

El aumento de facultades del Parlamento Europeo en los años noventa*

Sergio Aguirre Zamora

¡Llegará un día en que los únicos campos de batalla que habrá serán los mercados abiertos al comercio y a los espíritus abiertos a las ideas. Llegará un día en que las balas y las bombas se sustituirán con los votos, con el sufragio universal de los pueblos, el verdadero arbitraje de un gran senado soberano que será para Europa lo que el Parlamento es para Inglaterra, la Dieta para Alemania, la Asamblea legislativa para Francia! [...] En el siglo xx habrá una nación extraordinaria [...], se llamará Europa. Se llamará Europa en el siglo xx y en los siglos siguientes, y aun transfigurada, se llamará la Humanidad.**

VÍCTOR HUGO

Introducción

La integración europea es un proceso sumamente complejo que involucra una importante cantidad de actores, intereses y obje-

*Este artículo es una versión actualizada del capítulo 3 de Sergio Aguirre, *La construcción de instituciones supranacionales: el Parlamento Europeo en los años noventa*, tesis de licenciatura, México, CIDE, 2003.

**Citado en Guillermo Pérez S., "El ideal europeísta: de la modernidad a la contemporaneidad", en Martín de la Guardia, Ricardo y Guillermo A. Pérez

tivos. La idea original de integrar a Alemania occidental al sistema internacional después de la segunda guerra mundial, mediante acuerdos sectoriales en carbón y acero en el marco de una estrecha colaboración con Francia, ha generado, más de 50 años después, el fenómeno de integración regional más exitoso y sui géneris que existe actualmente, denominado Unión Europea (UE).¹ Uno de los principales sellos de esta integración continental, y objeto de estudio de este ensayo, es el desarrollo de un sistema de instituciones supranacionales, con efectivo poder de decisión, compuesto por el Consejo de Ministros (la representación de los Estados), la Comisión Europea (el ejecutivo de la Unión) y el Parlamento Europeo (la representación popular).

La existencia de una asamblea representativa dentro de este sistema responde a la necesidad de legitimar las decisiones que toman los gobiernos involucrados y que afectan, cada vez en mayor medida, la vida de los ciudadanos de los Estados miembros de la UE. Si bien se ha argumentado que la representación popular se hace a través de los gobiernos de los Estados miembros, es un hecho que la gran densidad de temas que ya son de competencia comunitaria, junto con la misma supra-

Sánchez (coords.), *Historia de la integración europea*, Barcelona, Ariel Estudios Europeos, 2001, p. 27.

¹ El primer tratado de la integración europea fue el de París de 1951, que dio origen a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). En 1957, los tratados de Roma crearon la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica. El siguiente tratado fue el del Acta Única Europea de 1986. Seis años después, el 7 de febrero de 1992, se firmó el Tratado de la Unión Europea (TUE) —negociado durante 1991—, dedicado a alcanzar la unificación económica y política de Europa (en vigor a partir de noviembre de 1993). El 2 de octubre de 1997 se firmó el Tratado de Amsterdam (TA) —negociado desde 1996—, consistente en una revisión del funcionamiento institucional de la UE —en vigor desde mayo de 1999—. En 2001, se firmó el Tratado de Niza concerniente a la adecuación institucional de la Unión Europea (UE) frente a la ampliación de los 10 Estados de Europa Central y Oriental, en vigor desde febrero de 2003. El reciente acuerdo sobre la Constitución Europea tiene que ser ratificado por los 25 Estados miembros para entrar en vigor.

nacionalidad del sistema, ha hecho que la UE sea considerada como lejana y de difícil comprensión para los ciudadanos.² El establecimiento de una asamblea dentro de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), en 1951, fue el primer paso para que la representación popular tuviera cabida en este sistema. El segundo fue la decisión de que los miembros de esta asamblea fueran elegidos de manera democrática y directa, a partir de 1979, en cada uno de los Estados miembros.

No obstante, el sistema institucional de la UE mantenía una marcada inconsistencia: el Parlamento Europeo (PE) era elegido democráticamente pero carecía de poderes de decisión y de formación del ejecutivo comunitario; es decir, no tenía herramientas para hacer valer la voz de los ciudadanos expresada en las elecciones europeas.

Esta situación cambió a partir de la negociación del Tratado de la Unión Europea (TUE), en 1991. Gracias a la iniciativa y el gran poder de negociación de la Alemania recién unificada frente a países como Francia y Reino Unido, el Parlamento pudo comenzar a tener un papel relevante en el proceso legislativo y de selección del ejecutivo de la Unión.³ Éste fue el primer paso para dar al PE una creciente importancia en el proceso de

² Al desfase que existe entre los ciudadanos y las decisiones que los gobiernos y las instituciones supranacionales toman en la arena comunitaria se le conoce, académicamente, como “déficit democrático”. En este sentido, otorgar más poder al Parlamento es la principal forma de cerrar dicho vacío de representación popular.

³ El TUE se negoció en medio de la coyuntura internacional producida por el fin de la guerra fría y por la reunificación alemana; esto dio al gobierno del canciller Helmut Kohl y a otros gobiernos a favor de que el Parlamento Europeo tuviera más importancia en el marco de una UE federal, el poder de negociación necesario para obtener de gobiernos centralistas, como Francia y Reino Unido, la aprobación para aumentar las facultades parlamentarias a cambio de acordar la unificación económica y monetaria de Europa. Al respecto, véase S. Aguirre, *op. cit.*, y Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe*, Ithaca, Cornell University Press, 1998, pp. 379-471.

toma de decisiones en el sistema supranacional de la UE, la cual se mantuvo y se formalizó con la negociación y firma del Tratado de Amsterdam (TA) en 1996-1997.

