con 53.87% en contra y una participación ciudadana de 34.79%, Irlanda detenía por completo el proceso de ampliación de la Unión Europea.<sup>95</sup> El gobierno irlandés abrió entonces un debate público para convencer a los votantes de que la ampliación sería beneficiosa para la Unión y para su país. El debate cumplió con su objetivo, no solamente por lograr que la gente se interesara más en el tema y que aumentara la participación a 48.45%, sino porque el Tratado de Niza fue aprobado con un 62.89% de votos positivos en el segundo referéndum efectuado el 19 de octubre del 2002.<sup>96</sup>

Inmediatamente después de haber superado este obstáculo, el Consejo Europeo de Bruselas, Bélgica, celebrado el 24 y 25 de octubre de 2002, decidió que los integrantes del grupo de Helsinki ingresarían a la Unión Europea al mismo tiempo que los integrantes del grupo de Luxemburgo. Para este momento, las negociaciones con Bulgaria y Rumania se habían retrasado debido al poco avance que mostraron en sus reformas poscomunistas.

Formalmente, las negociaciones de adhesión entre la Unión Europea y los diez candidatos más adelantados en sus reformas internas<sup>97</sup> finalizaron en la Cumbre del Consejo Europeo de Copenhague el 13 de diciembre de 2002, que estableció como fecha de ingreso el 1º de mayo del año 2004. Con respecto a Bulgaria y Rumania, los

---

<sup>94</sup> Los países que presentaron su petición de adhesión fueron: Malta y Chipre, junio de 1990; Hungría y Polonia, abril de 1994; Eslovaquia y Rumania, junio de 1995; Letonia, octubre de 1995; Estonia, noviembre de 1995; Bulgaria y Lituania, diciembre de 1995; República Checa, enero de 1996; Eslovenia, junio de 1996. Pedro Manuel Rodríguez Suárez, Op. Cit., p. 14.

<sup>95</sup> Es importante mencionar que, si un Estado miembro veta el ingreso de algún candidato, las negociaciones se detienen inmediatamente

<sup>96</sup> Ver datos en <http://www.elecciones.mir.es/eleccanteriores/referendum2005/preguntas01.htm>.

<sup>97</sup> Estos diez países eran Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa.

exhortaron a continuar su proceso de negociación, con la finalidad de que estos dos países pudieran integrarse como miembros de la Unión Europea en el año 2007.

**5. A partir del 1 de mayo del año 2004.** Con el ingreso de los diez Estados de Europa del Este, la Unión Europea quedó conformada por 25 países, alrededor de 450 millones de ciudadanos y sus fronteras se extendieron hasta Bielorrusia y Ucrania en el Este y Chipre y Malta en el Sur. Desde el 1º de enero del 2007 estas fronteras, con el ingreso de Bulgaria y Rumania, llegan a Moldavia y el Mar Negro, y su población se incrementó a casi 500 millones de habitantes en sus 27 Estados miembros.

### **3.2.2. Adhesión a la Unión Europea**

Una vez firmados los Tratados de Adhesión por parte de los países candidatos, y que el Consejo y el Parlamento Europeo aprobaron los documentos a través del procedimiento de dictamen conforme, los diez candidatos debían ratificar estos instrumentos a través de sus requerimientos constitucionales internos, que podían incluir referéndum obligatorio y vinculante, o únicamente votación parlamentaria.

A pesar de que sus legislaciones internas no contemplan un referéndum obligatorio y vinculante para la adopción de documentos internacionales (aunque, en el caso de la República Checa, un “no” en las votaciones significaba detener la ratificación por parte de su parlamento), nueve de los diez candidatos realizaron este ejercicio para conocer el punto de vista, las opiniones de sus ciudadanos y, principalmente, para darle legitimidad a la adhesión de su país a la Unión Europea.

En este punto, la opinión pública, tanto de Estados miembros como de Estados candidatos, fue de vital importancia, debido a que los primeros podían vetar el ingreso de algún candidato (o de todos, como fue el caso del referéndum en Irlanda para aprobar el Tratado de Niza); y la población de los segundos (como en Noruega en 1972, 1994; y en Suiza en 1992, 1997) podían obligar a su gobierno a desistir de sus intenciones de formar parte del proceso de integración europeo.

*Eurobarómetro* y *Europinión* resultaron ser unas herramientas muy efectivas para conocer las opiniones de ambas partes con respecto a la ampliación. Según un estudio de *Europinión*, publicado en noviembre de 1997, en promedio, 65% de los encuestados en los 15 Estados miembros declararon que estaban muy interesados en el

tema de la ampliación;<sup>98</sup> sin embargo, según el *Eurobarómetro* del otoño de 1999, solamente el 43% de los encuestados en la Europa de los Quince apoyaba la ampliación, siendo Francia y Austria los que menos lo hacían (34% y 35% respectivamente) y Suecia y Dinamarca los que más (62% y 60% respectivamente).<sup>99</sup>

Un año después, en otoño del año 2000, el apoyo hacia la ampliación de los Quince era del 44%, siendo Grecia e Italia los más optimistas con un 70% y 59% a favor, respectivamente; y, de nuevo, Francia y Austria los que más se oponían con un 50% cada uno.<sup>100</sup>

A pesar de esto, la desinformación (o el poco interés) por parte de los ciudadanos de la Unión Europea era evidente, como lo demuestra un estudio realizado en noviembre del 2002 por *Flash Eurobarometer 132/2*, donde cuatro de cada diez encuestados no sabía qué países eran candidatos a adherirse a la Unión Europea y, peor aún, de los más nombrados fue Turquía con el 31%, siendo que este país ni siquiera estaba contemplado en la quinta ampliación para el 2004.<sup>101</sup>

Por su parte, los países candidatos se mostraban muy optimistas en relación a la ampliación. Según un estudio publicado por *Eurobarómetro* en septiembre de 2003, el 75.9% de los ciudadanos encuestados en los diez Estados próximos a ser parte de la Unión, estaba de acuerdo con la ampliación, siendo Eslovenia (86%) y Polonia (82%) los que más la apoyaban, y Estonia (22%) y Malta (16%) los que más se oponían.<sup>102</sup>

En este ambiente de “optimismo” se realizaron los referendos en los Estados candidatos. Los resultados fueron muy buenos, no sólo por el “sí” rotundo en la mayoría de los países, sino por la cantidad de ciudadanos que participaron en las votaciones y se interesaron en el rumbo que tomaría su gobierno en los siguientes años. La siguiente tabla muestra los resultados y el porcentaje de participación en las votaciones.

---

<sup>98</sup> Véase *Europinión* No. 13, noviembre 1997, p. 38, en [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/europinion\\_cts/eo13/eo13\\_tabs.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/europinion_cts/eo13/eo13_tabs.pdf).

<sup>99</sup> Véase *Eurobarómetro* No. 52, noviembre 1999, p. 59, en [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb52/eb52\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb52/eb52_en.pdf).

<sup>100</sup> Véase *Eurobarómetro* No. 54, noviembre 2000, p. 82 en [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb54/eb54\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb54/eb54_en.pdf).

<sup>101</sup> Véase *Flash Eurobarometer 132/2*, noviembre 2002, pp. 10-13.

<sup>102</sup> Véase *Eurobarómetro2003.3*, septiembre 2003, p. 11.

REFERENDOS PARA LA ADHESIÓN A LA UNIÓN EUROPEA EN LOS ESTADOS  
CANDIDATOS

<i>PAIS</i>	<i>FECHA DEL REFERÉNDUM</i>	<i>“SI” A LA ADHESIÓN</i>	<i>PARTICIPACIÓN</i>
Malta	8/03/2003	53.6%	91%
Eslovenia	23/03/2003	89.6%	60.3%
Hungría	12/04/2003	83.8%	45.6%
Lituania	11/05/2003	91.1%	63.4%
Eslovaquia	17/05/2003	92.5%	52.2%
Polonia	8/06/2003	77.5%	58.9%
República Checa	14/06/2003	77.3%	55.2%
Estonia	17/09/2003	66.8%	64%
Letonia	20/09/2003	67%	72.5%

\* Chipre no realizó referéndum, el Tratado de Adhesión simplemente fue ratificado por su parlamento.  
Fuente: elaboración propia, datos obtenidos en <http://www.elecciones.mir.es/eleccanteriores/referendum2005/preguntas01.htm>

Con una participación promedio de 62.5%, los ciudadanos de los 9 países que realizaron consultas públicas aprobaron el hecho de que su gobierno formara parte del proceso de integración europeo a partir del 1º de mayo del año 2004.

### **3.2.3. Elecciones 2004, Europa del Este y el Parlamento Europeo**

A tan sólo mes y medio de haber ingresado como miembros con plenos derechos a la Unión Europea, los ciudadanos de Europa del Este, así como los ciudadanos de los quince antiguos miembros, debían elegir a sus representantes en el Parlamento Europeo. Estaban en juego 732 escaños, de acuerdo con la nueva repartición que planteaba el Tratado de Niza y, según las encuestas publicadas por el *Eurobarómetro* 61, la institución comunitaria que poseía mayor confianza por parte de los votantes (y de hecho, lo posee actualmente) era el Parlamento Europeo (54% UE25; 54% UE15; 53% PECO), seguido por la Comisión (51% UE25). Además, cuando se preguntó qué institución juega un papel importante dentro de la Unión Europea, el Parlamento Europeo destacó con un 80% UE25 (81% UE15; 78% PECO), seguido por la Comisión con un 73% UE25. Lo importante para destacar en este estudio es con respecto a la



pregunta “¿en qué instituciones tiene más confianza?” Dentro de las opciones se encontraba el ejército, la radio, la policía, Naciones Unidas, el sistema legal nacional, etc. Llama la atención que, con respecto a los partidos políticos, la gente respondió que “no confiaba” en un 77% UE25; 76% UE15 y un sorprendente 82% PECO.<sup>103</sup>

En medio de esta confianza en el Parlamento Europeo y desconfianza en los partidos políticos, se llevaron a cabo, del 10 al 13 de junio de 2004, las sextas elecciones para elegir a los eurodiputados, con la diferencia de que esta vez se elegirían a 732 representantes procedentes de 25 Estados. Los resultados arrojaron un abstencionismo mayor al del que se registró en las elecciones de 1999, y el descenso en la participación ciudadana de los 10 nuevos miembros, con respecto a sus referendos de adhesión, fue notoria.

