

V. UNA PROPUESTA PARA EUROPA: PROCEDIMIENTO  
ELECTORAL UNIFORME PARA LA ELECCIÓN  
DEL PARLAMENTO EUROPEO

*Procedimiento electoral uniforme o principios  
comunes para las elecciones al Parlamento  
Europeo*

GEORGIOS ANASTASSOPOULOS

La “Democracia Paritaria en la Construcción Europea”, tema de este seminario, requiere una amplia reflexión acerca de uno de los problemas más agudos que padecen nuestras sociedades en esta época de desafíos.

La Democracia Paritaria no existe en Europa, por lo menos de momento. Puede que, a lo largo de estos últimos años, se hayan conseguido importantes avances en este sentido, pero no deberíamos sentirnos del todo optimistas. Aún queda un largo camino por recorrer. Aún tenemos que combatir con todas nuestras fuerzas si queremos luchar contra la discriminación, eliminar las barreras y erradicar los prejuicios. Conseguir una representación equilibrada en los centros de toma de decisiones es uno de los mayores desafíos. La lucha sigue siendo un camino cuesta arriba. Decenas de millones de mujeres en Europa esperan que respetemos sus derechos de igualdad. La cuestión sobre si es o no responsabilidad nuestra el asegurar dichos derechos sigue siendo tema de actualidad.

Las razones por las que la Democracia Paritaria es fundamental para la construcción europea surgen de consideraciones similares. Aspiramos a una sociedad con Igualdad de derechos, Igualdad de obligaciones e Igualdad de oportunidades para todos sus ciudadanos, independientemente de su sexo, raza, color o religión. ¿Cómo se puede concebir que, en dicha sociedad, las mujeres, que constituyen la mayoría de las poblaciones, se encuentren seriamente infrarrepresentadas en el seno de las instituciones de toma de decisiones? ¿No es este fenómeno una anomalía que necesita ser corregida urgentemente?

El problema no debería, por supuesto, limitarse a la infrarrepresentación. La cuestión es mucho más compleja y más amplia. Es una cuestión de igualdad de oportunidades, de igualdad de posibilidades en la educación, de igualdad de acceso al trabajo, de igualdad de perspectivas de progreso en el campo laboral, de igualdad de salarios para trabajos iguales. ¿Podemos esperar, siendo realistas, que se establezca una alianza en la política que no ha sido establecida anteriormente ni en la familia, ni en el trabajo, ni en nuestras comunidades locales o regionales?

Me parece que, dejando aparte las consideraciones generales, una necesidad política nos debería llevar a doblar nuestros esfuerzos con miras a establecer el lugar que legítimamente les corresponde a las mujeres en la Europa que estamos construyendo. Por una serie de razones y, me temo que en su mayor parte, fobias que no propongo intentar analizar hoy, las mujeres se han mostrado hasta ahora más reacias que los hombres a apoyar la gran aventura de la integración europea. Por lo tan-

to, no hemos conseguido ganar ni sus corazones ni sus almas. ¿No podríamos hacer un esfuerzo mayor por ganar por lo menos sus mentes, asegurándoles un lugar adecuado en el seno de una Sociedad Europea más igualitaria?

Sin embargo, a este respecto, se debe señalar que, en comparación con el resto del mundo, la Unión Europea como tal y sus 15 Estados Miembros han progresado mucho más en lo que respecta a la representación de las mujeres en el seno de sus parlamentos y de sus gobiernos. En uno de los últimos sondeos de la Unión Interparlamentaria, se estableció que en 1997 las mujeres ocupaban el 11,7% de los escaños de todo el mundo. En 1999, el porcentaje era de un 13,3%. La media de la Unión Europea es mucho mayor, mucho más elevada que el porcentaje americano equivalente. Para los Estados Unidos, podríamos utilizar el término “mamaísmo” para referirnos a la muy fuerte posición que ocupan las mujeres americanas en la sociedad, pero estas mujeres sólo están ocupando el 12,9% de los escaños del Congreso de los Estados Unidos y el 9% de los escaños del poderoso Senado.