El propósito de este ensayo es explicar cómo una instancia, diseñada inicialmente para legitimar y acercar el proceso de integración europea a los ciudadanos, ha ido finalmente ganando un poder de influencia imprevisto. El PE aprovechó sus dos nuevas facultades establecidas a iniciativa de los Estados en el TUE: la de intervenir en la designación del presidente de la Comisión Europea y la de legislar, junto con el Consejo de Ministros, a fin de moldear el camino de las reformas a su favor hechas en el TA.⁴ Es decir, a pesar de que los Estados miembros son los principales actores dentro del proceso de construcción europea, sus acciones no explican del todo el aumento de facultades del PE en la última década, ya que debe considerarse, además, la forma en que esta asamblea supranacional ha ejercido sus facultades, así como el desarrollo de su capacidad de interacción con otras instituciones en el sistema de la UE.

El ensayo consta de tres partes; una inicial que describe muy brevemente la historia del Parlamento Europeo y sus facultades anteriores al TUE. La segunda analiza la primera ocasión en que el Parlamento intervino en la formación del ejecutivo comunitario, la Comisión Europea, a través de su facultad

⁴ De hecho, en el proyecto de constitución europea, presentado en el Consejo Europeo de Tesalónica, Grecia (20-21 de junio de 2003), y que sirvió de base para el acuerdo logrado en el Consejo Europeo de Bruselas (17-18 de junio de 2004) sobre la Constitución Europea, se establece que el Parlamento Europeo (PE) deberá aprobar al candidato a presidente de la Comisión Europea propuesto por los Estados y legislar, junto con el Consejo de Ministros (CM, o Consejo de la Unión Europea), mediante un procedimiento denominado de codecisión. Al final del ensayo, el lector verá que estas facultades se originaron y desarrollaron desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht (noviembre de 1993) al comienzo de la negociación del Tratado de Amsterdam (marzo de 1996), periodo sobre el que se centra este artículo. Finalmente, debido a cuestiones de espacio, la descripción de dichas facultades en sus versiones iniciales y reformadas se encuentran en las notas 12 y 18.

de ser consultado para aprobar al candidato propuesto para la presidencia de esta última, en 1994. En este apartado se demuestra que el resultado de esta consulta fue una consecuencia no esperada de la decisión tomada en 1991, la cual originó la reforma de 1996-1997, que hizo obligatoria la aprobación parlamentaria.

La tercera y última parte reflexiona sobre el ejercicio de la facultad legislativa otorgada al Parlamento en el TUE; es decir, la creación de un procedimiento legislativo denominado de codecisión, caracterizado por otorgar al PE una facultad de veto inédita. Se demuestra cómo su aplicación generó cambios dentro de la misma asamblea y en su relación con otras instituciones del sistema europeo, lo que dio al PE el suficiente margen de maniobra para seguir aumentando su importancia en la toma de decisiones comunitarias mediante las reformas institucionales en el TA.

Breve historia del Parlamento Europeo

En sus inicios, el Parlamento Europeo formó parte del sistema institucional de la CECA, junto con la Alta Autoridad de la Comisión (hoy Comisión Europea), el Consejo de Ministros (órgano intergubernamental de contrapeso a la Alta Autoridad) y la Alta Corte (encargada de la solución de controversias).⁵ La denominada Asamblea Común se creó a iniciativa de Jean Monnet,

⁵ En 1951, la entonces Asamblea Común de la CECA contaba con 78 miembros de los seis países fundadores. A partir de 1957 tuvo 142 miembros. En 1973 la primera ampliación, Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, aumentó el total a 198. Con las primeras elecciones directas de 1979, el PE se incrementó a más del doble de integrantes, 410. Con la entrada de Grecia en 1981, se llegó a 434, y con las de España y Portugal a 518. La reunificación alemana significó alcanzar la cifra de 579 eurodiputados en 1991. En 1995, con el ingreso de Suecia, Finlandia y Austria, se llegó a 626. Hoy, en el sexto periodo legislativo (2004-2009), y después de la ampliación del 1 de mayo de 2004, el PE cuenta con 732 miembros.

quien consideraba que la ausencia de un órgano parlamentario dentro de la Comunidad sería inconveniente para su legitimidad.⁶ En 1953, los 78 miembros de la Asamblea, designados por los parlamentos nacionales, decidieron trabajar de conformidad con su ideología y formaron tres grupos: los cristiano-demócratas, los socialistas y los liberales. La Asamblea contaba con un procedimiento legislativo llamado de “consulta”; según éste, la Cámara tenía el derecho de emitir una opinión, ante las iniciativas legislativas de la Comisión (quien ostentaba y sigue ostentando el monopolio de la iniciativa legislativa), para que fuera tomada en cuenta por el Consejo, que era el órgano decisorio final. Sin embargo, este último contaba con la libertad de tomar o no en cuenta las opiniones de la Asamblea.

En los tratados de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (también conocidos como Tratados de Roma), la Asamblea de la CECA cambió de nombre a “Asamblea Parlamentaria Europea”, integrada por 142 miembros; no obstante, se mantuvo como una instancia de consulta en el sistema institucional. La Asamblea se autodenominó “Parlamento Europeo” en 1962. Dicho nombre le fue reconocido por los Estados miembros hasta 1986, con la firma del Tratado del Acta Única Europea (AUE).⁷

Desde la firma de los Tratados de Roma hasta 1978, lo más importante para el PE fue el hecho de obtener poderes para aprobar parcialmente el presupuesto comunitario, así como la elección directa de sus miembros, a partir de 1979, por periodos de cinco años. Si bien la elección directa constituyó una reforma importante para el PE, que le otorgaba legitimidad, lo cierto es que no le dio herramientas para hacer valer la voz de

⁶ Amie Kreppel, *The European Parliament and Supranational Party System. A Study in Institutional Development*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p. 54.

⁷ *Ibid.*, p. 57.

los ciudadanos europeos ante el CM y la Comisión. Las facultades legislativas no tuvieron ninguna reforma sino hasta la firma del AUE en 1986, ocasión en que se introdujeron los procedimientos de “cooperación” y de “dictamen conforme”.⁸ El gran cambio fue el establecimiento del procedimiento de “codecisión” en el TUE.