---

<sup>103</sup> Véase *Eurobarómetro* 61, julio 2004, pp. 10-14, en [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb61/eb61\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb61/eb61_en.pdf).

<i>PAIS</i>	<i>PARTICIPACIÓN %</i>	<i>DIFERENCIA PARTICIPACIÓN 1999 %</i>	<i>DIFERENCIA CON REFERENDUM DE ADHESION %</i>
Bélgica*	90.81	-0.2	
Luxemburgo*	90	+2.7	
Malta	82.37		-8.6
Italia	73.1	+2.3	
Chipre*	71.19		-----
Grecia*	63.4	-11.9	
Irlanda	59.7	+9.5	
Lituania	48.38		-14.9
Dinamarca	47.9	-2.6	
<b>Media Europea</b>	<b>45.6</b>	<b>52.9</b>	<b>40.3</b>
	<b>(UE25)</b>	<b>(UE15)</b>	<b>(PECO)</b>
España	45.1	-17.9	
Alemania	43	-2.2	
Francia	42.75	-4.1	
Austria	42.43	-7	
Letonia	41.34		-31.2
Finlandia	41.1	+9.7	
Países Bajos	39.3	+9.3	
Reino Unido	38.9	+14.9	
Portugal	38.79	-1.2	
Hungría	38.5		-7.1
Suecia	37.8	-1	
República Checa	28.3		-26.9
Eslovenia	28.3		-31.7
Estonia	26.89		-37
Polonia	20.87		-37.9
Eslovaquia	16.96		-35

\*En estos países, el voto es obligatorio

Fuente: elaboración propia, datos obtenidos de [http://www.europarl.europa.eu/elections2004/ep-election/sites/es/results1306/turnout\\_ep/turnout\\_table.html](http://www.europarl.europa.eu/elections2004/ep-election/sites/es/results1306/turnout_ep/turnout_table.html).

Podemos obtener algunos datos a partir de esta tabla. Por un lado, la media europea de participación ciudadana en las votaciones bajó, en comparación a las elecciones de 1999, tomando a los 25 Estados miembros en su conjunto, de 49.8% a 45.6%. Sin embargo, si tomamos solamente a los antiguos 15 miembros, se observa un aumento de 3.1% que, si bien no es significativo, rompe con la tendencia negativa que venía desde 1979. En segundo lugar, destaca que Malta e Italia superaran a países como Chipre y Grecia, los cuales establecen al voto como obligatorio en sus leyes nacionales; sólo nueve de los 25 Estados quedaron por encima de la media europea de participación. Únicamente ocho Estados (Alemania, Bélgica, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburgo, Malta y Reino Unido) empalmaron sus elecciones nacionales con las europeas (locales, generales, regionales, administrativas, presidenciales y municipales), por lo que se entiende el hecho de que Reino Unido alcanzara su máximo histórico de participación ciudadana en elecciones europeas con un 38.9%, elevándose 14.9% con respecto a las votaciones de 1999.

Por otro lado, y con respecto a los diez nuevos miembros, se esperaba que ese ánimo demostrado en los referendos de adhesión celebrados en 2003, se reflejara en estas elecciones al Parlamento Europeo, por ser el primer acto a nivel comunitario como ciudadanos de la Unión Europea. Sin embargo, no sólo la media de los diez nuevos estuvo muy por debajo de los 15, sino que todos los países que celebraron referendos de adhesión experimentaron un retroceso en la participación de sus ciudadanos, llegando a ser incluso crítico, como los casos de Polonia (-37.9%); Estonia (-37%); y Eslovaquia (-35%).

En este punto, debemos destacar que esta tendencia negativa, en cuanto a la participación ciudadana en votaciones, no sucede únicamente en comicios para el Parlamento Europeo. Este descenso en los votantes se aprecia también a nivel nacional (con algunas excepciones), y no solamente en los países de Europa, sino en todo el mundo. Para explicar este punto se presenta la siguiente tabla:

ELECCIONES PARLAMENTARIAS EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

<i>PAIS</i>	<i>AÑO</i>	<i>PARTICIPACIÓN</i> %
Alemania	1976 <sup>1</sup>	90.7
	2002 <sup>2</sup>	79.1
Austria	1979	92.2
	2002	84.3
Bélgica	1978	94.9
	2003	91.6
Bulgaria <sup>4</sup>		
Chipre	1981	95.8
	2001	91.8
Dinamarca	1979	85.6
	2001	87.1
España <sup>3</sup>	1979	68.1
	2000	68.7
Eslovaquia	1990	96.3
	2002	70.1
Eslovenia	1992	96.3
	2000	76.3
Estonia	1990	78.2
	2003	58.2
Finlandia	1979	75.3
	2003	69.7
Francia	1978	71.6
	2002	60.3
Grecia	1977	81.1
	2000	75.0
Hungría	1990	75.5
	2002	73.5
Irlanda	1977	76.3
	2002	62.6
Italia	1979	90.4
	2001	81.4
Letonia	1990	81.2

	2002	71.2
Lituania	1992	75.2
	2000	58.2
Luxemburgo	1979	88.9
	1999	86.5
Malta	1976	95.0
	2003	95.7
Países Bajos	1977	88.0
	2003	80.0
Polonia	1989	62.1
	2001	46.2
Portugal	1979	87.5
	2002	62.8
Reino Unido	1979	76.0
	2000	59.4
República Checa	1990	96.3
	2002	58.0
Rumania <sup>4</sup>		
Suecia	1979	90.7
	2002	80.1

Fuente: elaboración propia, datos obtenidos de *Voter Turnout in Western Europe since 1945, a regional report*, estudio realizado por el International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).

(1) República Federal Alemana

(2) Alemania unificada

(3) El caso de España es muy especial, pues salía de la dictadura de Francisco Franco. En 1982 se registró una participación ciudadana del 79.8%, bajando al 70% durante los años ochenta y subiendo de nuevo en 1996 al 78.1%.

(4) Bulgaria y Rumania no aparecen en este estudio. Sin embargo, en el análisis titulado *Voter Turnout since 1945, a global report*, de Rafael López Pintor y María Gratschew, se indica que Bulgaria ha tenido 4 elecciones parlamentarias y una participación del 76.1%; mientras que Rumania ha tenido 3 elecciones parlamentarias y una participación del 72.2%.

En esta tabla podemos ver cómo, exceptuando a Chipre, Bélgica, Dinamarca, Hungría, Luxemburgo y Malta que demuestran una constante en sus votaciones o variaciones no tan severas, la mayoría de los países de la Unión Europea han experimentado un descenso en el nivel de participación de sus ciudadanos en votaciones parlamentarias nacionales. Excluyendo a Grecia, Chipre, Bélgica y Luxemburgo que mantienen una alta y constante participación por el hecho de que sus leyes contemplan al voto como obligatorio, en el resto de los países se nota un descenso de votantes, algunos con variaciones dramáticas como es el caso de República Checa que, en tan

sólo 12 años, ha aumentado su abstencionismo hasta llegar al 42% en 2002, lo que significa que desde sus primeras elecciones democráticas en 1990, el abstencionismo ha crecido un 38.3%.

Lo anterior nos puede dar una idea de que el abstencionismo y la baja participación de los ciudadanos en comicios no es un hecho exclusivo de los temas europeos, sino que también se presenta en las elecciones a nivel nacional. Ahora, es importante mencionar que, en el caso del Parlamento Europeo, además de la desconfianza que se tiene hacia los partidos políticos, el hecho de que la institución sea percibida como “lejana” e incluso “confusa” para los ciudadanos de los países de la Unión Europea, minimiza el interés por la participación.

A este respecto, es necesario mencionar el Flash Eurobarómetro publicado en 2004 titulado *Post European elections 2004 survey*, en donde la respuesta a la pregunta: ¿Tuvo usted toda la información necesaria para elegir por quién iba a votar en las recientes elecciones europeas? arrojó los siguientes datos. Tomando como referencia a la Unión de los 15, el 62% de los encuestados dijo si haber tenido la información necesaria contra el 36% que dijo que no; y en los diez Estados recién adheridos, el 42% dijo que si contra el 54% que dijo que no.<sup>104</sup>

Para hacer un resumen de este apartado, mencionararía que algunas de las causas del abstencionismo en las votaciones al PE son, por un lado, nacionales: 1) la poca credibilidad y mala imagen con la que cuentan los partidos políticos; 2) la vinculación que hacen los ciudadanos (y los propios gobiernos estatales) de los partidos políticos nacionales con los grupos políticos europeos, siendo muy común el llamado “voto de castigo” dependiendo de las condiciones que imperen a nivel doméstico; y por otro lado, comunitarios: 1) la poca, nula o mala información que los votantes tienen con respecto a las Instituciones que forman parte de la UE, sus funciones y procesos de toma de decisiones a nivel interno e interinstitucional; 2) el escaso vínculo que existe entre la Institución y los eurodiputados con los ciudadanos europeos, quienes piensan que el PE, como todo lo que tiene que ver con el proceso de integración, es algo ajeno a ellos, lejano y muy confuso de comprender. Esto provoca escasa credibilidad y desacuerdo con las políticas dictadas desde Bruselas.

