# Partidos Políticos en la Unión Europea: una contradicción en los términos<sup>\*</sup>

# Andrés Malamud\*\*

The political party is essentially a national and local phenomenon. John Gaffney (1996a; 2).

Los partidos políticos son creados por personas que persiguen ciertas metas en determinado contexto de restricciones institucionales. Los sistemas de partido se desarrollan, a su vez, como una matriz de interacción entre partidos, en el marco de condiciones históricas y culturales dadas. Pese a que el significado de categorías como "metas", "restricciones institucionales" e "interacción entre partidos" puede –y debe—ser explicitada, existe un amplio acuerdo en la literatura respecto de las dos sentencias que inician esta nota. Discurriremos a continuación sobre su aplicación en el contexto de la Unión Europea, a fin de evaluar hasta que punto es correcto hablar de partidos y sistema de partidos a nivel europeo –o, más genéricamente, supranacional. Nos centraremos en las metas de los actores políticos, las restricciones –e incentivos—institucionales y las condiciones históricas para la creación de un sistema "regional" de partidos.

Este artículo procederá en forma escalonada. En primer lugar se pasa revista a las diferentes teorías concernientes a los partidos, para establecer la definición a usar en este caso. En segunda instancia, se hace necesario rastrear las características europeas que habrán eventualmente alentado la creación de un sistema regional de partidos, a la luz de las teorías examinadas con anterioridad. Por último discutiremos las propiedades potenciales de semejante sistema europeo de partidos, y delinearemos el impacto que podría tener sobre los partidos nacionales.

# Partidos y teorías

Aplicaremos aquí la definición de partidos políticos ofrecida por Giovanni Sartori, esto es, "cualquier grupo político que se presenta a elecciones, y es capaz de nominar por medio de elecciones, a candidatos para cargos públicos" (Sartori, 1976:

<sup>\*</sup> Agradezco la orientación y comentarios de Stefano Bartolini, quien es sin embargo inocente de las ideas perpetradas en este ensayo.

<sup>\*\*</sup> Instituto Universitario Europeo de Florencia, Departamento de Ciencia Política. E-mail malamud@datacomm.iue.it

64). En otras palabras, ninguna referencia a metas, ideología, composición social o valores morales será incorporada a la definición. Sartori no deniega que los partidos presenten características vinculadas con esas categorías, pero objeta que ellas sean su materia constitutiva fundamental. Siguiendo la concepción weberiana del estado –y también, aunque en menor nivel, de los partidos—, su definición se concentra en el medio específico de la organización que lo distingue de otras organizaciones: en este caso, la lucha por el poder a través de elecciones.

Pese a la amplia aceptación de una definición común de los partidos políticos, las causas y condiciones de su emergencia son controvertidas. Tres grandes teorías compiten por explicaciones alternativas, aun cuando todas ellas aceptan que el advenimiento de los partidos es, en parte, consecuencia de la masificación de las sociedades y la ampliación territorial de los estados, a partir de lo cual aparece un nuevo concepto: el de representación política (García Cotarelo, 1985; Bartolini, 1986; Malamud, 1995).

La frontera entre democracia antigua y moderna<sup>1</sup> está definida por el surgimiento de las instituciones de representación, por las cuales el gobierno por medio de personas deviene un gobierno por medio de partidos. A través de los mecanismos de representación, la deliberación pública y la toma de decisiones se transfiere desde el titular de la soberanía –el pueblo— hacia quien ahora aparece como su agente –los representantes.

Las condiciones históricas para la emergencia de los partidos fue el incremento en la participación política, manifestado principalmente desde que se aceleró el proceso de urbanización entre los siglos 18 y 19. Asimismo, el sustrato sobre el que los partidos se desarrollaron fue el cuerpo de representación política por excelencia, al que la ascendiente burguesía transformaría en instrumento de control del gobierno: el parlamento (Oppo, 1982; Orlandi y Zelaznik, 1995). Dentro de ese ámbito, los portadores de ideas o intereses comunes construyeron los primeros lazos de solidaridad de lo que fue llamado, originalmente, facciones. La incidencia de cada uno de los factores mencionados (incremento en la participación, expansión de las atribuciones parlamentarias) es todavía sujeto de debate.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> De acuerdo con la distinción clásica hecha por Benjamin Constant. Véase también Manin (1993).

El primer estudio sistemático sobre los partidos fue realizado por Ostrogorski y ampliado posteriormente por Duverger (Ostrogorski, 1902; Duverger, 1951). Como representantes de la llamada *teoría institucionalista*, ambos resaltaron el rol del parlamento. Dentro de él, los partidos desarrollaron progresivamente nuevas funciones, hasta el punto que la principal clasificación distinguía entre los partidos de creación interna –al parlamento—y aquéllos de creación externa –por ejemplo, desde la sociedad civil.