Respecto de la elección del presidente de la Comisión Europea, éste y el resto de los comisionados eran designados por común acuerdo de los gobiernos. En 1979, el PE introdujo unilateralmente procedimientos para debatir y emitir un voto de confianza para la Comisión entrante al presentar su programa de trabajo. Los gobiernos secundaron la decisión del PE en el Consejo Europeo de Stuttgart, Alemania, en junio de 1983. La Comisión, encabezada por Jacques Delors en los años de 1989 y 1993, esperó hasta recibir el voto de confianza del PE para tomar protesta.⁹ El TUE formalizó estas prácticas al establecer el procedimiento de consulta para que el PE aprobara al candidato a presidente de la Comisión a partir de 1994. Por último, el periodo de la Comisión se alargó de cuatro a cinco años (1995-2000) a fin de hacerlo casi concurrente con el de la cuarta legislatura del PE (1994-1999), y para que los procedimientos de elección del PE y de la Comisión se hicieran de manera sucesiva.

Los grupos políticos

Desde 1979 se instituyó la elección de los representantes populares europeos en los Estados miembros. Debido a que se care-

⁸ El procedimiento de cooperación se caracteriza por contar con dos rondas de negociación de las iniciativas legislativas entre el CM y el PE antes de que el primero tome su decisión. Al igual que en el procedimiento de consulta, el dictamen conforme consiste en una sola ronda de negociación entre el PE y el CM, donde, para poder tomar decisiones, se requiere, respectivamente, la mayoría absoluta y la unanimidad. En ambos casos, el CM es libre de tomar en cuenta o no las enmiendas parlamentarias.

⁹ Michael Shackleton, Richard Corbett y Francis Jacobs, *The European Parliament*, Londres, John Harper, 1995, p. 248.

ce de un sistema electoral uniforme, son los Estados quienes fijan los criterios electorales con los que los representantes llegarán al PE, y los partidos políticos nacionales son quienes presentan a los candidatos. Cada uno de los 25 Estados miembros tiene una cuota de eurodiputados, que se determina con base en criterios poblacionales y de negociación en los tratados.¹⁰ Una vez electos, se organizan ideológicamente y forman grupos políticos; de éstos, han destacado dos: el Partido de los Socialistas Europeos (PSE, centro-izquierda) y el Partido Popular Europeo (PPE, centro-derecha). A diferencia de un parlamento nacional, el PE no forma gobierno; por consiguiente, los grupos políticos tienen que negociar para formar coaliciones a fin de fijar una posición común frente al Consejo de Ministros al momento de legislar.¹¹

La ratificación del candidato a presidente de la Comisión en 1994: la importancia del equilibrio de poder en el PE

En el Tratado de la Unión Europea se estableció que la designación del presidente de la Comisión Europea por parte de los Estados miembros tenía que ser consultada al PE. En el Trata-

¹⁰ Actualmente, la distribución de los 732 escaños por criterios nacionales es la siguiente: Alemania, 99; Francia, Italia y Reino Unido, 78; Polonia y España, 54; Países Bajos, 27; Bélgica, República Checa, Grecia, Hungría y Portugal, 24; Suecia, 19; Austria, 18; Dinamarca, Eslovaquia y Finlandia, 14; Irlanda y Lituania, 13; Letonia, 9; Eslovenia, 7; Chipre, Estonia y Luxemburgo, 6, y, finalmente, Malta, 5.

¹¹ Las elecciones para el periodo 2004-2009 se llevaron a cabo el 13 de junio de 2004. En los cuatro primeros periodos legislativos el Partido de los Socialistas Europeos (PSE) había sido el grupo mayoritario; en el quinto periodo, el Partido Popular Europeo (PPE) se convirtió en el mayoritario. De acuerdo con los resultados del 13 de junio, este partido mantendrá la mayoría al contar con 278 (37.9%) de los 732 miembros, mientras que el PSE ganó 199 escaños (27.1%).

do de Amsterdam se reformó dicha disposición para hacer obligatorio que la Asamblea aprobara al candidato de los Estados para asumir el cargo. El PE fue el principal responsable de este cambio con base en la experiencia de 1994. La consulta parlamentaria dentro del proceso de selección del presidente fue, como lo mostrará este apartado, una nueva posición de poder del PE frente a los gobiernos, lo que incentivó el surgimiento de una división tradicional entre izquierda y derecha en esta asamblea, lo que además ponía de manifiesto la importancia de seleccionar a un candidato atractivo para el PE. Esta facultad constituyó una primera aproximación hacia una de las principales características de un parlamento: la formación del poder ejecutivo a partir de la legislatura.

La primera consulta al PE para aprobar al candidato a presidente de la Comisión fue la de Jacques Santer, ex primer ministro de Luxemburgo, en el verano de 1994. Debido a una reforma del TUE, que casi sincronizaba los periodos de funciones de la Comisión con el del PE, ésta tenía que iniciar sus funciones en enero de 1995, y la cuarta legislatura del PE (1994-1999) se había formado antes con base en los resultados de las elecciones europeas de junio de 1994.¹² Lo que en el texto del TUE parecía un trámite, el PE lo aprobó por un estrecho margen.

En la víspera de la votación, a la pregunta hecha por el Parlamento al Consejo de Ministros, se aceptó que si el candidato propuesto por los gobiernos no era aprobado por el PE, se tendría que buscar un nuevo candidato.¹³ Es posible que una

¹² La cláusula 2 del artículo 158 del TUE estipula lo siguiente: "Los gobiernos de los Estados miembros, *previa consulta al PE*, designarán de común acuerdo a la personalidad a la que se propongan nombrar presidente de la Comisión." El TA, artículo 214, cláusula 2, señala: "Los gobiernos de los Estados miembros designarán de común acuerdo a la personalidad a la que se propongan nombrar presidente de la Comisión; el PE *deberá aprobar dicha designación*" [las cursivas son del autor].