En los Estados Miembros de la Unión Europea, los porcentajes de representación de los parlamentos nacionales varían dentro de una amplia franja, desde un 42,7% a un 10,3%. El Norte va a la cabeza con Suecia: un 42,7%, Dinamarca: un 37,4%, Finlandia: un 36,5% y Noruega: un 36,4%. Los Países Bajos les siguen con un 36%, Alemania cuenta con un 30,9% y España, con un progreso espectacular en la última década y dos mujeres recientemente elegidas como presidentas de las dos Cámaras, se acerca al umbral crítico del 30% con un 28,3% en su Parlamento nacional. También por encima del 20% se encuentran Austria con un 26,8% y Bélgica con un 23,3%. En “tercera división”, se encuentran Portugal con un 18,7%, el Reino Unido con un 18,4%, Luxemburgo con un 16,7%, Irlanda con un 12%, Italia con un 11,1%, Francia con un 10,9% y Grecia con un 10,3%.

Aunque algunos de estos porcentajes están muy por debajo de lo que podría considerarse satisfactorio, se debería señalar la tendencia de los últimos años hacia una mayor representación de las mujeres. Por ejemplo, mi propio país, Grecia, aún se mantiene en el último puesto del cuadro de estadísticas, pero el porcentaje ha aumentado de un 6,3% en las elecciones de 1996 a un 10,3% en las elecciones del 9 de abril. Mejoras de este tipo ya se habían registrado en Portugal, en el Reino Unido y en Francia.

La misma tendencia ha aumentado la representación de las mujeres en el seno del Parlamento Europeo, desde un modesto 17% después de las primeras elecciones europeas en 1979, a aproximadamente un respetable 30%, un 29,7% para ser exactos en las últimas elecciones de 1999. El progreso había sido notable entre 1989 (un 19%) y 1994 (un 28%).

Por lo tanto, la situación no era muy diferente en 1997, cuando empecé a elaborar propuestas del Parlamento para las elecciones europeas, inmediatamente después de las conclusiones de la Conferencia de Amsterdam. La Conferencia había revisado los Tratados y, en el artículo 138, había añadido, al “procedimiento uniforme” establecido desde el Tratado de Roma, la alternativa de los “principios comunes a todos los Estados Miembros”, de acuerdo con el cual se podían celebrar las elecciones.

Las propuestas del Parlamento Europeo estaban basadas en estas nuevas directrices. Contábamos con que su flexibilidad podría aumentar nuestras posibilidades de éxito después de un progreso moderado y los muchos errores de los más de 40 años de esfuerzos continuados con miras a establecer un procedimiento electoral uniforme. La cuestión de la contribución a una mejor repre-

sentación de las mujeres en el Parlamento era una de las prioridades que figuraba en la lista de los temas de nuestra agenda. Se habían presentado diferentes propuestas y se habían examinado concienzudamente los pros y los contras de cada una de ellas. El debate, que había tenido lugar, sobre todo en el seno del Comité de Asuntos Institucionales, se prolongó hasta el último momento y las propuestas de enmiendas se iniciaron ya en la última fase de elaboración de las propuestas y resoluciones parlamentarias, durante la celebración de la asamblea plenaria.

Como relator del Parlamento para este tipo de propuestas, contaba con un pleno conocimiento de este delicado tema. En calidad de Vicepresidente, yo había presidido la delegación parlamentaria, que asistía a la Conferencia Internacional de la Unión Interparlamentaria, y había pronunciado un discurso sobre estos puntos clave en el importante Taller Doce-Plus. El tema de aquella Conferencia, dentro del seguimiento del trabajo de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing en 1995, era “Hacia la Asociación entre las Mujeres y los Hombres en la Política”.