---

<sup>104</sup> Flash Eurobarómetro 162, *Post European elections 2004 survey*, julio 2004, p. 26.

### 3.3. El Déficit Democrático

Abordamos entonces el tema central de esta tesis, ¿existe un déficit democrático en la Unión Europea? Este término se le atribuye al parlamentario británico Demócrata Liberal Bill Newton Dunn. Utilizado por primera vez en la década de los años ochenta, hace referencia a la falta de transparencia en la toma de decisiones y elaboración de leyes por parte de las instituciones de la Unión Europea.<sup>105</sup> A través de mi investigación he podido distinguir, según diversos autores y analistas expertos en el tema, tres tipos de déficit democrático vinculados al Parlamento Europeo, los cuales son: 1) se ve al Parlamento Europeo como una institución débil y sin el suficiente poder legislativo, como lo tiene en este caso el Consejo, para tomar las decisiones dentro del proceso de integración (horizontal, institución-institución); 2) la institución se ve como algo muy lejano para el ciudadano (vertical, institución-ciudadano); y 3) se afirma que algunos Estados están sobre representados en la relación población-escaños del Parlamento Europeo o, visto desde otra perspectiva, algunos países tienen un déficit de representación (interno, institucional).

El primer aspecto tiene mucho que ver con los poderes con los que cuenta el Parlamento Europeo. Como ya se mencionó, el más importante es el poder de codecisión, a través del cual esta institución se pone a la par del Consejo en el momento de la toma de decisiones. Actualmente, dos terceras partes de todas las decisiones que se toman en la Unión Europea a nivel comunitario utilizan este método.

Quienes sostienen el déficit democrático “horizontal” plantean que el poder de codecisión es insuficiente, al menos en número, y que éste debe ampliarse a todas las decisiones que se tomen, sin importar el tema del que se trate. Además, sostienen que el Parlamento Europeo debe tener poder de decisión en algunos temas, sin necesidad de una aprobación del Consejo. Esto quiere decir que el Parlamento Europeo y el Consejo tendrán el mismo poder en las decisiones, y ninguno estará sobre el otro o tendrá la última palabra en el proceso.

El principal crítico de esta postura es Andrew Moravcsik, quien argumenta que

---

<sup>105</sup> Si bien es difícil obtener el documento original, se puede revisar la siguiente dirección para darnos una idea del sentido con el que emplea este término:  
[http://www.eastmidslibdems.org.uk/news/000097/challenge\\_to\\_blair\\_on\\_eu\\_council\\_secrecy.html](http://www.eastmidslibdems.org.uk/news/000097/challenge_to_blair_on_eu_council_secrecy.html)

Si tal evaluación no debe ser un ejercicio del pensamiento utópico, entonces las instituciones internacionales no deberían ser comparadas con sistemas democráticos ideales [...] Cualquier medición democrática obtenida de la teoría ideal debe ser “calibrada” para evaluar las disposiciones actuales, adaptándose lo más posible a las circunstancias del mundo real [...] Donde organizaciones internacionales funcionan sobre la existencia, generalmente legítima, de sistemas nacionales que ellas suplantán (parcialmente), entonces estas deberían recibir el beneficio de la duda.<sup>106</sup>

En este punto hay que mencionar que aún en los sistemas políticos nacionales, a excepción de los sistemas unicamerales, generalmente las cámaras dividen sus competencias por temas, y existen algunos que son exclusivos de una u otra<sup>107</sup> sin que por esto se hable de que una tiene más poder que la otra.

Moravcsik continúa su crítica diciendo que

[...] los frenos inter-institucionales y los equilibrios, el control democrático indirecto vía gobiernos nacionales, y los poderes crecientes del Parlamento Europeo son suficientes para asegurar que la formulación de políticas de la Unión Europea es, en casi todos los casos, limpia, transparente, eficaz y políticamente sensible a las demandas de los ciudadanos europeos.<sup>108</sup>

La Unión Europea no es un Estado-nación, por lo que no tiene por qué funcionar como tal. Sin embargo, el excesivo poder que posee el Consejo es evidente, tomando como ejemplos al Comité de Conciliación (ya explicado en la primera parte de este trabajo, en el tema de codecisión) donde el Consejo y el Parlamento Europeo pueden llegar a convertirse en Ejecutivo-Legislativo, saltándose la autoridad de la Comisión en materia de iniciativas de ley; y en el procedimiento de Consulta en el cual, en caso de alcanzar la unanimidad, el Consejo puede modificar y aceptar una iniciativa enviada por la Comisión sin que ésta intervenga nuevamente en el proceso.

Con respecto al déficit democrático “vertical”, la Unión Europea tiene su propia definición al respecto:

---

<sup>106</sup> Andrew Moravcsik, “Is there a ‘Democratic Deficit’ in World Politics? A Framework for Analysis”, en *Government and Opposition*, abril 2004, p. 337.

<sup>107</sup> Como ejemplo se puede mencionar el artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dice: Son facultades exclusivas del Senado: I.I Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo... Aprobar los Tratados Internacionales y Convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba.

<sup>108</sup> *Ibidem*, p. 338.



El déficit democrático es un concepto que se invoca principalmente para afirmar que la Unión Europea y sus instancias adolecen de falta de legitimidad democrática y que parecen inaccesibles al ciudadano por la complejidad de su funcionamiento. Refleja una percepción según la cual el sistema institucional comunitario estaría dominado por una institución que acumula poderes legislativos y gubernamentales, el Consejo de la Unión Europea, y por una institución burocrática y tecnocrática sin legitimidad democrática real, la Comisión Europea.<sup>109</sup>

Esta definición se centra en la relación vertical institución comunitaria-ciudadano, donde el distanciamiento entre ambos abre una brecha donde se va perdiendo la legitimidad democrática de la Unión. Mientras más alejado está el ciudadano, éste pierde el interés de participar en el proceso ausentándose de las urnas.

Según un estudio realizado el 23 de julio del año 2001 titulado *Percepciones de la Unión Europea, actitudes y expectativas al respecto*:

El desconocimiento de las instituciones y del sistema institucional es impresionante [...] En los pequeños países pro europeos favorables a la Unión es significativo el número de entrevistados que identifican al menos a la Comisión y el Parlamento y tienen una idea aproximada de su composición y funciones respectivas, y que son conscientes (aunque sin muchas precisiones) de que existen mecanismos institucionales [...] Es grande, a veces incluso abismal, en los demás países, donde la ignorancia, las confusiones o las grandes aproximaciones son un fenómeno general. A menudo sólo se conoce a la Comisión y al Parlamento de nombre; a veces se confunden ambas instituciones; se tiene un conocimiento muy vago de su función y sus responsabilidades; a menudo se desconocen casi totalmente los mecanismos institucionales; todo parece muy alejado [...] De manera general, se observa que sólo se reconoce como instituciones (a veces junto con el Tribunal de Justicia, que se confunde en parte con otras instancias jurídicas nacionales o internacionales) a la Comisión y al Parlamento -aunque apenas se sabe lo que hacen-. No se conoce en general al Consejo de Ministros y, todavía menos, al Consejo Europeo y, si se conocen, se consideran más bien lugares de encuentro o foros de debate o negociación de los distintos intereses que instituciones que participan de manera organizada en el proceso decisorio [...] Las fuentes de conocimiento sobre la Unión Europea que mencionan los ciudadanos interrogados se limitan esencialmente a los medios de comunicación.<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> Concepto obtenido del glosario de definiciones de la Unión Europea en su portal de Internet en [http://europa.eu/scadplus/glossary/democratic\\_deficit\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/democratic_deficit_es.htm).

<sup>110</sup> Contribución registrada en el marco del “Debate público sobre el futuro de Europa”, *Percepciones de la Unión Europea, actitudes y expectativas al respecto*, 23/07/2001, en [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/quali/ql\\_perceptions\\_summary\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/quali/ql_perceptions_summary_es.pdf).

Este estudio nos demuestra el poco conocimiento que el ciudadano tiene acerca de las instituciones y sus funciones. Puede decirse entonces que el PE (y en general todas las instituciones comunitarias) han fallado en su tarea de acercarse a la ciudadanía, si bien sus esfuerzos no son nulos (pues algunos de los encuestados aceptan haber escuchado algo sobre el Parlamento a través de algún medio de comunicación nacional) han resultado insuficientes. Más aún si revisamos, como por ejemplo, el presupuesto de gastos del PE en el año 2006, donde en el rubro “Gastos resultantes del ejercicio de misiones generales por parte de la Institución” *conocimientos técnicos e información: adquisición, archivo, producción y difusión* se destinaron únicamente € 65 908 800,<sup>111</sup> lo que representa un 5% del presupuesto total anual de la institución. Además, hay que tomar en cuenta que no siempre el monto destinado para los diferentes temas es ejecutado en su totalidad, por lo que esa cifra inicial puede ser menor.

El que yo denomino déficit “interno” tiene que ver con la asignación de escaños para cada Estado, y va muy ligado con un déficit de representatividad. Actualmente 785 eurodiputados representan a 487,293,413 ciudadanos, y si bien el espíritu del Parlamento Europeo es representar a éstos por sus ideologías y no por sus nacionalidades, la forma de dividir los “distritos electorales” sigue siendo por Estados.

Al no existir una división electoral por regiones, los escaños son asignados por Estados. De tal forma que, mientras más población posea un país, más escaños tendrá en el Parlamento Europeo. La siguiente tabla muestra el número de población por Estado, su porcentaje con respecto a la Unión Europea y los escaños asignados.