¹³ Simon Hix, "Executive Selection in the European Union: Does the Commission President Investiture Procedure Reduce the Democratic Deficit?", en

consecuencia de este tipo no haya sido considerada al establecer el artículo en el TUE. A pesar de que se trataba formalmente de una consulta, era difícil esperar que un candidato a presidente de la Comisión hubiera querido asumir funciones sin el respaldo de la representación popular europea.

El proceso para que Santer llegara al cargo comenzó en el Consejo Europeo de Corfú, Grecia, que tuvo lugar del 24 al 25 de junio de 1994, en el cual los británicos no apoyaron al candidato de Alemania y Francia, el ex primer ministro belga Jean-Luc Dehaene, por considerarlo muy “federalista”.¹⁴ El 15 de julio se propuso y aprobó la candidatura de Santer. Es muy posible que los gobiernos consideraran que la negociación entre ellos era la fase más difícil del proceso y no la consulta con el Parlamento. Santer se había reunido previamente con los miembros del PSE y del PPE para cabildear su aprobación. La división partidista en el PE creaba la posibilidad de que Santer fuera rechazado por una coalición de partidos de centro, de izquierda y anti-UE, que rebasaba a la de la derecha. La votación en el PE se hizo el 21 de julio. A pesar de que la izquierda era mayoritaria, Santer fue aprobado por 18 votos, debido a que la cohesión de la izquierda no se mantuvo durante la votación. La mayoría de los miembros del PSE votó en contra de Santer principalmente por su ideología, ya que era cristiano demócrata perteneciente al

Karlheinz Neunreither y Antje Wiener (eds.), *European Integration After Amsterdam*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 95-111.

¹⁴ De hecho, esta diferencia de visiones entre Alemania-Francia y Reino Unido se repitió en junio de 2004, en la designación del candidato a suceder a Romano Prodi. El candidato francoalemán, el belga Guy Verhofstadt, fue vetado por los británicos debido a sus posiciones “federalistas”. En consecuencia, éstos vetaron al candidato británico, Chris Patten. Finalmente, el primer ministro portugués, José M. Durao Barroso, fue designado por los gobiernos, el 29 de junio, y aprobado por la entrante sexta legislatura del PE por 413 votos a favor, 251 en contra y 44 abstenciones, el pasado 22 de julio. Se prevé que la nueva Comisión asuma el cargo el 1 de noviembre para el periodo 2004-2009.

PPE. Se le consideraba como un candidato de poco perfil, cuya designación era poco legítima y de mínimo común denominador entre los Estados.

Asimismo, el resultado de las elecciones europeas de 1994 mantuvo la mayoría socialista. Ésta consideraba que el nuevo presidente debía pertenecer a la misma familia partidista a pesar de que quien dejaba el cargo, Jacques Delors, era socialista y había estado 10 años en la Presidencia. La falta de cohesión de la izquierda se explica porque varios partidos de esta ideología formaban gobierno en sus respectivos Estados y Santer era el candidato de los gobiernos de los Estados; ejemplo de ello es el Partido Socialista Obrero Español, del presidente Felipe González, que votó a favor.

Cuadro 1
Votación para aprobar a Jacques Santer

Posición	Número de votos
A favor	262
En contra	244
Abstenciones	24
Ausencias	39
Total	569

Fuente: Simon Hix y Christopher Lord, "The Making of a President: The European Parliament and the Confirmation of Jacques Santer as President of the Commission", en *Government and Opposition*, vol. 31, núm. 1, 1996, p. 65.

La estrecha aprobación de Santer se explica por dos divisiones que se empalman dentro del Parlamento Europeo: la ideológica

y la nacional. Con respecto de la primera, el PSE y el PPE han dominado en el Parlamento desde 1979. Jacques Santer era del Partido Demócrata Cristiano de Luxemburgo, perteneciente al PPE. De acuerdo con las divisiones ideológicas la votación fue:

Cuadro 2

Votación de Jacques Santer en los partidos de centro-izquierda

Grupo	A favor	En contra	Abstención	Total
Partido de los Socialistas Europeos	45	140	5	190
Liberales	8	24	6	38
Izquierda Unida	0	21	0	21
Verdes	1	19	0	20
Europa Radical	0	19	0	19
Total	54	223	11	288

Fuente: S. Hix y C. Lord, "The Making of a President: The European Parliament and the Confirmation of Jacques Santer as President of the Commission", en *Government and Opposition*, vol. 31, núm. 1, 1996, p. 67.

Como puede verse, el Partido de los Socialistas Europeos no tuvo la cohesión necesaria para vetar la candidatura de Santer. En contraste, los partidos de centro-derecha sí lograron mantenerse unidos.

Cuadro 3

Votación de Jacques Santer en los partidos de centro-derecha

Grupo	A favor	En contra	Abstenciones	Total
Partido Popular Europeo	153	0	1	154
Alianza Democrática Europea	23	1	1	25
Forza Europa	26	0	0	26
Total	202	1	2	205

Fuente: S. Hix y C. Lord, "The Making of a President: The European Parliament and the Confirmation of Jacques Santer as President of the Commission", en *Government and Opposition*, vol. 31, núm. 1, 1996, p. 67.