La acción positiva o las cuotas para asegurar una representación igualitaria de las mujeres habían sido la propuesta más contenciosa a examinar en la Conferencia de Nueva Delhi, así como durante nuestros debates en el Parlamento Europeo. No se podía negar que las cuotas habían conseguido establecer la representación igualitaria de género, pero había que resolver una serie de cuestiones constitucionales, legales y prácticas antes de que pudieran ser adoptadas. Había claras divergencias en los argumentos y en las opiniones con respecto a las cuotas. ¿Quién se encuentra en una posición que realmente le permite determinar cuáles son los representantes adecuados de la población en la política de cualquier nivel? ¿Cómo definir la discriminación, una vez se hayan introducido las cuotas? ¿Qué se les puede decir a las mujeres, que hubieran preferido ser elegidas no solamente por su sexo sino porque los votantes las hubieran considerado mejores representantes que otro candidato?

Estas son algunas de las preguntas, cuyas respuestas no son sencillas, que se habían formulado. Igualmente, numerosas fueron las reservas formuladas.

La impresión que producen las citas de determinadas personas es incuestionable. Tal es el caso de estas palabras pronunciadas por Mahatma Gandhi: “Los hombres y las mujeres... son una pareja sin igual; al ser suplementarios el uno del otro, cada uno ayuda al otro de manera que sin uno de ellos la existencia del otro no se puede concebir, y, por lo tanto, se deduce que cualquier cosa que perjudique la condición de cualquiera de ellos conllevará la ruina de ambos”. Sin embargo, estas citas no ayudaron a encontrar soluciones prácticas a los problemas.

Finalmente, la Conferencia de Nueva Delhi decidió que la situación mejoraría considerablemente si el número de mujeres en el Parlamento alcanzaba una determinada cifra, “masa crítica” que se evaluó en un 30%, y si los partidos políticos se hacían responsables de asegurar el cumplimiento de respetar esta cifra así como, aún más, la paridad. En lo que respecta a las cuotas, se ha dicho que son “un mal necesario” y que sólo deberían ser aplicadas con carácter temporal, mejor por los partidos políticos que por los parlamentos y teniendo como objetivo las candidaturas en lugar de los escaños.

Este ponente se sintió inspirado por esta opción. En la resolución del Parlamento Europeo, relativa a las propuestas de principios electorales comunes, defendió la adopción de una enmienda, originalmente presentada por una conocida eurodiputada belga, la señora Antoinette Spaak, que se convirtió en el punto número 7 del texto. En este punto, el Parlamento establece que el objetivo de la igualdad entre las mujeres y los hombres debería tenerse en consideración al elaborar las listas elec-

torales europeas y que son principalmente los partidos políticos los que deben encargarse de alcanzar inmediatamente dicho objetivo.

Los gobiernos de los 15 Estados Miembros de la Unión Europea han estado literalmente “estancados” sobre esta resolución y sobre el punto 2 de las últimas propuestas del Parlamento Europeo desde julio de 1998, cuando se presentaron las propuestas a la Presidencia austríaca del Consejo tras ser aprobadas por los eurodiputados con una impresionante mayoría del 65%. La Presidencia austríaca creó un grupo de trabajo especial que se encargaría de estudiar las propuestas cuyo proceso de apreciación sigue en marcha, a pesar de los varios desacuerdos que existen entre los miembros del Consejo en lo que respecta a la respuesta adecuada.

El plazo no ha terminado, por lo menos todavía. Sin embargo, los márgenes no son muy amplios, si es que se quieren instaurar las reformas a tiempo para las próximas elecciones europeas del año 2004, tal y como el Parlamento lo solicitó. El Parlamento tiene que dar su consentimiento a la postura común de los gobiernos, con el fin de que los gobiernos puedan entonces tomar su decisión formal por consentimiento unánime y se pueda pedir a los Estados Miembros que la implementen por mediación de sus canales constitucionales habituales. El procedimiento completo requiere, sin duda, mucho tiempo y ésta es la razón por la que el tiempo es tan importante, en el caso de que esta vez las propuestas sigan adelante. Por todo ello, ahora es el momento de que el Parlamento Europeo comience a presionar al Consejo con miras a obtener su respuesta a las propuestas del Parlamento.