---

<sup>111</sup> Véase [http://eur-lex.europa.eu/budget/data/D2007\\_VOL2/ES/nmc-titleAACDA/index.html](http://eur-lex.europa.eu/budget/data/D2007_VOL2/ES/nmc-titleAACDA/index.html).

## RELACIÓN POBLACIÓN-ESCAÑOS EN EL PARLAMENTO EUROPEO

<i>Estado Miembro</i>	<i>Población Nacional</i>	<i>Porcentaje de la población con respecto a la UE</i>	<i>Distribución de escaños en el PE (2007)</i>
Alemania	82,422,299	16.91	99
Francia	60,876,136	12.49	78
Reino Unido	60,609,153	12.43	78
Italia	58,133,509	11.92	78
España	40,397,842	8.29	54
Polonia	38,536,869	7.90	54
Rumania	22,303,552	4.57	35
Países Bajos	16,491,461	3.38	27
Grecia	10,688,058	2.19	24
Portugal	10,605,870	2.17	24
Bélgica	10,379,067	2.12	24
República Checa	10,235,455	2.10	24
Hungría	9,981,334	2.04	24
Suecia	9,016,596	1.85	19
Austria	8,192,880	1.68	18
Bulgaria	7,385,367	1.51	18
Dinamarca	5,450,661	1.11	14
Eslovaquia	5,439,448	1.11	14
Finlandia	5,231,372	1.07	14
Irlanda	4,062,235	0.83	13
Lituania	3,585,906	0.73	13
Letonia	2,274,735	0.46	9
Eslovenia	2,010,347	0.41	7
Estonia	1,324,333	0.27	6
Chipre	784,301	0.16	6
Luxemburgo	474,413	0.09	6
Malta	400,214	0.08	5
<b>TOTAL</b>	<b>487,293,413</b>		<b>785</b>

Fuente: Elaboración propia, datos obtenidos del *Almanaque Mundial 2007*, Editorial Televisa Internacional, México 2006, 608 pp.

Puede observarse una cierta tendencia en relación a la población y los escaños asignados, por ejemplo, vemos que Alemania, al ser el país con más población en la Unión Europea y representar el 16.91% de todos los ciudadanos, tiene el número máximo de escaños, es decir, 99. Por otra parte, Malta que representa el 0.08% del total de habitantes, tiene el menor número de escaños, cinco.

Sin embargo, matemáticamente hablando, la representatividad no es equitativa. Mientras que Alemania tiene un eurodiputado por cada 832,548 habitantes, Malta tiene un eurodiputado por cada 80,042 habitantes. Esto significa que, si se empleara como

base la fórmula de asignación de escaños de Malta, a Alemania le corresponderían 1,029 escaños.

Es pertinente aclarar que la actual legislatura (2004-2009) será modificada a partir del año 2009 gracias a la aprobación del proyecto presentado por el Parlamento Europeo en la Cumbre de Lisboa de octubre de 2007. Este dictamen plantea una nueva repartición de escaños, tratando de ajustarse lo más posible a la población de cada Estado. En la siguiente legislatura, el Parlamento Europeo quedará integrado de la siguiente manera: Alemania (96); Francia (74); Reino Unido (73); Italia (72); España (54); Polonia (51); Rumania (33); Países Bajos (26); Bélgica, Grecia, Hungría, Portugal, República Checa (22); Suecia (20); Austria (19); Bulgaria (18); Dinamarca, Eslovaquia, Finlandia (13); Irlanda, Lituania (12); Letonia (9); Eslovenia (8); Chipre, Estonia, Luxemburgo, Malta (6).

Esta nueva asignación de escaños busca ser más representativa y no excluir a los países pequeños. Respetando las diferencias poblacionales, Alemania sigue siendo el Estado que más escaños tiene (aunque pierde tres en relación a la legislatura 2004); Francia, Reino Unido e Italia pierden su paridad, al igual que España y Polonia, y Austria con Bulgaria; también se le asigna un escaño más a Malta con el que iguala a Chipre, Estonia y Luxemburgo.

<i>PAÍS</i>	<i>ESCAÑOS</i> <i>2007</i>	<i>ESCAÑOS</i> <i>2009</i>	<i>PAÍS</i>
Alemania	99	96	Alemania
Francia, Italia, Reino Unido	78	74	Francia
España, Polonia	54	73	Reino Unido
Rumania	35	72	Italia
Países Bajos	27	54	España
Bélgica, Grecia, Hungría, Portugal, República Checa	24	51	Polonia
Suecia	19	33	Rumania
Austria, Bulgaria	18	26	Países Bajos
Dinamarca, Eslovaquia, Finlandia	14	22	Bélgica, Grecia, Hungría, Portugal, República Checa
Irlanda, Lituania	13	20	Suecia
Letonia	9	19	Austria
Eslovenia	7	18	Bulgaria
Chipre, Estonia, Luxemburgo	6	13	Dinamarca, Eslovaquia, Finlandia
Malta	5	12	Irlanda, Lituania
		9	Letonia
		8	Eslovenia
		6	Chipre, Estonia, Luxemburgo, Malta

Fuente: elaboración propia, datos obtenidos del *Proyecto de Informe sobre la propuesta de modificación de las disposiciones del Tratado sobre la composición del Parlamento Europeo*, elaborado el 5 de septiembre de 2007 y aprobado en la Cumbre de Lisboa en octubre del mismo año.

A pesar de seguir fórmulas descendentes para representar de mejor manera a todos los Estados, sigue habiendo una sub-representación en Alemania y una sobre-representación en Malta (incluso agravándose porque el primero perdió tres escaños y el segundo ganó uno). La solución más viable para resolver este problema es crear circunscripciones regionales y no nacionales, que sea el Parlamento Europeo quien se encargue de las elecciones y se cree un sistema electoral europeo y común para todos los Estados miembros. Posee los recursos económicos otorgados por el presupuesto europeo, posee la legislación que le permite hacer ese tipo de iniciativas; lo único que

falta es la voluntad política de los gobiernos y una buena administración y transparencia de recursos por parte del propio Parlamento Europeo.

### **3.4. El Tratado de Lisboa y los cambios institucionales**

Mucho se ha hablado del fracaso que resultó el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, del rotundo “no” expresado por la población en Francia y en Países Bajos, dos miembros fundadores y, en el caso de los galos, motores del proceso de integración europeo. ¿Falta de información, apatía ciudadana, burocracia, problemas nacionales?, muchos especialistas ven estos temas para tratar de explicar la negativa de los ciudadanos para ratificar el Tratado de Constitución.

Lo cierto es que este fallido Tratado ha quedado enterrado, olvidado, y los líderes europeos, curiosamente después de haberse realizado los comicios franceses para ocupar la presidencia de los cuales Nicolás Sarkozy salió victorioso, han relanzado la idea de crear un Tratado, reformado, que incluya los aspectos más importantes en la vida y funcionamiento de la Unión Europea.

El denominado Tratado de Lisboa, negociado por los líderes de los Estados miembros de la Unión Europea, fue firmado el 13 de diciembre del año 2007, pasando posteriormente a la ratificación de cada país con base en sus legislaciones nacionales. ¿Qué cambios incluye este Tratado de Lisboa a nivel institucional? y ¿estos cambios acercarán a la Unión Europea a la supranacionalidad o será todavía más intergubernamental?

Actualmente, según el artículo 7 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, las instituciones encargadas de las funciones asignadas a la Comunidad son:

- Parlamento Europeo;
- Consejo;
- Comisión;
- Tribunal de Justicia;
- Tribunal de Cuentas

Por otra parte, se reconoce la existencia del Consejo Europeo, formado por los Jefes de Estado y de Gobierno, como el que “dará a la Unión los impulsos necesarios

para su desarrollo y definirá sus orientaciones políticas generales”,<sup>112</sup> sin embargo no es reconocido como una institución de la Unión Europea y, por tal motivo, no interviene (jurídica y oficialmente) en la toma de decisiones a nivel comunitario.

El Tratado de Lisboa reconoce, como en su momento lo propuso Spinelli en su proyecto de 1984, al Consejo Europeo como institución comunitaria con poder de decisión, quedando entonces el entramado institucional de la Unión Europea de la siguiente manera:

- Parlamento;
- Consejo Europeo;
- Consejo;
- Comisión;
- Tribunal de Justicia;
- Banco Central Europeo;
- Tribunal de Cuentas

Se observa que ya no serían cinco sino siete las instituciones reconocidas por el Tratado de Reforma integrándose, como lo hiciera el Tribunal de Cuentas en el Tratado de Maastricht de 1992, el Consejo Europeo y el Banco Central Europeo.

Asimismo, establece algunos cambios en las instituciones ya existentes, buscando principalmente adaptarlas a una Unión Europea de 27 miembros y con posibilidades de crecer.

En el caso del Parlamento Europeo se fija como número máximo 750 eurodiputados, siendo 96 la máxima representación por país (correspondiendo a Alemania) y 6 el mínimo (Chipre, Estonia, Luxemburgo, Malta). Cabe mencionar que estas modificaciones ya se llevaron a cabo, independientemente de la ratificación o no del Tratado de Lisboa, en la Cumbre de Lisboa realizada en octubre de 2007.

Otro aspecto importante referente al Parlamento Europeo, es el hecho de que se amplían los temas que se decidirán a través de la codecisión, como son el derecho de establecimiento, servicios y capitales. Con estas modificaciones los eurodiputados conocerán y ejercerán su poder de colegisladores en alrededor de 90% de las decisiones que se llevan a cabo a nivel comunitario.

---

<sup>112</sup> Artículo 4 del Tratado de la Unión Europea

Por lo que toca al Consejo, la presidencia quedó establecida por grupos de tres países, durante un período de dieciocho meses. La rotación será igual entre los Estados miembros, atendiendo a su diversidad y a los equilibrios geográficos en la Unión.