En segundo lugar, la división nacional consiste en la gran influencia de la política nacional en el desempeño de los eurodiputados; esta votación es ejemplo de ello. Debido a la falta de partidos políticos supranacionales y de un sistema electoral uniforme, la selección de candidatos al PE la hacen los partidos nacionales. Las elecciones son nacionales sobre temas nacionales; el escrutinio de votos también es nacional, y los resultados se agregan para formar los grupos políticos en el PE.¹⁵ La falta de cohesión en la izquierda en relación con la aprobación de Santer es causa de las decisiones de los partidos nacionales que en ese momento formaban gobierno y que habían acordado la candidatura de Santer; los eurodiputados siguieron esta línea por disciplina partidista nacional. En contraparte, los partidos

¹⁵ Para tener una idea más precisa de la gran importancia que los partidos nacionales tienen en la formación del PE y del desarrollo de los grupos partidistas, véase Simon Hix y Christopher Lord, *Political Parties in the European Union*, Nueva York, St. Martin's Press, 1997.

opositores en sus Estados votaron en contra. De los eurodiputados pertenecientes a partidos en el gobierno, 87.2% aprobó la nominación de Santer, mientras que 74.3% de los partidos opositores a nivel nacional votó en contra.¹⁶

La apretada aprobación de Santer era un hecho inédito en las relaciones entre el PE y los gobiernos nacionales. Es claro que el ejercicio de las nuevas facultades dentro del Parlamento representaba más responsabilidad e intereses en juego y, aunque formalmente se trataba de una consulta, muchos eurodiputados no lo tomaron así. El estrecho margen de aprobación de Santer fue una consecuencia no esperada de la decisión tomada por los gobiernos de los Estados miembros en el TUE de hacer partícipe al PE en la formación del ejecutivo comunitario. Después de esto, se reconoció que la aprobación parlamentaria no podía quedarse en una simple consulta. El difícil proceso de ratificación de Santer originó la reforma del TA. Según dicha reforma, para poder asumir el cargo, es obligatoria la aprobación parlamentaria del candidato a presidente de la Comisión.¹⁷

Ganando terreno: el procedimiento legislativo de codecisión del TUE al TA

Dentro del sistema político de la Unión existen cuatro procedimientos legislativos: consulta, dictamen conforme, cooperación

¹⁶ S. Hix y C. Lord, "The Making of a President: The European Parliament and the Confirmation of Jacques Santer as President of the Commission, en *Government and Opposition*, vol. 31, núm. 1, 1996, p. 70.

¹⁷ La Comisión presidida por Santer no terminó su periodo debido a su renuncia colectiva en marzo de 1999 por acusaciones de malos manejos y por una amenaza de censura parlamentaria; esto recorrió los tiempos de la sucesión. La Comisión presidida por Romano Prodi cubre el periodo 1999-2004. En 1999, Prodi fue aprobado en el PE con 414 votos a favor, 142 en contra y 35 abstenciones.

y codecisión. Nunca ha existido un procedimiento legislativo uniforme en el sistema de la UE; en cada artículo de los tratados se especifica el procedimiento correspondiente. El procedimiento de la codecisión se usa aquí como parámetro de los poderes legislativos del PE porque es el único que se ha reformado en la historia de la integración europea y es donde el PE tiene la mayor importancia en la toma de decisiones frente al Consejo de Ministros y la Comisión debido a su capacidad de veto.¹⁸

Como se mostrará en este apartado, las reformas hechas en el Tratado de Amsterdam a la versión original del procedimiento de codecisión fueron consecuencia de varios factores: la mediana importancia de los rubros decididos por la codecisión; el desarrollo de contactos informales, denominados triálogos, entre el Consejo de Ministros, la Comisión y el Parlamento Europeo, y el desarrollo de un bipartidismo en el PE, que permitió la formación de coaliciones para aprobar las iniciativas y tener una posición negociadora ante el CM. La utilización de este procedimiento, a partir de la entrada en vigor del TUE, creó una dinámica interinstitucional entre el CM y el PE, que aumentó su eficiencia y marcó el camino de las reformas hechas en Amsterdam.¹⁹

¹⁸ Muy brevemente, el procedimiento de codecisión se estableció en el artículo 189 B del TUE. Consistió en dos rondas de negociación entre el PE y el CM. De no ponerse de acuerdo después de dos rondas de negociación, se llamaba a un Comité de Conciliación (la Comisión también podía participar como mediadora). Si éste no llegaba a un arreglo, el CM podía adoptar su posición inicial, que se convertía en ley a menos que el PE lo vetara por mayoría absoluta de sus miembros. Esta cláusula hacía que el PE estuviera en desventaja respecto al CM porque lo ponía en una situación de todo o nada, pues únicamente podía aceptar o rechazar una iniciativa. En el Tratado de Amsterdam (artículo 251), la codecisión se simplificó y se extendió de 15 a 38 áreas de acción comunitaria. Con la simplificación, el PE ya no está en una posición reactiva debido a que se eliminó la cláusula en la que el CM podía reintroducir su posición inicial. En caso de no llegar a acuerdos entre ambas instituciones no se adoptan decisiones. Ningún otro procedimiento legislativo le da al PE la posibilidad de vetar la posición del CM. Véase A. Kreppel, *op. cit.*, pp. 83 y 88.

¹⁹ Se toma como referencia noviembre de 1993 porque en esa fecha entró en vigor el TUE, debido al difícil proceso de ratificación de ese tratado en los Esta-

El PE aprovechó su nueva posición de colegislador, y demostró que los temores de varios gobiernos de que habría una parálisis eran infundados, ya que la codecisión no disminuyó la eficiencia de la toma de decisiones. Cuando entró en vigor el TUE, la mitad de las decisiones legislativas del PE pertenecían al procedimiento de consulta, casi un cuarto al de codecisión (22.5%) y el resto a la cooperación y al dictamen conforme. El procedimiento de codecisión se comenzó a aplicar en algunas áreas que se decidían mediante la cooperación. El PE se dio cuenta de la importancia que cada uno de estos procedimientos representaba en la toma de decisiones, razón por la cual dio prioridad a los trabajos correspondientes al procedimiento de codecisión.²⁰

Por otro lado, el hecho de que no haya un gobierno europeo que se forme a partir de una coalición parlamentaria hace que los grupos políticos tengan más incentivos para cooperar entre ellos y hacer ganar al PE como institución.²¹ Los partidos no forman gobierno ni oposición, sino que la “oposición” está en el terreno interinstitucional, es decir, en el Consejo de Ministros.