Actualmente, nos encontramos en la sexta ronda de un ejercicio que lleva en curso más de 40 años. La idea de elaborar un procedimiento uniforme para las elecciones europeas apareció desde la fecha del Tratado que creó las Comunidades Europeas, es decir con el Tratado de Roma de 1957, a pesar de que el mismo Tratado reservaba unos poderes iniciales extremadamente limitados a la Asamblea (principalmente consultiva) que estaba creando. A duras penas se podía encontrar explicación para esta paradoja sin tener en cuenta las fuertes raíces que tenía la idea tras la Segunda Guerra Mundial, los debates del conocido Congreso de la Haya de 1948 y la importancia, posiblemente excesiva, que los Padres Fundadores venían atribuyendo al Parlamento Europeo, que seguramente imaginaban convirtiéndose en una estructura democrática de una Europa unida.

Se le confió a este Parlamento la tarea de presentar propuestas con el fin de elaborar un procedimiento electoral uniforme. El Parlamento ha respondido bien a su responsabilidad. Las primeras propuestas del Parlamento no dieron fruto; pero, el segundo proyecto tuvo como resultado las decisiones de 1976, relativas a las primeras elecciones directas a un Parlamento Europeo (aún desprovisto de poderes significativos) que se celebrarían en 1979. Desde entonces, se han hecho progresos adicionales en cuestiones relativamente menores, pero otras tres iniciativas del Parlamento tropezaron con la negativa británica a adoptar la representación proporcional. En algunas ocasiones, se iba haciendo cada vez más difícil que ni siquiera el Parlamento se pusiera de acuerdo sobre las propuestas a presentar a los gobiernos.

La paralización sustancial de los últimos 20 años sólo se ha visto interrumpida en 1997, cuando el Tratado de Amsterdam (que se ratificó finalmente en 1999) estipuló unos principios comunes como alternativa al procedimiento uniforme del Tratado de Roma. El Parlamento Europeo aprovechó inmediatamente esta nueva oportunidad y, tras una prolongada serie de debates en Bruselas y en otras capitales, presentó, después de sólo diez meses, la propuesta Anastassopoulos.

Por otro lado, el cambio político en Gran Bretaña había creado una oportunidad prácticamente inesperada. El líder laborista y nuevo Primer Ministro, Tony Blair, había llegado a un acuerdo pre-eleitoral con el líder liberal, Paddy Ashdown, con el fin de introducir la representación proporcional para las elecciones europeas en Gran Bretaña, tal y como ha venido solicitando el Parlamento Europeo. El acuerdo se cumplió sin demora y, en otoño de 1997, se presentó un borrador de proyecto de ley a la Cámara de los Comunes. Un año más tarde, aun seguía pasando pruebas ya que la Cámara de los Lores rehusó cinco veces consecutivas (!) aprobarlo porque el Sr. Blair había estado insistiendo sobre un sistema de listas cerradas. Una antigua ley británica de 1911, a la que sólo se había recurrido dos veces anteriormente, había sido “descubierta” para llegar a una solución; se acordó el consentimiento real y, finalmente, se introdujo la representación proporcional a comienzos de 1999, a tiempo de ser aplicada en las elecciones europeas de junio.

Por lo tanto, **por primera vez, las Elecciones Europeas de junio fueron celebradas con sistemas diferentes, aunque no muy distintos entre sí, de representación proporcional en los 15 Estados Miembros de la Unión Europea.**

La representación proporcional corresponde al primer principio fundamental, sobre el que se basan las propuestas de Anastassopoulos. Comparativamente, el sistema no es sólo el más justo y ecuánime, sino que también es el único que facilita la representación en el Parlamento Europeo de la mayoría de las fuerzas y corrientes políticas de una dimensión determinada.