En contraste, Lipset y Rokkan (1967) propusieron otro marco teórico, que combinando los *métodos histórico y comparativo* explica la emergencia de los partidos como consecuencia de una serie de clivajes históricos. A través de la división temprana de las sociedades nacionales, antes de su consolidación como tales, diversos conflictos provocaron alineamientos sociales duraderos, que cristalizaron políticamente en forma de lealtades partidarias.

Por último, La Palombara y Weiner (1966) exploraron más ajustadamente la veta de las *teorías del desarrollo* –o *evolutivas*—, concibiendo la aparición y evolución de los partidos como producto de la modernización social antes que como necesidad funcional del sistema político. Merece destacarse que, mientras los primeros enfoques coinciden en abordar los partidos en su faceta agonística y adversarial, sea que enfrenten a la monarquía, a otros grupos parlamentarios o a clases sociales entre sí, el último subraya un desarrollo más armónico –aunque sin desatender ciertos elementos de conflictividad.

A la luz de las teorías expuestas, este artículo procederá ahora a analizar las condiciones que permitirían el ascenso de los partidos al nivel supranacional.

# La arena política europea

El fin de siglo enfrenta a los partidos europeos con dos desafíos no conocidos hasta el momento: en primer lugar, el descongelamiento de los sistemas nacionales de partido; en segunda instancia, la construcción de una nueva arena de actividad partidaria a nivel regional. Aún cuando no es sostenible que uno de estos procesos sea la causa del otro, el hecho de que ambos se desarrollen simultáneamente genera un inevitable vínculo entre ellos. En consecuencia, la redefinición de los sistemas nacionales de partido y el surgimiento de un ámbito europeo de interacción partidaria están ajustadamente entrelazados, y ninguno puede ser entendido haciendo omisión del otro.

Diversos factores han conducido a la progresiva dilución de los antiguos sistemas de partido. Entre los más importantes de dichos factores se cuenta el cambio en la estructura social, la irrupción de los medios de comunicación masiva en el escenario político, el fin de la Guerra Fría y el consecuente reflujo de la intensidad ideológica. En tal contexto, en el que incluso los sistemas de partido más estructurados comienzan a relajarse, la concreción del proyecto de unificación europea enfrenta tiempos difíciles para la creación de un nuevo tipo de sistema partidario. De acuerdo a las teorías previamente delineadas, si semejante sistema fuera a desarrollarse como cuando los partidos surgieron a nivel nacional, tres elementos deberían ser considerados: la arena y función del parlamento, la participación pública en función de uno o más clivajes y la necesidad funcional de la organización partidaria. La evaluación de estas dimensiones permitirá discernir más adecuadamente las perspectivas de consolidación de europartidos.

# Enfoque institucional: el Parlamento Europeo

Siguiendo el argumento clásico de Duverger, el Parlamento Europeo debería devenir el escenario central para el desarrollo de instituciones partidarias a nivel regional. Puesto que el parlamento es la arena en la cual los representantes del pueblo interactúan entre sí, y su elección es también la oportunidad para que los partidos externos —esto es, sin representación parlamentaria—impugnen la legitimidad misma de la idea de Europa, es posible que crezcan aquí sentimientos de pertenencia a un alineamiento dado.

Lo anterior podría ser cierto si no fuera por dos nuevos elementos, ausentes en la teorización de Duverger. Por un lado, los representantes electos al Parlamento Europeo ya pertenecen a una estructura partidaria –si bien ésta es nacional en lugar de regional—; por lo tanto, no están urgidos a crear una nueva organización, toda vez que su designación y responsabilidad se remiten a una organización preexistente (Andeweg, 1995; Pedersen, 1996). Por otro lado, dado el escaso poder del Parlamento Europeo respecto a las atribuciones legislativas tanto como a las facultades de control sobre la rama ejecutiva de la UE, existe una mínima posibilidad de desarrollar una relación gobierno-oposición como dinámica normal de funcionamiento. Más bien, se observa una tendencia creciente hacia la cooperación entre grupos parlamentarios (Ladrech, 1996; Pedersen, 1996). La ausencia de ambos elementos –alineamiento originado desde

el interior y responsabilidad y control sobre el Ejecutivo— produce un apaciguamiento de la política de adversarios. Y el enfoque en discusión descansa fuertemente, dentro del marco institucional establecido por el parlamento, en la presencia de un "otro" distinto del propio partido.

A pesar de las diferencias históricas y funcionales entre los parlamentos nacionales del siglo XIX y el actual Parlamento Europeo, algunos autores sostienen que la labor parlamentaria cotidiana puede mejorar igualmente las oportunidades para que los representantes cristalicen alineamientos partidarios permanentes. Este punto será discutido en la sección que evalúa al sistema de partidos.

# Enfoque histórico: participación en función de clivajes

El incremento en la participación política subyace al nacimiento de los partidos. En efecto, fue la ascendente burguesía tratando de limitar el poder discrecional de nobleza y monarquía la que creó los partidos modernos, en la Gran Bretaña de primera mitad del siglo pasado. Posteriormente, la ampliación de la ciudadanía mediante la reducción de las restricciones electorales condujo al cambio más importante que los partidos hayan sufrido jamás: la transformación de asociaciones de individuos en organizaciones de masas.