La importancia de los rubros determinados mediante la codecisión

El tipo de legislación que se determina mediante la codecisión es un factor importante que se debe considerar. Las decisiones tomadas a través de la codecisión son de rango medio; necesitan ser establecidas en las legislaciones nacionales para poder

dos. Destaca, entre otros, el rechazo de los ciudadanos daneses al referéndum de junio de 1992.

²⁰ Pascal Delwit, Jean Michel de Waele y Paul Magnette, *A quoi sert le Parlement Européen? Stratégies et pouvoirs d'une assemblée transnationale*, Bruselas, Editions Complexe, 1999, p. 86.

²¹ S. Hix y C. Lord, *op. cit.*, 1997, p. 118.

tener efectos; en 80% de los casos forman parte de las directivas. Sólo cinco casos pertenecen a las regulaciones (el rango más importante dentro del sistema legislativo europeo); el resto han sido programas de acción.²²

En algunos casos la codecisión se limitaba a la aprobación de líneas generales de acción, y dejaba las legislaciones sustantivas a otros procedimientos en los que el PE tenía menos poder de negociación. La codecisión debe verse como un paso limitado pero firme en el camino del PE para contar con una de las principales características que un parlamento tiene en una democracia parlamentaria nacional: el poder de legislar. La esencia de la codecisión es la existencia de compromisos entre el PE y el CM, pues, a fin de llegar a acuerdos, es necesario que las instituciones consideren las preferencias de su contraparte.²³

Aunque el procedimiento de codecisión ha sido criticado por su complejidad inicial y por su uso en asuntos de mediana importancia, la influencia del PE ha sido evidente. En la negociación del TA, el Parlamento tuvo una posición negociadora inédita, que representó un avance importante respecto de 1991. Las peticiones del PE en la negociación del TA fueron una simplificación del número de los procedimientos legislativos a tres: code-

²² La UE puede elaborar varios tipos de legislaciones: reglamentos, directivas, decisiones y recomendaciones. Los reglamentos se aplican a todos los Estados miembros, así como a todo el orden jurídico interno, y forman parte del acervo comunitario. Las directivas se aplican a todos los Estados miembros, pero cada uno tiene la facultad de adaptarlas a su sistema jurídico interno. Para ser más precisos, la directiva se usa para armonizar legislación y cuando es muy difícil aplicar un reglamento. Por su parte, una decisión es una norma vinculante que se aplica solamente a quien va dirigida; puede ser un Estado miembro, un sector, empresa o un particular. Por último, una recomendación se caracteriza por ser no vinculante y reflejar únicamente el punto de vista de las instituciones que la emiten. Al respecto véase Manuel Marín, "Teoría y práctica de la negociación de acuerdos internacionales", Diplomado de estudios de la integración europea, Promoción 2002, México, IEIE-ITAM, 2002.

²³ M. Shackleton, R. Corbett y F. Jacobs, *op. cit.*, p. 202.

cisión, consulta y dictamen conforme. De éstos, la codecisión ligada a la toma de decisiones por mayoría calificada en el CM se aproxima a ser la regla legislativa en la UE para evitar la parálisis, sobre todo después de la ampliación de 2004.

El aumento en la importancia del PE en la toma de decisiones comunitarias no se detuvo en la firma del TA. En 2001 se firmó el Tratado de Niza, en el cual se amplió el número de rubros que se deciden mediante la codecisión.²⁴

La importancia de las reglas informales: los triálogos

La integración europea experimenta un continuo proceso de constitucionalización que no se explica sólo por lo sucedido en las grandes negociaciones de los tratados, las llamadas Conferencias Intergubernamentales; también hay que considerar lo que sucede entre ellas. El cambio institucional es originado principalmente por los resultados de la dinámica surgida en la toma de decisiones cotidiana en la UE.²⁵ Una consecuencia de

²⁴ Entre los rubros decididos por la codecisión están: la no discriminación por nacionalidad; derechos de movimiento y de residencia; seguridad social para trabajadores inmigrantes; provisiones para el autoempleo; reconocimiento de títulos profesionales; libre circulación de trabajadores; cooperación aduanera, reglas sobre visas para ciudadanos no comunitarios; implementación de las políticas comunes de transporte; redes transeuropeas; ciertas medidas para la cooperación en empleo; equidad sexual; todas las áreas de educación; entrenamiento vocacional y cultura; todas las leyes de protección al consumidor; implementación de las políticas de cohesión económica y social; investigación y tecnología; adopción, implementación de marcos de trabajo multianuales; medio ambiente: políticas generales de medio ambiente, adopción de programas de acción ambiental, todas las áreas de cooperación al desarrollo, servicios, estadísticas, provisiones para crear un cuerpo consultivo sobre protección de datos; provisiones financieras: medidas para contrarrestar el fraude. Al respecto, véase S. Hix, *The Political System of the European Union*, Londres, Macmillan, 1999.

²⁵ Henry Farrel y Adrienne Héritier, "Formal and Informal Institutions under Codecision: Continuous Constitution Building in Europe", en *European Integration Online Papers*, vol. 6, núm. 3, 2002, en <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-003.htm>, p. 19.

esa dinámica es el desarrollo de contactos informales para propiciar la negociación entre la Comisión, el Parlamento y el Consejo de Ministros, facilitando los acuerdos y llenando vacíos en los textos legales. Esta dinámica, en el marco de la codecisión, se inició con el sistema de triálogos (*trialogue meetings*).