En materia de toma de decisiones hay cambios interesantes, por ejemplo, entre el 1º de noviembre de 2014 y el 31 de marzo de 2017, un grupo de países que representen  $\frac{3}{4}$  partes de la población o, al menos,  $\frac{3}{4}$  partes del número de Estados miembros podrán manifestar su oposición a que el Consejo adopte un acto por mayoría cualificada, y éste tendrá que debatir el asunto. A partir del 1º de abril de 2017, las cifras se reducen al 55% de la población o, al menos, el 55% de los Estados miembros.

Además, abre la posibilidad, aunque peligrosa, de que el Consejo se convierta en Ejecutivo y Legislativo al mismo tiempo, pues establece que a partir del 1º de noviembre del 2014, cuando no exista propuesta de la Comisión, el Consejo podrá adoptar un dictamen por mayoría cualificada con el 72% de sus miembros, que representen al 65% de la población de la Unión.

También fija la forma de toma de decisiones en la cooperación reforzada: 55% de los miembros representados en el Consejo que constituyan el 65% de la población de los mismos.

La Comisión, que actualmente esta integrada por un representante de cada Estado miembro, es decir, 27 comisarios; a partir del 1º de noviembre de 2014 estará conformada por  $\frac{2}{3}$  partes de los Estados miembros. En caso de que la Unión Europea no experimente nuevas ampliaciones hasta tal fecha, la Comisión estaría integrada por 18 comisarios.

Tal modificación tiene una razón lógica: si es la Comisión la encargada de velar por los intereses de toda la comunidad, sin importar nacionalidades, el tener un representante de cada Estado miembro solamente aumentaría la burocracia de por si ya tan atacada por diversos sectores de la sociedad; al velar por los intereses de todos, no importaría que estuviera un alemán o un chipriota, pues trabajan por el bienestar de la Unión Europea.

Desde el Proyecto Spinelli de 1984, ningún documento con tintes legislativos de la Unión Europea había planteado la posibilidad de integrar al Consejo Europeo como una institución en el proceso de integración, entre otras cosas por la libertad que le da el no estar sujeto a la fiscalización de alguna otra institución (pesos y contrapesos de poder). El Tratado de Lisboa (aunque ya también lo había hecho previamente el Tratado



de Constitución) integra y eleva al Consejo Europeo al nivel de institución comunitaria, sólo por debajo del Parlamento Europeo que representa a los ciudadanos.

Esta inclusión trae consigo modificaciones interesantes, por ejemplo, actualmente la presidencia del Consejo Europeo sigue la rotación preestablecida por el Consejo de Ministros, y no tiene poder de decisión (legal). Según el Tratado de Lisboa esta institución estará integrada por los Jefes de Estado o de Gobierno de los países miembros, por su Presidente y por el Presidente de la Comisión.

El Presidente del Consejo Europeo será elegido por mayoría cualificada por un período de 2 años y medio, con posibilidad de una reelección. Este individuo (a diferencia de lo que sucede actualmente) no podrá ejercer mandato nacional alguno, dándole así a esta figura una imagen más comunitaria e institucional. Además, el Presidente será quien represente a la Unión en el exterior en asuntos de política exterior y de seguridad común.

Como institución, el Consejo Europeo tendrá la facultad de proponer al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, al candidato para ocupar el cargo de Presidente de la Comisión; además de que nombrará, con aprobación del Presidente de la Comisión y el Parlamento Europeo, al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

Si bien la Unión Europea no es un súper-Estado, y no debe entonces comportarse como tal o ser comparado con el Estado-nación, la idea de equilibrio de poderes es básica en un sistema institucional para darle legitimidad y, con esto, capacidad de gobernabilidad.

La credibilidad o confianza que tienen los ciudadanos hacia las instituciones comunitarias es muy baja, en especial hacia el Consejo, al que perciben como una institución con mucho poder y poco transparente. Las dos instituciones que gozan de mayor credibilidad entre los europeos son el Parlamento Europeo y la Comisión, en ese orden.<sup>113</sup> A pesar de esto, el Tratado de Lisboa plantea legalmente la posibilidad de que el Consejo proponga una iniciativa y la apruebe, siendo que anteriormente la iniciativa era una facultad exclusiva de la Comisión, enturbiando con esto aún más el proceso de toma de decisiones.

Además de los cambios institucionales en materia de funcionamiento y estructura, el Tratado de Lisboa retoma los puntos que el fallido Tratado de

---

<sup>113</sup> Revisar Eurobarómetro 65, 2006 en [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb65/eb65\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb65/eb65_en.htm).

Constitución incluía con el objetivo de hacer una Unión Europea más democrática y transparente, buscando así atacar el déficit democrático.

Basándose en el principio de subsidiariedad<sup>114</sup> se le da un mayor protagonismo a los parlamentos nacionales y a los ciudadanos, definiendo de manera más clara las competencias entre los diferentes niveles de la Unión.

Por un lado

- si una tercera parte de los Parlamentos nacionales considera que la propuesta no se ajusta al principio de subsidiariedad, la Comisión deberá reexaminarla y podrá decidir mantenerla, modificarla o retirarla;
- si una mayoría de los Parlamentos nacionales comparte esa opinión, pero aun así la Comisión decide mantener su propuesta, se iniciará un procedimiento específico; la Comisión deberá exponer sus motivos y el Parlamento Europeo y el Consejo decidirán si el procedimiento legislativo sigue adelante o no.<sup>115</sup>

En cuestión de democracia participativa, se le da un poder nunca antes visto a los ciudadanos. Anteriormente, la elaboración de iniciativas era facultad exclusiva de la Comisión y, en caso de que la ciudadanía quisiera proponer alguna, tendría que ser a través del Parlamento Europeo, como representante de la voz del pueblo. El Tratado de Lisboa insta la figura de la *iniciativa ciudadana*, la cual consiste en que “un grupo de al menos un millón de ciudadanos, nacionales de varios Estados miembros, podrá sugerir a la Comisión que presente una propuesta en los ámbitos de competencia de la Unión”.<sup>116</sup>

Este acercamiento del ciudadano con la “burocracia de Bruselas” los pone en contacto directo, sin intermediarios y sin largas esperas, a los “hacedores de leyes” y a los principales afectados de éstas. Además, la Unión Europea no solamente les da la posibilidad de participación más activa, sino que los dota de herramientas, es decir, de información.

Siguiendo la línea del *Plan D* (democracia, diálogo y debate) iniciado en 2005 con la intención de saber que piensan los ciudadanos sobre el futuro de Europa, en abril

---

<sup>114</sup> El principio de subsidiariedad se define en el artículo 5 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Tiene por objeto garantizar que las decisiones se tomen lo más cerca posible del ciudadano, comprobándose constantemente que la acción que vaya a emprenderse a escala comunitaria se justifica en relación con las posibilidades que ofrece el nivel nacional, regional o local. Concretamente, es un principio según el cual la Unión, salvo en sus ámbitos de competencia exclusiva, sólo interviene en la medida en que su acción sea más eficaz que una intervención a nivel nacional, regional o local. Véase glosario en [http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiarity\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiarity_es.htm).

<sup>115</sup> Véase [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/democracy/index\\_es.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/democracy/index_es.htm).

<sup>116</sup> *Idem*.

de 2008 la Comisión creó la iniciativa *Europa a debate*, la cual, con la ayuda de la sociedad civil, los Estados y la Unión Europea cofinanciarán proyectos de consultas ciudadanas y debates nacionales con la intención de que las políticas comunitarias sean conocidas, en primera instancia, para posteriormente debatirlas, entenderlas y que sean legisladas por las instituciones con el aval democrático de los europeos.<sup>117</sup>

Como se puede notar, la Unión Europea reconoce la lejanía entre las instituciones comunitarias y el ciudadano, es decir, según su propia definición, reconoce la existencia de un déficit democrático. Si bien es cierto que el proceso de integración inició y ha avanzado gracias a la acción de las élites gubernamentales de los Estados miembros, también es cierto que en la actualidad es imposible ignorar las voces de los ciudadanos, menos aún cuando entre el 60% y el 80% de las leyes que se adoptan a nivel comunitario repercuten y se aplican en los Estados que conforman la Unión Europea y, obviamente, afectan a los habitantes de estos.

La Unión Europea reconoce este déficit y trata de aminorarlo lo más posible con el Tratado de Lisboa, sin embargo no lo hace únicamente a través de la posibilidad de participar, sino que incluye de manera paralela una herramienta fundamental para aprovechar estos cambios: la información. ¿Serán suficientes los esfuerzos de la Comisión?, en palabras del Dr. Giovanni Sartori: “la democracia no requiere de *savants* (sabios), ni de un público cultivado, un *demos* ilustrado, sino de un *demos* suficientemente informado, que tenga alguna idea de lo que está sucediendo”.<sup>118</sup>

---

<sup>117</sup> Para más información, véase <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/487&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=en>.

<sup>118</sup> Giovanni Sartori, *Videopolítica. Medios, información y democracia de sondeo*, FCE, México, 2005, p. 44.

## CONSIDERACIONES FINALES

La Unión Europea es un proceso de integración que en 2007 cumplió 50 años de vida. Si bien parece poco tiempo, los europeos han logrado avances muy interesantes en diversas áreas, algunas de ellas delicadas y tradicionalmente restringidas a la actividad exclusiva de los Estados.