Los partidos de masas surgieron enancados en diversas líneas de ruptura, que dividían las sociedades en torno a cuestiones altamente conflictivas. Lipset y Rokkan describieron cuatro de estas fracturas históricas, mientras otros autores las elevaron a seis. A lo largo de estas líneas los partidos emergieron y los súbditos "ciudadanizados" se alinearon, enraizando firmemente sus preferencias sobre un terreno social que se mantendría por décadas sin mayores cambios. No obstante los diversos clivajes identificados, tanto el uso común como la literatura académica coinciden en que la política europea ha sido, hasta la fecha, caracterizada principalmente por una dimensión: la del continuo izquierda-derecha, derivado de la crisis producida por la industrialización. Sin embargo, cuando se hacía referencia a "la política europea" en términos tradicionales se expresaba, simplemente, la política de los países europeos y no la del continente en sí. Y esto no es tan claro desde que la Unión Europea comenzó a cambiar la escala de la comunidad política en el Viejo Mundo.

Si los viejos clivajes nacionales bastarán para generar alineamientos continentales o, en cambio, otros conflictos alzarán nuevos desafíos y enfrentarán

nuevos actores, está todavía por verse. Algunos han sugerido que las cuestiones de medio ambiente podrían remplazar a los viejos temas; otros vislumbran una renovada politización que tendría lugar sobre el eje izquierda-derecha (Gaffney, 1996; Ladrech, 1996; Ladrech, 1997). En contraste, varios autores dudan que cualquier cuestión pueda imponerse con fuerza suficiente como para producir un alineamiento europeo que cruce las fronteras nacionales (Bardi, 1994; Bardi, 1996; Pedersen, 1996), aún cuando ellos lamentan este déficit. Como en el enfoque institucional, la carencia de una clara línea de división dificulta la identificación de "amigos" y "enemigos", erosionando la estabilización de identidades partidarias.

# Enfoque evolutivo: funciones, necesidades e intereses

Desde el punto de vista de los expositores de las teorías del desarrollo, el ascenso eventual de los europartidos es aún más problemático. De hecho, es harto difícil definir las cuestiones que tales organizaciones estarían llamadas a dar respuesta, la principal de las cuales es la función que deberían cumplir. En otras palabras, ¿para qué necesitaría partidos un sistema político europeo?

Al momento, las diversas tareas que los partidos desarrollan a escala nacional son llevadas a cabo, en la arena europea, por otras instituciones y organizaciones. Así, la movilización y expresión de la voluntad popular son canalizadas a través de los partidos nacionales; el reclutamiento del personal político y burocrático es realizado por los gobiernos nacionales y las instituciones europeas; y el proceso de toma de decisiones es ejecutado por organismos no partidarios, como el Consejo y la Comisión Europea, e influenciados por grupos de interés y de presión antes que por partidos. En consecuencia parece quedar poco espacio para europartidos, al menos en lo que concierne a las funciones partidarias tradicionales.

No obstante lo antedicho, podría argumentarse que un sistema político naciente no debería ser juzgado como uno ya establecido. Es por lo tanto equivocado analizar a los partidos sólo en el marco de longevas comunidades políticas. No puede desatenderse el hecho de que ellos fueron creaciones más recientes que la misma colectividad en la que surgieron, o bien cumplieron otros roles en estadios más tempranos de desarrollo. En la Unión Europea, por ejemplo, hay quienes sostienen que los partidos están llamados a crear una "conciencia europea" y contribuir a resolver el déficit democrático (artículo 138 del Tratado de Maastricht; Andeweg, 1996; Pedersen, 1996).

Suponiendo que el "por qué" y el "para qué" pueden ser –al menos—parcialmente respondidos, la próxima y más pragmática cuestión viene a ser el "quién"; de otro modo, el análisis resultaría excesivamente sesgado hacia el nivel sistémico, cuando hoy nadie negaría tan ligeramente el peso de los actores. El punto siguiente consiste, entonces, en evaluar quiénes son los que se beneficiarían con la consolidación de partidos políticos en el ámbito europeo, y quiénes serían los perdedores potenciales que tal proceso podría implicar.