El desarrollo de contactos informales responde a un equilibrio de poder entre los actores, como lo establece la codecisión. Los otros tres procedimientos legislativos inhiben su desarrollo porque es muy marcado el dominio del CM.²⁶ Los triálogos llenan un vacío importante entre las rondas de negociaciones Parlamento-Consejo de Ministros, ganan tiempo, incentivan la negociación en un ambiente de informalidad, permiten conocer las posiciones de la contraparte y comenzar a identificar los límites de la negociación. Los triálogos tienen pocos participantes, reducen la incertidumbre, dirimen las diferencias y evitan que se llegue a las últimas instancias de negociación formal.²⁷ Debido a su efectividad, se usaron incluso con antelación a la

²⁶ Otro factor que se debe considerar fue el uso que el PE hizo de su facultad de veto. La versión inicial de la codecisión no evitó mantener un ligero sesgo del sistema legislativo hacia el CM; prueba de ello fue la posibilidad que tenía este último de reintroducir su posición común en caso de que el Comité de Conciliación fracasara en alcanzar una posición común. En consecuencia, el CM no vio inicialmente al PE como un colegislador, mientras que el PE sí vio la codecisión como un avance en la toma de decisiones de la UE. Finalmente, en julio de 1994, el veto parlamentario a la posición inicial del Consejo de Ministros en la directiva sobre la telefonía de voz, después del fracaso de las negociaciones en el Comité de Conciliación, mostró que el PE estaba dispuesto a sacar provecho de su facultad de veto y que podía formar las coaliciones necesarias para hacer valer su voz dentro del sistema político europeo. Esa respuesta parlamentaria hizo que el CM no volviera a introducir su posición inicial en este procedimiento, y que en el TA se estipulara que, de no llegarse a un acuerdo en el Comité de Conciliación, la iniciativa se consideraría no adoptada. El PE se ganó un lugar significativo debido a su voluntad de oponerse a aprobar iniciativas que eran importantes para los Estados miembros.

²⁷ M. Shackleton, "The Politics of Codecision", en *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, núm. 2, 2000, p. 340.

segunda ronda de negociaciones y, de manera implícita, se entendía que tenían que llevarse a cabo.²⁸

El bipartidismo dentro del PE como consecuencia del procedimiento de codecisión

El aumento de poderes legislativos del PE suscitó cambios importantes en la dinámica de los partidos ahí representados. El procedimiento de codecisión exigía que el Parlamento adoptara posiciones por mayoría absoluta; había que llegar a acuerdos para fijar las preferencias del Parlamento en la dinámica institucional. El nuevo procedimiento hizo necesaria una doble negociación secuencial: una interna partidista para determinar la posición del PE, y una externa interinstitucional para poner su sello en las decisiones comunitarias.²⁹ El aumento en la autoridad legislativa del PE ocasionó un dilema entre ideología y eficiencia. Cuando el PE era una cámara principalmente consultiva no había incentivos para lograr acuerdos puesto que, independientemente del resultado de la negociación entre los grupos, el CM difícilmente tomaba en cuenta las opiniones parlamentarias ya que los procedimientos legislativos así se lo permitían.

La versión inicial de la codecisión fue un cambio hacia una posición negociadora más fuerte, que incentivó el pragmatismo y la eficiencia en la toma de decisiones.³⁰ Cuando el PE se convirtió en un verdadero colegislador, los dos principales partidos tuvieron incentivos para cooperar entre ellos.³¹ Durante la

²⁸ H. Farrel y A. Héritier, *op. cit.*, p. 8.

²⁹ A. Kreppel, *op. cit.*, p. 162.

³⁰ *Ibid.*, p. 175.

³¹ En 1994, el PE se conformaba por 579 eurodiputados, de los cuales 198 pertenecían al PSE (34.2%) y 157 (27.1%) al PPE. En 1995, debido a la ampliación a Suecia, Finlandia y Austria, el número aumentó a 626; de éstos, 217 (34.6%) correspondían al PSE y 173 (27.6%) al PPE.

cuarta legislatura, 1994-1999, ambos fueron los partidos más propensos a cooperar entre sí. En promedio, la coalición bipartidista se formó en 68% de las ocasiones.³² Debido a que la codecisión consiste en dos rondas de negociaciones previas a los trabajos de la instancia final, el Comité de Conciliación, es posible pensar que en la primera ronda los partidos tienen incentivos para diferenciarse ideológicamente. Pero eso ya no se mantiene en la segunda ronda puesto que los partidos tienen más incentivos para formar las coaliciones internas necesarias para negociar frente al Consejo de Ministros a expensas de la ideología. La ronda final de negociación, la del Comité de Conciliación, es vista como un último recurso que necesariamente eleva los costos en la negociación. En caso de llegar a este recurso, la diferenciación ideológica entre los partidos tiene aún menos importancia.

En segundo lugar, a pesar de que varios partidos nacionales lograron tener escaños en el PE debido a los resultados de las elecciones y a la adhesión de los partidos de Suecia, Austria y Finlandia en 1995, esto no provocó un aumento del número efectivo de partidos europeos sino, al contrario, su descenso. Los partidos nacionales que llegan al PE tienen incentivos para integrarse a los grupos grandes para influir en la toma de decisiones y en el funcionamiento interno del PE; por ejemplo, en la definición de puestos como la Presidencia del Parlamento y las presidencias de los comités.³³

³² A. Kreppel, *op. cit.*, p. 162.

³³ Josep Colomer, *How Political Parties, rather than Member States, are Building the European Union*, Documento de trabajo, Barcelona, Universitat Pompeu Fabra, 1999, p. 5, y S. Hix, *The Political...*, p. 176.

Cuadro 4
Número efectivo de partidos en el PE 1979-1999

Periodo legislativo	1979-1984	1984-1989	1989-1994	1994-1999	1999-2004
Número de partidos políticos nacionales con representación en el PE	41	46	70	95	110
Grupos políticos en el PE	8	9	11	10	9
Número efectivo de partidos	5.2	5.3	5	4.6	4

Véase J. Colomer, *How Political Parties, rather than Member States, are Building the European Union*, Documento de trabajo, Barcelona, Universitat Pompeu Fabra, 1999, p. 5. El número efectivo de partidos se saca a partir de la división $N = 1/p_1^2 + p_2^2 + \dots + p_i^2$, de donde p es la proporción de asientos del partido político i.