Obviamente no todo ha sido sencillo, en ocasiones los defensores del proceso han sufrido reveses y han tenido que esperar para que sus ideales se vieran cumplidos. La integración europea no es solamente producto de propuestas de ideólogos, estadistas e iniciativas de Estados; en ella han intervenido factores tan diversos como la diplomacia, la voluntad política, las políticas nacionales y las coyunturas tanto nacionales como internacionales. No se podría entender una Unión Europea de 27 miembros sin la desintegración de la URSS; ni un Tratado de Lisboa sin el cambio presidencial francés; o una reconstrucción europea sin la amenaza soviética; etc.

Ante este panorama, hay que decir que estamos plenamente conscientes de que los problemas o deficiencias que pueda tener la Unión Europea actualmente no son ni definitivos ni imposibles de remediar, solamente es cuestión de esperar, como ellos lo han sabido hacer. Nunca dar por muerta una propuesta, simplemente se debe esperar el momento adecuado, cuando las coyunturas ayuden para que el proceso siga avanzando.

Luego de realizada esta investigación, los datos obtenidos permiten llegar a varias conclusiones con respecto al déficit democrático, las instituciones y la opinión pública, que cada vez toma mayor peso en el proceso de integración.

La Unión Europea es el proceso de integración más avanzado que existe hasta nuestros días, sus especificidades y su evolución la convierten en un objeto de estudio completamente diferente a lo que se conocía. El hecho de tratar de enmarcarla dentro de las concepciones básicas resulta imposible. No es un super-Estado porque no tiene esa personalidad jurídica, está formada por 27 Estados-nación libres y soberanos; si bien posee población, territorio y gobierno, las políticas comunitarias dependen de la aprobación de los Estados y éstos conservan algunas facultades exclusivas, como la definición de su política exterior.

No es tampoco una confederación en tanto que, a pesar de cumplir con algunos criterios de su definición como “ser una agrupación de Estados soberanos e independientes, asociados para la realización de fines comunes [...] los Estados miembros conservan su soberanía y su personalidad internacional, continúan dirigiendo

su política exterior y enviando sus propios agentes diplomáticos”,<sup>1</sup> una de las características fundamentales de la confederación es “que los Estados son los sujetos de ella, en el sentido de que la Confederación no tiene poder directo sobre los súbditos de los Estados”.<sup>2</sup> A este respecto hay que mencionar que la Unión Europea ha rebasado esta definición al poseer políticas que influyen no sólo directamente sobre el ciudadano (como podrían ser políticas encaminadas al libre empleo en todos sus Estados miembros, políticas de intercambios académicos, etc.); sino que tiene políticas y programas que influyen sobre las comunidades, las regiones e incluso sobre las empresas (como las políticas contra la deslocalización empresarial).

El concepto de organización internacional es muy estrecho para poder explicar a la Unión Europea, pues la gran diversidad de temas que aborda, sus políticas comunitarias, sus sanciones a los Estados miembros y la forma en que se interrelaciona lo supranacional con lo intergubernamental la hace única.

Algunos autores han hecho su propia definición, pero el que más se podría acercar a describir que es la Unión Europea es el de un *proceso de integración*. Sus especificidades y procesos nos llevan incluso al debate de definir qué teoría de la integración política explica su existencia y funcionamiento: el neofuncionalismo (con la idea de trasladar una parte de la soberanía a instituciones funcionales y que, con el efecto *spill over*, poco a poco se irían incluyendo sectores políticos que “resultará en el surgimiento del embrión de una unidad política”<sup>3</sup>); y el intergubernamentalismo (heredero del Realismo Político que establece que son los Estados los que siguen teniendo el mayor peso en la toma de decisiones, que si bien existen instituciones comunitarias, éstas son creadas en función de las preferencias nacionales ya pactadas entre los gobiernos).

Desde el Acta Única Europea, firmada en 1986, los Tratados constitutivos han ido disminuyendo progresivamente este intergubernamentalismo, principalmente en materia de toma de decisiones, primero con el establecimiento de la mayoría cualificada en el Consejo para posteriormente dotar de más facultades a sus propias instituciones, en especial al Parlamento Europeo, como institución co-decisora a través del procedimiento de codecisión introducido en el Tratado de Maastricht de 1992 y que, de

---

<sup>1</sup> Véase Modesto Seara Vázquez, *Derecho Internacional Público*, Porrúa, México, 2000, pp. 102-103.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 102.

<sup>3</sup> Armando García García, *op. cit.*, p.32.

entrar en vigor el Tratado de Lisboa, abarcaría alrededor del 90 por ciento de todos los temas que se debaten actualmente en la Unión Europea.

No obstante, sería poco realista afirmar que los Estados ya no tienen un peso importante en la definición de las estrategias y la aprobación de las leyes. Ante esta idea de un Consejo de Ministros dotado con demasiados poderes frente a un Parlamento Europeo sin capacidad de legislación propia, surge en los años ochenta el término de Déficit Democrático, haciendo alusión al poco poder que en ese entonces la única institución que representa a los ciudadanos (el Parlamento Europeo) tenía frente al Consejo, que defiende los intereses de los Estados.

El principal opositor a esta idea de la existencia de un déficit democrático es Andrew Moravcsik; sin embargo es importante aclarar que actualmente el significado no es el mismo que le diera en los años ochenta su creador Bill Newton Dunn, pues según la propia Unión Europea:

El déficit democrático es un concepto que se invoca principalmente para afirmar que la Unión Europea y sus instancias adolecen de falta de legitimidad democrática y que parecen inaccesibles al ciudadano por la complejidad de su funcionamiento. Refleja una percepción según la cual el sistema institucional comunitario estaría dominado por una institución que acumula poderes legislativos y gubernamentales, el Consejo de la Unión Europea, y por una institución burocrática y tecnocrática sin legitimidad democrática real, la Comisión Europea<sup>4</sup>

El elemento de la “inaccesibilidad al ciudadano por la complejidad de su funcionamiento” está presente más que nunca, por lo que se llega a la conclusión de que sí existe un déficit democrático en la Unión Europea, pero hay que hacer la diferenciación entre el déficit según Moravcsik (un déficit horizontal entre instituciones) y el déficit según la definición de la propia Unión (un déficit vertical entre institución-ciudadano).

Como ya se mencionó, la Unión Europea no es un súper-Estado, si bien tiene algunos rasgos característicos de un Estado-nación, éstos no cubren completamente la definición que se tiene del Estado. Las instituciones comunitarias tienen dinámicas (e incluso orígenes) muy diferentes a las estatales, como dice Moravcsik “las instituciones

---

<sup>4</sup> Concepto obtenido del glosario de definiciones de la Unión Europea en su portal de Internet en [http://europa.eu/scadplus/glossary/democratic\\_deficit\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/democratic_deficit_es.htm).

internacionales no deberían ser comparadas con sistemas democráticos ideales”.<sup>5</sup> No se debe aspirar a conformar una “Asamblea bicameral” integrada por el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros; cada institución tiene sus facultades y mientras sigan existiendo temas delicados para los países miembros, el Consejo de Ministros decidirá en última instancia e, incluso, seguirá exigiéndose la unanimidad en esos temas.

En lo que respecta al déficit democrático entendido como la lejanía entre las instituciones y los ciudadanos, es evidente que existe y, de no hacerse algo, la participación a las votaciones del Parlamento Europeo será cada vez menor. La principal consecuencia de ello sería la falta de legitimidad del proceso de integración, reforzando la imagen de que es un proceso orquestado por las elites políticas de los Estados y por la burocracia con sede en Bruselas.

Ahora bien, el hecho de que los resultados de los Eurobarómetros nos indiquen que esta es la institución en la que más confían los europeos (aunque sea apenas rebasando el 50 %) nos demuestra que no se trata de una crisis de confianza o legitimidad, es decir, esto no se arreglará otorgándole al Parlamento Europeo más y más poderes. Actualmente 2/3 partes de las decisiones se toman en conjunto PE-Consejo, elevándose la cifra con el Tratado de Lisboa.

¿De qué sirve darle más poder a una institución si los ciudadanos no saben cuáles son sus funciones básicas? No es que la mayoría de los ciudadanos tengan la impresión de que el Parlamento Europeo no tiene suficiente poder frente al Consejo de Ministros; la realidad es que la gran mayoría de los ciudadanos no tiene ni idea de para qué sirve el PE.

La única manera en que se puede solucionar lo anterior es a través de la información, la difusión y mantener activo el contacto entre el eurodiputado y los votantes. El Parlamento Europeo debe volverse más transparente no solamente al interior sino al exterior. La cuestión de las dietas otorgadas a los eurodiputados, que son las ayudas y bonificaciones monetarias provenientes del presupuesto comunitario que el Parlamento Europeo paga a los parlamentarios, y el manejo del presupuesto anual para la institución deben quedar claro y ser lo más limpio posible. La muestra más clara de que se está trabajando en esto es el hecho de que, a partir del 2009, todos los eurodiputados tendrán el mismo sueldo que provendrá del presupuesto europeo. Esta

---

<sup>5</sup> Andrew Moravcsik, *op.cit.*, p. 337.

modificación tiene como objetivo poner en igualdad de condiciones a los eurodiputados sin importar, como es el espíritu del PE, la nacionalidad de los mismos. Así se da una imagen de que trabajan para y por la Unión Europea, que no dependen de los gobiernos nacionales y que el Parlamento Europeo no es una “extensión” de los parlamentos estatales.

Como primer paso se debe fortalecer a los Grupos Políticos Europeos, desvincularlos del ámbito y los problemas nacionales. En la actualidad, cuando el ciudadano emite su voto para elegir a sus representantes en el Parlamento Europeo, observa en la boleta electoral el nombre de los partidos nacionales de su país<sup>6</sup>, lo que puede provocar el fenómeno del “voto de castigo”; es decir, que el ciudadano tenga preferencia electoral según el desempeño de los gobiernos nacionales en turno. Esto tiene mucho que ver con la forma en que se llevan a cabo las campañas, pues en los debates se tratan temas del ámbito nacional o incluso regional, por lo que el ciudadano se ve influenciado por las cuestiones caseras.