Por cuanto concierne a la Comisión Europea, el fortalecimiento de instituciones que derivan su legitimidad de fuentes externas a la Comisión misma -por ejemplo, de los gobiernos nacionales— introduce una mayor competencia en el proceso de toma de decisiones. Consecuentemente, todo aumento en las atribuciones del Parlamento Europeo, así como de los partidos en tanto actores principales, rivaliza con la jurisdicción de la Comisión. En cuanto al Consejo de Ministros, sus competencias lógicamente dependen de los estados nacionales; por lo tanto, su funcionamiento no requiere ni alineación partidista ni control parlamentario regional. Va de suyo que los gobiernos nacionales sostendrán la misma posición. No tan obvio es el hecho de que los parlamentos nacionales no han apoyado un aumento en las atribuciones del Parlamento Europeo ni de ninguna institución con ellos contendiente, aún cuando podrían construir de ese modo una relación cooperativa en función de intereses comunes (Norton, 1996). Esta actitud se debe a que la supervisión de los partidos nacionales sobre los gobiernos nacionales es, hasta hoy, más efectiva que la que se podría lograr sobre las instituciones ejecutivas regionales a través del Parlamento Europeo. Pero entonces, ¿hay algún interesado en desarrollar los partidos a nivel europeo?

# Partidos nacionales y el desafío de Europa

Hay una tendencia creciente en la literatura que subraya la conveniencia, para los partidos nacionales, de apuntalar la consolidación de europartidos (Bardi, 1994; Andeweg, 1996; Pedersen, 1996; Ladrech, 1997). Los principales argumentos van desde un abordaje por la negativa, destacando el desafío a la supervivencia como impulso para la acción, hasta uno positivo, resaltando las oportunidades que surgen de la apertura de esta nueva arena. Sin embargo, muchos de estos argumentos encubren un fuerte pensamiento normativo, no con la intención de explicar una tendencia sino de persuadir

a los líderes partidarios para que persigan esta meta, a través del "descubrimiento" de sus intereses objetivos.

Dado que la corriente central de la producción académica está enfocada hacia la cuestión del déficit democrático, la atención dirigida hacia los partidos parece estar también sesgada en esa dirección. La participación de los partidos aparece entonces como factor crucial para la democratización de la Unión Europea. No obstante ello, el elemento clave que impulsaría a los partidos nacionales hacia el campo de batalla europeo es el auto-interés, alimentado por la necesidad de controlar las nuevas fronteras que podrían reducir, de otra manera, la capacidad de maniobra de los partidos.

A pesar de que existe una amplia coincidencia respecto del vínculo entre actividad de los partidos y responsabilidad y "accountability" democráticas, las posiciones relativas a la importancia funcional de los partidos varían. Para algunos, su principal tarea es representar a su electorado lo más ajustadamente posible (Andeweg, 1996); para otros, gobernar efectivamente la comunidad y controlar el proceso de toma de decisiones (Pedersen, 1996). Se ponga el acento en una o en otra vertiente, la tarea sólo puede ser cumplida en un marco de interacción que involucre otros partidos.

# ¿Qué sistema europeo de partidos?

Como el estado nación, los sistemas de partido no han sido concebidos como elementos aislados; más bien, se supone que ellos nacieron y se desarrollaron dentro de límites históricos y territoriales definidos por el estado nación mismo. A diferencia de los partidos, que en algunos casos se originaron en diversos países bajo los llamados vínculos "de familia", los sistemas de partido son una cierta disposición de instituciones, y no una institución en sí misma. Por lo tanto no tiene sentido referirse a ellos como "sistemas hermanos", sino –en todo caso— como sistemas equivalentes.

Esta singularidad nacional de los sistemas de partido genera un problema para los procesos de integración supranacionales. Como primer caso en la historia, la Unión Europea exhibe un claro contraste entre los partidos y los sistemas de partido: mientras en el Parlamento Europeo existen entre ocho y nueve bloques legislativos oficialmente reconocidos<sup>2</sup>, miembro cada uno de ellos de una familia partidaria continental, la constitución de un sistema regional de partidos aparece todavía muy lejana. Con

8

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Entre ellos, sólo cuatro gozan de alta membrecía y una poderosa organización: el Partido Socialista Europeo (socialdemócrata), el Partido Popular Europeo (demócrata-cristiano), el Partido Liberal y los Verdes.

dieciséis diferentes regímenes electorales (Gran Bretaña aplica uno distinto para Irlanda del Norte) en dieciséis elecciones nacionales diferenciadas, la dinámica de la competencia difícilmente conduzca a la consolidación de un campo de juego común.

Los sistemas nacionales de partido pueden ser abordados como producto –y, contemporáneamente, sustrato— de la interacción partidaria en tres arenas distintas: la electoral, la parlamentaria y la ejecutiva. Mientras algunos autores subrayan el rol del electorado y la opinión pública –centrándose entonces en las elecciones y el parlamento, sea como cuerpo representativo (Manin, 1983) o como espejo de las divisiones sociales (Lipset & Rokkan, 1967)—, otros acentúan la función que los partidos desarrollan como instrumentos de toma de decisiones –poniendo el foco sobre el poder ejecutivo y sobre el parlamento en tanto órgano de gobierno y control (Sartori, 1976). Cuando se estudia el caso europeo, sin embargo, este enfoque tripartito es generalmente mantenido pero ampliamente redefinido.