La concentración de los partidos fue una estrategia de los partidos políticos que respondía a los cambios institucionales provocados por el procedimiento de codecisión.³⁴ Así, la asistencia de los eurodiputados a las sesiones aumentó con el nuevo procedimiento. Los niveles de asistencia en las votaciones de los rubros decididos por codecisión fueron de 65% para todo el PE (en el procedimiento de cooperación eran de 53%), y de 75% para los dos principales grupos políticos (en la cooperación eran de 59%). En segundo lugar, la cohesión interna de ambos partidos también fue grande: en una escala de 0 a 1, elaborada por la académica Amie Kreppel, el PSE presentó 0.96 y el PPE, 0.94.³⁵

³⁴ A. Kreppel, *op. cit.*, pp. 150-51.

³⁵ *Ibid.*, p. 155.

Al igual que en lo descrito en el apartado anterior, el Parlamento realizó un ejercicio estratégico de su facultad legislativa para crear consecuencias no esperadas de la decisión tomada por los Estados en el TUE. Los resultados generados a partir de la entrada en vigor de este tratado justificaron las reformas hechas en el TA.

Conclusión

Como se ha demostrado en este ensayo, el Parlamento Europeo es un actor relevante en el aumento de su importancia en la toma de decisiones comunitaria a partir de dos principales facultades adquiridas en 1992: de formación del ejecutivo y legislativas. La complejidad de los temas aquí tratados es característica de la Unión Europea; es el reflejo de una gran cantidad de actores e intereses que no se agotan en los Estados miembros ni en sus decisiones, sino que involucra a las instituciones supranacionales, que son parte importante de la toma de decisiones cotidiana, así como de la negociación de los tratados.

El ejercicio de las facultades de aprobación del presidente de la Comisión y de colegislador con el Consejo de Ministros crearon resultados que los gobiernos de los Estados miembros no habían esperado, y que moldearon el camino a favor del Parlamento en las reformas hechas en el Tratado de Amsterdam. Los poderes que la Constitución Europea, aprobada en junio de 2004, reconoce al PE se generaron en el periodo de estudio de este ensayo. A pesar del poco interés que esta asamblea genera en el electorado europeo, como se vio en las elecciones del pasado 13 de junio —54.5% de abstencionismo—, su relevancia en el sistema institucional de la UE seguirá manteniendo un ritmo creciente.

Habrá que ver cómo funcionarán las instituciones europeas después de la gran ampliación a 25 miembros, que ha dejado al Parlamento con un alto número de integrantes, 732. No obstante, es claro que esta asamblea supranacional es, desde hace más de diez años, uno de los principales responsables de continuar aumentando su propia relevancia en la Unión Europea.

Bibliografía

- Aguirre Z., Sergio, *La construcción de instituciones supranacionales: el Parlamento Europeo en los años noventa*, tesis de licenciatura, México, CIDE, 2003.
- Colomer, Josep, *How Political Parties, rather than Member States, are Building the European Union*, Documento de trabajo, Barcelona, Universitat Pompeu Fabra, 1999.
- Delwit, Pascal, Jean Michel de Waele y Paul Magnette, *A quoi sert le Parlement Européen? Stratégies et pouvoirs d'une assemblée transnationale*, Bruselas, Editions Complexe, 1999.
- European Parliament, "White Paper on the 1996 Intergovernmental Conference, Volume II, Summary of the Positions of the Member States of the European Union with a View to the 1996 Intergovernmental Conference (European Parliament: Intergovernmental Conference Task Force), 1996", en <http://www.europa.eu.int/en/agenda/CIG-home/eu-doc/parlment/#positions.htm>.
- Farrel, Henry y Adrienne Héritier, "Formal and Informal Institutions under Codecision: Continuous Constitution Building in Europe", en *European integration Online Papers*, vol. 6, núm. 3, en <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-003.htm>, 2002.
- Hix, Simon, "Executive Selection in the European Union: Does the Commission President Investiture Procedure reduce the Democratic Deficit?", en Karlheinz Neunreither y Antje Wiener (eds.),

- European Integration after Amsterdam*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 95-111.
- , *The Political System of the European Union*, Londres, Macmillan, 1999.
- y Christopher Lord, *Political Parties in the European Union*, Nueva York, St. Martin's Press, 1997.
- , "The Making of a President: The European Parliament and the Confirmation of Jacques Santer as President of the Commission", en *Government and Opposition*, vol. 31, núm. 1, 1996, pp. 62-76.
- Kreppel, Amie, *The European Parliament and Supranational Party System. A Study in Institutional Development*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- Marín, Manuel, "Teoría y práctica de la negociación de acuerdos internacionales", en *Diplomado de estudios de la integración europea*, Promoción 2002, México, EIE-ITAM, 2002.
- Moravcsik, Andrew, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.
- Pérez Sánchez, Guillermo, "El ideal europeísta: de la modernidad a la contemporaneidad", en Martín de la Guardia, Ricardo y Guillermo A. Pérez Sánchez (coords.), *Historia de la integración europea*, Barcelona, Ariel Estudios Europeos, 2001.
- Shackleton, Michael, "The Politics of Codecision", en *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, núm. 2, 2000, pp. 325-342.
- , Richard Corbett y Francis Jacobs, *The European Parliament*, Londres, John Harper, 1995.
- Unión Europea, *Tratado de la Unión Europea*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1992.
- , *Tratados Consolidados*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997.
- Wessels, Wolfgang y Udo Diedrich, "A New Kind of Legitimacy for a New Kind of Parliament. The Evolution of the European Parliament", en *European Integration Online Papers*, en <http://www.eiop.or.at/eiop/texte/1997-006.htm>, 1997.