El votante debe comenzar a identificar a los partidos europeos y diferenciarlos de los partidos nacionales, para lo cual es necesario que el Parlamento Europeo juegue un papel más activo en materia de difusión, así como destinar más recursos (a la par de los Partidos Europeos y nacionales) a este rubro. Estos tres actores deben coordinarse para que los debates giren en torno al proceso de integración y a las necesidades y ventajas de la Unión Europea, dejando de lado los conflictos internos nacionales que confunden al electorado y no le permiten dimensionar el alcance y las funciones del Parlamento Europeo.

Para conocer la opinión, percepción y necesidades de los ciudadanos a nivel europeo, la Unión ha creado un sistema de encuestas a escala regional conocidas como eurobarómetros. Según el Eurobarómetro 68, los europeos piensan que los cinco principales temas en los que las instituciones comunitarias deberían poner énfasis son el combate al crimen; el medio ambiente; la migración, y los temas sociales.<sup>7</sup>

El siguiente paso tendrá que ser la adopción del sistema electoral único. No existe un sistema electoral que sea aplicado en todos los países de la Unión Europea,

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, en España aparecen en la boleta representados el Partido Socialista Obrero, el Partido Popular, la Izquierda Unida, etc.; en Francia el partido de la Unión por un Movimiento Popular, el Partido Socialista, la Unión por la Democracia Francesa, etc.; en Alemania el Partido Socialdemócrata de Alemania, la Unión Demócrata Cristiana de Alemania, el Partido Liberaldemocrático Alemán, etc.; y así en cada país. Posteriormente estos partidos nacionales se integraran en los Grupos Políticos Europeos.

<sup>7</sup> Véase Eurobarómetro 68, otoño de 2007 en [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb68/eb68\\_first\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb68/eb68_first_en.pdf).



cuando hay elecciones para elegir a los eurodiputados cada Estado aplica su propio sistema electoral nacional, debido a que aún no se ha aprobado un proyecto para crear un sistema común a todos los miembros. Es un tema sin duda sensible, prueba de ello es que se ha discutido desde principios de la década de los ochenta sin llegar a nada concreto. Sin embargo, a pesar de ser limitados, si han existido avances a lo largo de todos estos años, principalmente en el tema de las *concordancias*; por ejemplo, la edad mínima para el voto activo, la utilización del sistema proporcional, el umbral mínimo, la división en circunscripciones, la incompatibilidad nacional, etc.

Podemos observar señales que nos indican que la adopción de un sistema electoral europeo único es posible, por ejemplo, las cada vez mayores responsabilidades que está aceptando el Parlamento Europeo vía el presupuesto comunitario (financiación a los Partidos Políticos Europeos; salario igualitario para los eurodiputados).

El salario de los eurodiputados fue siempre tema de debate, debido a la gran disparidad que existía entre ellos (en la actual legislatura, mientras un eurodiputado italiano gana € 11,779 un húngaro gana € 800). El hecho de que sus salarios provengan del presupuesto de cada Estado empaña la imagen de independencia de funciones e imparcialidad hacia particulares, grupos, países o instituciones pues, a final de cuentas, son los gobiernos quienes les pagan. Esto, junto a las excesivas dietas y la poca transparencia en el manejo de los recursos del Parlamento Europeo provoca desconfianza entre los ciudadanos.

Si se optimizaran recursos en cuanto a traductores, dietas, rentas de las sedes en Bruselas, Estrasburgo y Luxemburgo, y prestaciones adicionales a los eurodiputados (asistentes personales), se podrían destinar mas recursos a la difusión (con el objetivo de que los ciudadanos conozcan qué es y a qué se dedica la institución que los representa en la Unión), e incluso se podría dar un financiamiento para las elecciones, lo que le permitiría al Parlamento Europeo establecer ciertas reglas en cuanto al sistema electoral, principalmente en el tema de división por circunscripciones regionales.

Este es otro tema en que la Unión Europea debe poner atención, el déficit de representatividad en el Parlamento Europeo. Actualmente la forma de repartición de escaños es a nivel nacional, si bien los eurodiputados no representan a los Estados que los eligen, al no existir un sistema electoral único y ser los sistemas electorales nacionales los que se aplican en la elección, las circunscripciones electorales son los propios Estados. Cada país decide la forma en que se divide su territorio en circunscripciones, según crea necesario, por ejemplo, Reino Unido (12); Francia (8);

Italia (5); Irlanda (4); Bélgica (3); Alemania, Austria, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Rumania, Suecia (1) y le son asignados, con base en su número de población, ciertos escaños en el Parlamento Europeo. El país que más escaños posee es Alemania, 99 curules representando a alrededor de 82 millones de habitantes, mientras que Malta tiene cinco escaños por sus poco más de 400 mil habitantes.

Haciendo cuentas, la sociedad alemana está representada en una proporción de 1/800,000, es decir, un eurodiputado por cada 800 mil habitantes; mientras que Malta tiene una proporción de 1/80,000, un eurodiputado por cada 80 mil habitantes. Estos eurodiputados no representan a sus Estados, sino a la ideología del ciudadano, sin embargo, la división actual por Estados provoca las desproporciones antes mencionadas. Si se hicieran las circunscripciones regionales las disparidades disminuirían, pues se asignarían los escaños dejando de lado los máximos y mínimos (que, con el proyecto aprobado en el año 2007, se fijó en 96 máximo y 6 mínimo); y se otorgarían según el volumen de la población.

En otras palabras, y tomando cifras ficticias, establecer un eurodiputado por cada 700,000 habitantes, sin tomar en cuenta los límites estatales. Una circunscripción hipotética conformada por Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos (que juntos tienen alrededor de 11,500,000 de habitantes) tendría asignados 14 escaños en el Parlamento Europeo; la circunscripción conformada por Estonia, Letonia y Lituania (7,000,000 de habitantes) otorgaría diez escaños; etc.

La cifra total sería de un poco más de 700 eurodiputados, representando cada uno a la misma cantidad de población, sin importar límites de Estados. Se acabaría con el déficit de representatividad, se eliminaría burocracia y se reducirían gastos en dietas y salarios.

Se ha podido apreciar que el proceso de integración ha sido un largo camino de proyectos, reveses y avances. En ocasiones los proyectos no han podido avanzar, pero eso no significa que se olvidaron, como ejemplo podemos mencionar el Proyecto Spinelli de 1984; en su momento fue visto como demasiado radical, impensable para la época, pero después de 24 años vemos como la gran mayoría de las propuestas de aquel proyecto se han consolidado, más aun si es ratificado el Tratado de Lisboa que, hasta

este momento, ha sido ratificado por 11 países incluido Francia, que tuvo que modificar su legislación para evitar un nuevo referéndum.<sup>8</sup>

Los primeros pasos para apuntalar un Parlamento Europeo más fuerte y transparente se han dado. Con la absorción de algunos gastos, que serán financiados a través del presupuesto europeo, poco a poco han suprimido ciertas obligaciones a los Estados; las modificaciones que faltan no se podrán hacer de la noche a la mañana, mucho menos para las siguientes elecciones de 2009, pero se han eliminado algunos posibles obstáculos para conseguirlo.

La voluntad política por parte de los gobiernos es fundamental para lograr un avance en estos temas, tal vez en décadas pasadas el Parlamento Europeo no era prioritario para los Estados debido a su poco poder en la toma de decisiones. Sin embargo, con las modificaciones que se han instaurado a partir del Tratado de Maastricht (1992) y la fuerza que ha cobrado la opinión pública los países miembros saben que es necesario un Parlamento Europeo transparente y con la suficiente legitimidad para avalar todas sus decisiones en la Unión Europea.

Si en verdad los defensores y promotores del proceso de integración desean que las instituciones comunitarias tengan fuerza, credibilidad, legitimidad y que los ciudadanos respalden y legitimen las políticas, se debe fortalecer a la única institución que los representa directamente, utilizándola como medio de vinculación e información sobre todo lo que pasa en el ámbito comunitario, hacer al Parlamento Europeo más transparente y cercano a los europeos con el objetivo de que en un futuro los eurodiputados sean vistos por la gente como lo que son: quienes los representan y hacen escuchar su voz frente a las instituciones de la Unión.

---

<sup>8</sup> Al jueves 1º de mayo de 2008, el Tratado de Lisboa ha sido ratificado por: Eslovenia (29/01/2008); Rumania (4/02/2008); Hungría y Malta (6/02/2008); Francia (14/02/2008); Bulgaria (21/03/2008); Polonia (2/04/2008); Eslovaquia (10/04/2008); Portugal (23/04/2008), Austria y Dinamarca (24/04/2008), todos por vía parlamentaria. Véase [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/countries/index\\_es.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/countries/index_es.htm).