Hix (1995a; 1997), por ejemplo, argumenta que un enfoque tripartito captura más eficazmente la naturaleza multi-nivel del sistema europeo de partidos. Desde este punto de vista tal sistema efectivamente existe, y está compuesto por tres elementos: los bloques parlamentarios del Parlamento Europeo, las federaciones transnacionales (europeas) de partidos y los sistemas nacionales de partido. Esta posición está ganando cada vez mayor apoyo en la literatura, deviniendo progresivamente el paradigma central en la materia. A pesar de que mantiene la forma tripartita, la definición del sistema regional de partidos como un complejo constituido por diferentes elementos substanciales es el reconocimiento de un hecho que no puede ser pasado por alto: que los partidos en la dimensión regional no son lo que solían ser dentro de los límites nacionales.

Hay otra conclusión que puede derivarse de lo anterior: si el concepto de sistema de partidos es estirado para abarcar ambientes supranacionales, lo mismo debería hacerse con el concepto de partido. El primero, como es obvio, no puede ser definido sin referencia al segundo; pero lo contrario también es cierto. Más aún, no sólo el concepto sino los mismos partidos son imposibles de comprender si el sistema es dejado de lado. Este punto conduce nuevamente al dilema entre política de adversarios y función sistémica. En los siguientes acápites se analizan las condiciones para la emergencia de un sistema europeo de partidos a la luz de las tres dimensiones funcionales y de las teorías de partido.

#### Dimensión electoral

A partir de las primeras elecciones directas para el Parlamento Europeo en 1979, diversos analistas han coincidido amargamente en que las elecciones europeas son en realidad un conjunto de elecciones nacionales de segundo orden (Reif & Schmitt, 1980). Luego de cuatro experiencias electorales –cinco al día de hoy— y la misma cantidad de ampliaciones arrostradas por la Unión Europea, esta percepción no ha cambiado sino que se profundizó (Bardi, 1996). Si los sistemas de partido se están diluyendo, en la actualidad, en el mismo interior de las seculares fronteras nacionales, la incertidumbre sobre los límites a nivel europeo vuelve a la arena política regional aún más movediza.

Ha sido ampliamente destacado, en la literatura sobre el tema, que la reducida legitimidad de la representación política europea se manifiesta en la baja concurrencia electoral y el escaso soporte de la opinión pública. Mientras algunos culpan al déficit democrático por estos resultados –concibiéndolo como la carencia de poder real por parte del Parlamento Europeo—, otros consideran la ausencia de un sistema europeo de partidos, capaz de representar una opción significativa para los votantes, como la verdadera causa (Andeweg, 1996). Esta ausencia se evidencia en la inestabilidad de la alineación y comportamiento de los diputados europeos, la heterogeneidad de los bloques parlamentarios y la primacía de las delegaciones partidarias nacionales sobre los bloques del Parlamento Europeo en lo que respecta a la orientación del voto. En consecuencia, no existe un vínculo directo entre la opción del ciudadano y la conducta del representante (elemento crucial para la representación democrática) en lo que concierne las elecciones regionales.

El corolario del razonamiento precitado es que no es el Parlamento Europeo el responsable por la debilidad del sistema continental de partidos, sino la falta de un régimen electoral unificado. Desde esta perspectiva, el análisis cambia desde una perspectiva institucional –que considera al parlamento como la institución clave para moldear los partidos— hacia un enfoque más acentuadamente sociológico, que reclama la constitución de un clivaje continental europeo como único camino para la construcción de una comunidad política (polity) portadora de significado. La creciente complejidad de la región es dejada de lado como factor que eventualmente genere efectos de retroalimentación, y similarmente se descarta un posible efecto cascada.

En contraste con la importancia que ciertas tradiciones de pensamiento han asignado a la expresión popular por medio del voto, otras escuelas dirigieron su atención

a niveles alternativos para evaluar al régimen democrático tanto como a los sistemas de partido. Ellas consideran al proceso de toma de decisiones más relevante que la mera expresión política, asumiendo entonces como núcleo de la política a las principales instituciones donde las decisiones son construidas: el parlamento y el poder ejecutivo.

### Dimensión parlamentaria

Entre las definiciones más restrictivas de los sistemas de partido, el aplicado por Bardi (1996) se centra especialmente en el nivel parlamentario. Esto implica tanto la labor cotidiana en el ámbito legislativo –en cuanto reguarda una actividad clave en la consolidación de cierta disposición partidaria— como las elecciones parlamentarias, que funcionan cual eventos disruptivos impactando contra aquella disposición, generada por la actividad de los representantes entre las elecciones.

La concepción de Bardi es abiertamente unilateral, porque desatiende el aspecto electoral de los sistemas de partido y la función efectiva que el parlamento realiza, ambos factores especialmente relevantes en el contexto europeo. Por el contrario, Pedersen (1996) ha subrayado el poder real del Parlamento Europeo como la fuente principal desde la cual un sistema regional de partidos podría emerger. Por esa razón, la carencia de poder del Parlamento provoca una devaluación de las elecciones continentales, lo que promueve a su vez el reclutamiento de políticos de segundo orden y una rotación consecuentemente alta. El fortalecimiento de los poderes del Parlamento Europeo, que él impulsa, incrementaría los incentivos para la colaboración trasnacional.