Desde el momento en que la Unión Europea no está dirigida por un gobierno central, que debería contar con el apoyo de una mayoría en el Parlamento, parece que no existe razón para optar por un sistema distinto.

El segundo principio fundamental de la última propuesta del Parlamento es la “proximidad”, para poder acercar los eurodiputados a sus electores y a los votantes a sus eurodiputados. La “proximidad” implica la utilización de circunscripciones regionales en lugar de nacionales. Como primer paso, el Parlamento ha solicitado que los cinco países más grandes de la Unión, con poblaciones por encima de los 20 millones, se dividan en circunscripciones regionales. De esos cinco países, el Reino Unido ya está dividido en doce regiones electorales e Italia en cinco. Por el contrario, Alemania permite que se presenten listas en el ámbito federal o en el ámbito de los 16 “Länder”. El problema sigue existiendo en Francia, ya que el cambio se ve frenado por los asociados menores del gobierno de coalición de Jospin, los verdes y los comunistas, (que temen perder escaños). Del mismo modo, España cuenta con graves problemas de representación de sus comunidades autónomas menos pobladas y teme que tal división estimule las tendencias independentistas en algunas otras.

Aún así, este ponente está seguro de que España se encuentra en una posición desde la que puede reconocer las ventajas de la “proximidad” y, pensando inteligentemente, puede encontrar soluciones aceptables a sus problemas.

Los lazos entre los electores y los elegidos también podrían verse fortalecidos si el voto de preferencia personal, que en estos momentos está establecido en 9 de los 15 Estados Miembros, se aceptara más ampliamente. En principio, el Parlamento Europeo ha estado apoyando este voto, aunque de momento ha optado por no solicitar que se haga obligatorio para todos a causa de la resistencia interna que existe en ciertos países. Sin embargo, el Parlamento ha tenido en cuenta la importancia que tiene este elemento en la participación de los votantes en las elecciones europeas, ya que se ha registrado una disminución de la participación que llegó en 1999 a la abstención de más del 50%,

un porcentaje igual a la abstención de las últimas elecciones presidenciales americanas, pero mucho más alto que las cifras habituales de abstención en las elecciones nacionales europeas.

El tercer principio fundamental de la propuesta Anastassopoulos está relacionado con la introducción de las listas europeas supranacionales para un pequeño porcentaje de escaños del Parlamento Europeo. Anteriormente, esta idea había sido considerada utópica, pero ha estado ganando terreno a lo largo de estos últimos años. ¿De lo contrario, qué sentido tendría reconocer institucionalmente los partidos políticos europeos, a los que hemos llegado a través del Tratado de Maastricht?

Sin embargo, la propuesta, que aún encuentra gran resistencia, no está elaborada con vistas a las elecciones de 2004, sino a las de 2009. Antes de ser implementada, requiere que el Parlamento Europeo haga propuestas nuevas y específicas en condiciones que aún quedan por establecer, y consultando directamente con el Consejo, que tiene que decidir de manera unánime al respecto.

Los principios comunes, que incluirían por lo menos las primeras de estas ideas fundamentales, representarían el progreso real que necesitamos urgentemente en Europa. Hemos tardado unos 20 años en decidirnos a celebrar elecciones europeas directas. Después de otros 20 años, ¿no es el momento de introducir las reformas propuestas por el Parlamento? Dichas reformas darían paso a un Parlamento Europeo más democrático, más representativo, más fuerte, con más autoridad, más capaz de hacer uso de los poderes que ha ido adquiriendo de manera lenta, pero ininterrumpida durante estos últimos años. Un Parlamento, en una mejor posición para responder con efectividad a los grandes desafíos de nuestro tiempo, serviría sin duda mejor a Europa y a sus ciudadanos. ¿No deberíamos pedir a los Gobiernos que aprobaran las reformas, ahora que se van aproximando las elecciones del año 2004?