## FUENTES CONSULTADAS

### BIBLIOGRAFÍA

- Aldecoa Luzárraga, Francisco, *La integración europea. Análisis histórico institucional con textos y documentos*, Vol. II, Tecnos, España, 2002, 872 pp.
- Almanaque Mundial 2007, Editorial Televisa Internacional, México 2006, 608 pp.
- Attina, Fulvio, *Introducción al Sistema Político de la Comunidad Europea*, Centro de Estudios Constitucionales, España, 1992, 164 pp.
- Bobbio, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, FCE, México, 1999, 194 pp.
- Bueno, Jesús, *Babilonia y Babel. El Parlamento Europeo desde adentro*, Grupo Zeta, España, 1999, 412 pp.
- Cantó Rubio, Juan, *La Unión Europea. Roma-Amsterdam*, AMARÚ, España, 1997, 202 pp.
- Carreón, Mónica y Ortega, Héctor, *La Unión Europea de los Veinticinco: una mirada retrospectiva*, Porrúa-UAB-ITAM, México, 2005, 162 pp.
- Chanona Burguete, Alejandro (coord), *Europa en transformación. Procesos políticos, económicos y sociales*, UNAM-Plaza y Valdés, México, 2000, 468 pp.
- Closa, Carlos, *Sistema Político de la Unión Europea*, Estudios Complutenses, España, 1997, 206 pp.
- Dávila Aldás, Francisco R., *Una integración exitosa. La Unión Europea, una historia regional y nacional*, Fontamara-Fundación Friedrich Elbert-ECSA, México, 2003, 314 pp.
- Dougherty, James E., *Teorías en pugna de las Relaciones Internacionales*, Grupo Editorial Latinoamericano, Argentina, 1993, 608 pp.
- Fischer, Joschka, *Thoughts on the finality of European integration*, discurso presentado en la Universidad Humboldt de Berlín el 12 de mayo del año 2000, 12 pp.

- García García, Armando, *La integración europea y la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC): la posición de la Unión Europea en el conflicto palestino-israelí, 1973-2005*, tesis de licenciatura, FCPYS-UNAM, México, Ciudad Universitaria, febrero 2004, 168 pp.
- Gazol Sánchez, Antonio, *Bloques económicos*, Facultad de Economía-UNAM, México, 2006, 532 pp.
- Herbert von Arnim, Hans, “¿Fraudulento e Inaceptable? El crecimiento incontrolado de las dietas en el Parlamento Europeo” en *Anuario Iberoamericano de justicia constitucional*, no. 9, 2005, pp. 529-546.
- Iglesias Suárez, Alfredo, *El nuevo marco financiero de la Unión Europea*, Universidad de Castilla, 2001, pp. 77-80.
- López Pintor, Rafael y Gratschew, María, *Voter Turnout since 1945, a global report*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Suecia, 2002, 128 pp.
- Mangas Martín, Araceli, *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, MacGraw-Hill, España, 2002, 592 pp.
- Martín de la Guardia. Ricardo M., *La Europa del Este, de 1945 a nuestros días*, Síntesis, España, 1995, 224 pp.
- Medina, Manuel, *Filosofía de la Unión Europea; funcionalismo o federalismo*, Conferencia pronunciada en Alicante, 24 de noviembre de 2000, 7 pp.
- Moravcsik, Andrew, “In Defence of the ‘Democratic Deficit’: Reassessing Legitimacy in the European Union, en *Journal of Common Market Studies*, volumen 40, no. 4, noviembre 2002, pp. 603-624.
- Moravcsik, Andrew, “Is there a ‘Democratic Deficit’ in World Politics? A Framework for Analysis”, en *Government and Opposition*, volumen 39, no. 2, abril 2004, pp. 336-363.
- Pérez Sánchez, Guillermo A., *Crisis, evolución y transición en la Europa del Este*, Ariel, España, 1999, 188 pp.

- Rodríguez Suárez, Pedro Manuel, *Hacia una nueva Europa. La integración de los países de Europa Central y Oriental en la Unión Europea*, FCE, México, 2006, 342 pp.
- Roy, Joaquín y Domínguez, Roberto, *Las Relaciones Exteriores de la Unión Europea*, Plaza y Valdés-FCPYS-UNAM, México, 2001, 356 pp.
- Roy, Joaquín y Domínguez, Roberto, *Towards the Completion of Europe*, Jean Monnet Chair-University of Miami, Estados Unidos de América, 2006, 296 pp.
- Sartori, Giovanni, *Videopolítica. Medios, información y democracia de sondeo*, FCE, México, 2005, 86 pp.
- Schmitt, Carl, *Sobre el Parlamentarismo*, Tecnos, España, 1990, 160 pp.
- Seara Vázquez, Modesto, *Derecho Internacional Público*, Porrúa, México, 2000, 800 pp.
- Sidjanski, Dusan, *El Futuro Federalista de Europa*, Ariel, 1998, España, 484 pp.
- Suárez-Iñiguez, Enrique, *De los clásicos políticos*, UNAM-FCPYS, México, 1993, 270 pp.
- Torreblanca Payá, José Ignacio, *El marco institucional y político en la Europa ampliada: más allá de Niza*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, España, 2002, pp. 228-238.
- Villamar Nava, Zirahuen, *Comité Económico y Social Europeo: sus contribuciones a la integración de la Unión Europea*, tesis de licenciatura, Facultad de Economía-UNAM, México, Ciudad Universitaria, 2004, 438 pp.

## **DOCUMENTOS**

- *Acta relativa a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo por sufragio universal directo, aneja a la Decisión del Consejo de 20 de septiembre de 1976.*
- Acta Única Europea.
- Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Copenhague, 21-22 de junio de 1993.

- Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Cardiff, 15 y 16 de junio de 1998
- “Debate público sobre el futuro de Europa”, *Percepciones de la Unión Europea, actitudes y expectativas al respecto*, 23/07/2001.
- *Decisión del Parlamento Europeo de 28 de septiembre de 2005 sobre la adopción del Estatuto de los diputados al Parlamento Europeo.*
- *Declaración de Laeken.*
- *El derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales y europeas del ciudadano de la Unión Europea*, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.
- Estatuto de los Partidos Políticos Europeos.
- Eurobarómetro 48
- Eurobarómetro 51
- Eurobarómetro 52
- Eurobarómetro 60
- Eurobarómetro 61
- Eurobarómetro 65
- *Eurobarómetro2003.3*, septiembre 2003
- Europinión no. 13
- Europinión no. 52
- Europinión no. 54
- *Flash Eurobarometer 132/2*, noviembre 2002
- Flash Eurobarómetro 162, *Post European elections 2004 survey*, julio 2004
- Parlamento Europeo: Fichas Técnicas: 1.3.7 7
- Presupuesto Europeo
- Proyecto Anastassopoulos
- *Proyecto de Informe sobre la propuesta de modificación de las disposiciones del Tratado sobre la composición del Parlamento Europeo*, 5 de septiembre de 2007
- *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*

- *¿Quién hace qué en la Unión Europea?*, Documento informativo de la Comisión Europea, Bélgica, 2001, 24 pp.
- Reglamento Interno del Parlamento Europeo
- *Resolución del Parlamento Europeo sobre la elaboración de un proyecto de procedimiento electoral fundado en principios comunes para la elección de los diputados al Parlamento Europeo*, Dirección General de Política Interior del Reino de España
- Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea
- Tratado de Ámsterdam
- Tratado de Lisboa
- Tratado de Maastricht
- Tratado de Niza
- *Voter Turnout in Western Europe since 1945, a regional report*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)

## **FUENTES ELECTRÓNICAS**

- Página de la Comisión Europea en <http://ec.europa.eu>
- Documentos jurídicos de la Unión Europea en <http://eur-lex.europa.eu>
- Página de la Unión Europea en [http://europa.eu/index\\_es.htm](http://europa.eu/index_es.htm)
- Diario Oficial de la Unión Europea en [http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/oj/2005/l\\_262/l\\_26220051007es00010010.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/oj/2005/l_262/l_26220051007es00010010.pdf).
- Comunicado de prensa de la Unión Europea en <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/251&format=HTML&aged=0&language=es&guiLanguage=en>
- Síntesis de la legislación de la Unión Europea en <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/o10000.htm>
- Declaración de Laeken en <http://european-convention.europa.eu/pdf/lknes.pdf>
- Biblioteca virtual Miguel de Cervantes en <http://www.cervantesvirtual.com>



- Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo en [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/es/ec/72925.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/72925.pdf)
- Página del partido Demócrata Liberal de Inglaterra en [http://www.eastmidslibdems.org.uk/news/000097/challenge\\_to\\_blair\\_on\\_eu\\_council\\_secrecy.html](http://www.eastmidslibdems.org.uk/news/000097/challenge_to_blair_on_eu_council_secrecy.html)
- Estadísticas sobre referéndum europeo en <http://www.elecciones.mir.es/eleccanteriores/referendum2005/preguntas01.htm>
- Página de la oficina del Parlamento Europeo en España en <http://www.europarl.es/index.php?reqPage=%2Felecciones%2Flegislacion%2Fresumen.html>
- Elecciones europeas en [http://www.europarl.europa.eu/elections2004/ep-election/sites/es/results1306/turnout\\_ep/turnout\\_table.html](http://www.europarl.europa.eu/elections2004/ep-election/sites/es/results1306/turnout_ep/turnout_table.html)
- Página del Parlamento Europeo en <http://www.europarl.europa.eu/members/expert.do?language=ES>
- Universidad alemana Speyer de Ciencias Administrativas en <http://www.hfv-speyer.de>
- Tratado de Ámsterdam en <http://www.ucm.es/BUCM/be/coledigi/de002.pdf>
- Universidad de Castilla-La Mancha en <http://www.uclm.es>
- Toma de decisiones en la Unión Europea en [www.e-scoala.ro/espanol/decision.html](http://www.e-scoala.ro/espanol/decision.html)
- Diario El País en [www.elpais.com/articulo/internacional/Espana/reune/paises/ratificaron/Constitucion/europea/elpeuint/20070126elpepiint\\_18/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Espana/reune/paises/ratificaron/Constitucion/europea/elpeuint/20070126elpepiint_18/Tes)
- Fichas técnicas del Parlamento Europeo en [www.europarl.eu.int/factsheets/1\\_3\\_7\\_es.htm](http://www.europarl.eu.int/factsheets/1_3_7_es.htm)