Finalmente, desde un enfoque evolutivo, la creación de un sistema europeo de partidos vía los canales parlamentarios parece todavía más lejana. Dado que los mismos parlamentos nacionales han perdido mucho de su poder tradicional en manos del ejecutivo, los medios de comunicación masiva y formas alternativas o complementarias de representación de intereses, para una bisoña institución parlamentaria supranacional resulta aún más difícil superar esos obstáculos. Antes bien, la creciente complejidad de la política a fin de siglo trabaja en contra de los partidos como agentes específicos y de los parlamentos como instituciones exclusivas de representación.

En síntesis, sea como cuerpo representativo o como organismo de decisión y control, el Parlamento Europeo difícilmente devendrá por sí mismo el sustrato sobre el que un nuevo sistema partidario se nutra. Esta limitación se mantendría aún en el

ilusorio caso de que la actividad parlamentaria pudiera ser aislada de las elecciones, los grupos de presión y cualquier otro tipo de "interferencia política".

# Dimensión ejecutiva

El tercer nivel en el cual los sistemas de partido solían tener una influencia decisiva era la constitución y funcionamiento de la rama ejecutiva; en otras palabras, el gobierno. Más precisamente, la presencia real de un sistema partidario se hacía evidente en la relación gobierno-oposición, dondequiera que ésta se localizara –el parlamento, los medios masivos u otras arenas. A lo largo de ese eje, clivajes sociales e ideologías se traducían en divisiones institucionales, y por lo tanto, menos conflictivas. En el ámbito europeo, los partidos no sólo encuentran pocas oportunidades de alinearse en términos de apoyo u oposición hacia el gobierno, sino que el gobierno mismo no está claramente definido (Ladrech, 1996; Reif & Niedermayer, 1986).

Dada la carencia de este punto elemental de referencia, los partidos difícilmente pueden encarar una estrategia de institucionalización de largo impulso. Todas ls decisiones son entonces relativas a la acción política fluctuante de otros actores igualmente móvil, sean ellos otros partidos, el electorado o las mismas instituciones europeas. Las consecuencias de jugar sobre este terreno gelatinoso son visibles en los comportamientos de los bloques parlamentarios europeos, cuya disciplina es menor que a nivel nacional puesto que no es necesaria para la estabilidad del ejecutivo.

En lo que hace al enfoque histórico-comparativo, existe un amplio acuerdo entre los autores acerca de que el vínculo entre europartidos y ciudadanos es –al menos— tan débil como el que enlaza a los europartidos con el eurogobierno (Gaffney, 1996). Este hecho torna ficticia la conexión que supuestamente existe entre clivajes sociales y representación política, dejando así poco espacio para la politización del proceso de toma de decisiones. Mientras los ejecutivos nacionales europeos expresan la voluntad política de sus ciudadanos, que se eleva a través de la intermediación parlamentaria, el ejecutivo europeo aparece aislado de otras cuestiones que no sean exclusivamente técnicas. Su modo harto indirecto de designación, sus tareas y competencias específicas y la presencia de una extendida burocracia que administra una comunidad política inmensa y creciente tornan demasiado difusos los límites que la teoría de la democracia presupone entre la sociedad y el organismo máximo de toma de decisiones colectivas.

Desde un punto de vista evolutivo, la tendencia parece ser similar a las esbozadas por los demás enfoques. Las presiones de los grupos de interés, cualesquiera sean las políticas o decisiones deseadas, se orientan hacia la estructura burocrática de la Unión Europea antes que hacia el Parlamento o los europartidos. Existen pocos incentivos para que los partidos desarrollen funciones crecientes, y ciertamente hay poca demanda para que así lo hagan. La complejidad creciente atenta contra la intermediación partidaria, a diferencia de lo sucedido en el pasado dentro del ámbito nacional –pero en coincidencia con las exigencias tecnocráticas de los tiempos que corren.

# Algunas conclusiones: acerca del impacto sobre los sistemas nacionales

La Unión Europea está ostensiblemente en marcha hacia una unión política cada vez más estrecha, emulando algunos de los rasgos monopólicos del estado, y homogeneizando en consecuencia sus instituciones y procesos de toma de decisiones (Caporaso, 1996). Otras características institucionales del nivel nacional son, razonablemente, pasibles de desarrollarse en la instancia europea. Sin embargo, el análisis previo muestra que –en lo que concierne a los partidos— sólo un blando sistema de partidos, compuesto de múltiples niveles, podría evolucionar, descansando sobre una intersección de circunstancias difícilmente conciliables entre varias dimensiones. No existen, por lo tanto, condiciones para el establecimiento de un sistema de partidos unificado, cualquiera sea el enfoque teórico que se adopte.

Un tema clave para comprender futuros desarrollos exige tomar en cuenta lo que los partidos nacionales harán respecto de la arena política europea. Hasta ahora, han participado en las elecciones al Parlamento Europeo, las federaciones transnacionales de partidos y otros foros europeos de deliberación y decisión. Al momento, sin embargo, el desafío de participar a nivel europeo es a la vez más exigente y más peligroso. Los partidos que rechacen participar en el ámbito regional podrían sentir el efecto negativo en las competencias nacionales, pero aquéllos que acepten hacerlo no solamente pondrán a prueba su capacidad competitiva sino que deberán, además, mostrar logros en términos de políticas –cosa bastante más delicada.

Los escenarios posibles para el establecimiento de un sistema europeo de partidos son, siguiendo la evaluación de Andeweg (1996), tres: la consolidación de una disposición transnacional de partidos, la maduración de un verdadero sistema europeo, o el desarrollo de un sistema dividido en dos niveles, como el caso dinamarqués. Aún

cuando propone una reforma conducente a la unificación del régimen electoral, apuntando al aislamiento de los sistemas nacionales de partido y el despliegue de uno continental autónomo, ni la reforma ni la autonomización entre los dos niveles parece un objetivo pasible de ser logrado en el corto plazo. Por el contrario, el riesgo que enfrentan los partidos nacionales no es todavía suficiente para alentarlos a desprenderse de poder o capacidad de control; y las últimas dos alternativas de Andeweg implicarían ese tipo de transferencia.

Una disposición transnacional de partidos, como opción más factible de progreso, ya está en marcha en Europa (Bardi, 1994; Hix, 1995a, 1996). La mayoría de los partidos nacionales ha reconocido que no favorecen sus propias expectativas mediante el rechazo de ingresar en el campo de juego regional. Por lo tanto, la tarea de controlar al electorado a lo largo de las diversas arenas que se están abriendo se lleva a cabo, crecientemente, a través de la coordinación transnacional antes que vía integración a un nivel superior.

Como afirma Pedersen (1996), también las capacidades de comunicación y resolución de conflictos requerirán ser mejoradas, porque entre los bloques del Parlamento Europeo y las delegaciones nacionales, tanto como entre la dirigencia de los partidos nacionales y los parlamentos nacionales, se deben lograr niveles de sincronización más elevados. Estas transformaciones enfrentan una necesidad diferente de la esperada usualmente por la literatura y cierto difundido sentido común: mientras el involucramiento del público europeo es amplia y generalizadamente reclamado, el rol del liderazgo y de las elites nacionales y europeas probablemente se mantendrá como la clave de todo este proceso.

Una última consideración se impone. Suponiendo que el proceso de integración europea continúe sin serias crisis económicas, nuestro punto es que las perspectivas delineadas acá se demostrarán verdaderas. En cambio, si un elemento disruptivo tal como una guerra de alta intensidad o un crash financiero de gran escala ocurriera, el horizonte de Europa como un todo y de los partidos en tanto actores relevantes podría cambiar. Como la crisis de 1930 y la Segunda Guerra Mundial han mostrado, las grandes crisis producen un fortalecimiento y centralización del poder político, creando entonces un marco que podría beneficiar a los europartidos en su lucha por ejercer una mayor influencia. Aún en este caso, un eventual incremento en el poder de los partidos

no implicaría necesariamente un aumento en la participación popular directa, que pese a las expectativas generadas aparece igualmente fuera del alcance.

Los partidos nacionales no nacieron como herramientas para la democratización. Más bien, devinieron instrumentos democráticos como efecto colateral de las consecuencias no intencionadas de la acción, fuera ésta el control de las imposiciones tributarias, la organización de la revolución u otra motivada por causas cualesquiera. Durante su proceso de transformación en aparatos continentales, los partidos posiblemente repetirán el camino original.<sup>3</sup> Si esto es así, es probable que muchas de las medidas orientadas a reducir el llamado "déficit democrático" no alcancen sus objetivos en el corto plazo.

Parafraseando una sentencia histórica, podría decirse que los hombres hacen los partidos; pero ellos no saben que tipo de partidos hacen.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Para concepciones alternativas al camino europeo véase Katz (1999), quien postula los sistemas de partido canadiense y estadounidense como modelo potencial para la UE.

# **Bibliografía**

- Andeweg, Rudy (1995), "The Reshaping of National Party Systems", West European Politics, Vol. 18, N° 3.
- Bardi, Luciano (1994), "Transnational Party Federations, European Parliamentary Party Groups, and the Building of Europarties", Richard Katz & Peter Mair eds., Op. Cit.
- Bardi, Luciano (1996), "Transnational Trends in European Parties and the 1994 Elections of the European Parliament", Party Politics, Vol. 2, N° 1.
- Bartolini, Stefano (1986), "Partidos y sistemas de partidos", G. Pasquino et al., <u>Manual</u> de Ciencia Política, Alianza, Chile, 1991.
- Caporaso, James A. (1996), "The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?", Journal of Common Market Studies, Vol. 34, N° 1.
- Duverger, Maurice (1951), <u>Los partidos políticos</u>, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
- Gaffney, John (1996a), "Introduction", en Robert Gaffney, op. cit.
- Gaffney, John, ed. (1996b), Political Parties in the European Union, Routledge, London.
- García Cotarelo, Ramón (1985), Los partidos políticos, Editorial Sistema, Madrid.
- Hix, Simon & Christopher Lord (1997), <u>Political Parties in the European Union</u>, St. Martin's Press, New York.
- Hix, Simon (1995a), "Political Parties in the European Union System: A 'Comparative Politics Approach' to the Development of the Party Federations", tesis doctoral, European University Institute, Florence.
- Hix, Simon (1995b), "Parties at the European Level and the Legitimacy of EU Socio-Economic Policy", <u>Journal of Common Market Studies</u>, Vol. 33, N° 4, December.
- Hix, Simon (1996), "The Transnational Party Federations", en Robert Gaffney, op. cit.
- Katz, R. (1987), <u>Party-governments: european and american experiences</u>, Walter de Gruyter, Berlin.
- Katz, Richard & Peter Mair, eds. (1994), <u>How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organisations in Western Democracies</u>, Sage, London.
- Katz, Richard S. (1999), "Parties in Europe and Parties of Europe", presentado en Multi-level Party Systems: Europeanisation and the Reshaping of National Political Representation; Dic. 16-18; European University Institute, Florence (Robert Schuman Centre for Advanced Studies).
- La Palombara, Joseph & Myron Weiner, eds. (1966), <u>Political parties and political development</u>, Princeton University Press, Princeton.
- Ladrech, Robert (1993), "Social democratic parties and EC integration. Transnational party responses to Europe 1992", <u>European Journal of Political Research</u>, 24.
- Ladrech, Robert (1996), "Political Parties in the European Parliament", en Robert Gaffney, op. cit.
- Ladrech, Robert (1997), "Partisanship and Party Formation in European Union Politics", Comparative Politics, Vol. 29, N° 2, January.

- Lipset, Seymour M. & Stein Rokkan (1967), "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: an Introduction", en S. Lipset & S. Rokkan, eds., <u>Party Systems</u> and Voter Alignments, New York, The Free Press.
- Malamud, Andrés (1995), "Los partidos políticos", en Julio Pinto (comp.), <u>Introducción</u> a la Ciencia Política, EUDEBA, Buenos Aires.
- Manin, Bernard (1993), "Metamorfosis de la representación", en ¿Qué queda de la representación?, Mario Dos Santos (coord.), Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- Norton, Philip, ed. (1996), <u>National Parliament and the European Union</u>, Frank Cass, London.
- Oppo, Anna (1982), "Partidos políticos", in <u>Diccionario de Política</u>, ed. Norberto Bobbio & Nicola Mateucci, Siglo XXI, México.
- Orlandi, Hipólito y Javier Zelaznik (1995), "El gobierno", en Julio Pinto (comp.), Introducción a la Ciencia Política, EUDEBA, Buenos Aires.
- Ostrogorski, M. (1902), <u>La démocratie et l'organisation des partis politiques</u>, Calman-Levy, París.
- Pedersen, Mogens N. (1996), "Euro-parties and European Parties: New Arenas, New Challenges and New Strategies", en Svein Andersen & Kjell Eliassen, <u>The European Union: How Democratic Is It?</u>, Sage Publications, London.
- Reif, K. & H. Schmitt (1980), "Nine Second-Order National Elections: a conceptual framework for the analysis of European Election Results", <u>European Journal of Political Research N° 8.</u>
- Reif, K. & O. Niedermayer (1986), "The European Parliament and the political parties", Journal of European Integration N° 2-3, Winter.
- Sartori, Giovanni (1976), <u>Parties and Party Systems: a Framework for Political Analysis</u>, Cambridge, Cambridge University Press.
- Von Beyme, Klaus (1982), <u>Los partidos políticos en las democracias occidentales</u>, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1986.

# Índice

Partidos y teorías	1
LA ARENA POLÍTICA EUROPEA	3
Enfoque institucional: el Parlamento Europeo	4
Enfoque histórico: participación en función de clivajes	5
Enfoque evolutivo: funciones, necesidades e intereses	6
Partidos nacionales y el desafío de Europa	7
¿QUÉ SISTEMA EUROPEO DE PARTIDOS?	
Dimensión electoral	10
Dimensión parlamentaria	11
Dimensión ejecutiva	
ALGUNAS CONCLUSIONES: ACERCA DEL IMPACTO SOBRE LOS SISTEMAS NACIONAL DEL IMPACTO SOBRE LOS SISTEMAS DEL IMPACTO	
BIBLIOGRAFÍA	16
ÍNDICE	18