

## VIII. ELECCIONES Y SISTEMAS ELECTORALES EN PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL<sup>1</sup>

Parece una regla general: cuando se trata del desarrollo de la integración, sea ésta económica o política, e independientemente de la región mundial, el proceso de integración que condujo a la creación de la Unión Europea figura como modelo. Así, no es casual que en la comunidad andina, precisamente respecto al desarrollo del parlamento andino, se mire la evolución y las experiencias del Parlamento Europeo. Esta perspectiva implica por supuesto marcar diferencias entre ambos procesos de integración. Además, conviene preguntarse si los problemas a superar y las soluciones a encontrar son idénticos; es decir, que la Unión Europea pueda constituir el norte para la comunidad andina. Es preciso que el comparatista cualitativo empiece su estudio marcando similitudes y diferencias de los casos observados en el marco de su respectivo contexto y en consideración de los posibles efectos que podrían implicar.

### 1. *Unión Europea y Pacto Andino en comparación*

Respecto a la Unión Europea, hay que llamar la atención al proceso expansivo de sus Estados miembros. La Comunidad Europea empezó con seis miembros, la Unión Europea se compone hoy en día de 28 miembros (con la entrada de Croacia en 2013), y dentro de poco serán treinta, y hay más países a la espera de poder entrar en ella. Este proceso ha conllevado a una constante adaptación de las reglas de funcionamiento a estas realidades cambiantes. Los países miembros son extremadamente dispares en cuanto al número de sus habitantes. Esta condición constante ha jugado un rol mayor en la medida en que se intensificaba el proceso de integración política hacia el establecimiento de un sistema político europeo conforme a principios democráticos. En la medida en que este proceso avanzaba a nivel de la toma

---

<sup>1</sup> Texto revisado y actualizado de la conferencia magistral pronunciada en el Seminario Internacional Análisis y perspectivas de la elección directa de parlamentarios andinos, Bogotá, 26 de noviembre de 2009.

de decisiones políticas en el campo económico y social, manifestándose por ejemplo en el establecimiento del mercado común —decisiones vinculantes para todos los miembros, que sobrepasaban las respectivas políticas nacionales— era importante ampliar las competencias del Parlamento Europeo *vis-à-vis* la Comisión Europea. Y este proceso iba a intensificar el problema de una representación política democrática en el Parlamento Europeo, tomando como modelo institucional la democracia representativa interna de los propios países miembros.

Este breve recuento de algunas características en el proceso de integración en Europa pone luz sobre las diferencias con el caso andino de integración. El número de países integrados en la comunidad andina es limitado (son cuatro: Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú), y, por lo demás, de tendencia contraria a la Europea; hace poco eran cinco. Venezuela se retiró del proceso de integración andina y parece que existen, en caso dado, fuertes resistencias a su reintegración. Hay diferencias en cuanto al número de población de los países andinos, pero no tan extremas como en Europa: Colombia cuenta con aproximadamente 45 millones, Perú con 26, Ecuador con 13 y Bolivia con 8.5 millones de habitantes. En consecuencia, en el ámbito de estas variables, estructurar una representación política conforme a principios de la democracia representativa, o sea, de establecer un número de representantes proporcional al total del número de habitantes de cada país, parece mucho más viable. Sin embargo, en cuanto a las demás variables tomadas en cuenta, el proceso andino de integración está lejos de exhibir la profundidad del europeo; es decir, de presionar en el ámbito político-institucional para desarrollar una correspondencia entre la institucionalidad política y el grado de desarrollo de la integración en el campo económico, social y jurídico.

Por otra parte, al igual que en Europa, donde ya en el acto fundacional, el Tratado de Roma, se estableció como la norma de futuras elecciones un “procedimiento electoral uniforme”, en el Anteproyecto de Elecciones Directas y Universales al Parlamento Andino se considera también oportuna la evolución del Parlamento Andino hacia un “régimen electoral uniforme”. Conviene recordar también la condición contractual que obliga a los Estados miembros de la comunidad andina a seguir el camino europeo. Como sabemos, el artículo 2 del Tratado Constitutivo del Pacto Andino de 1979 dice: “El Parlamento Andino es el órgano deliberante del Sistema Andino de Integración, su naturaleza es comunitaria, representa a los pueblos de la Comunidad Andina y estará constituido por Representantes elegidos por Sufragio Universal y Directo, según el procedimiento que se adoptará mediante Protocolo Adicional que incluirá los adecuados criterios de repre-

sentación nacional”. Añade el artículo siguiente: “En tanto se suscriba el Protocolo Adicional que instituya la elección directa, el Parlamento Andino estará conformado por cinco representantes de los Congresos Nacionales, de conformidad a sus reglamentaciones internas y al Reglamento General del Parlamento Andino”. Y, efectivamente, en dos de los países andinos (Ecuador y Perú) ha habido elecciones directas en el marco de las normas del Tratado Constitutivo; es decir, de representación similar de cinco representantes sin importar el tamaño de la población, Colombia, por fin, celebró elecciones directas en 2010. De modo que se confirman las similitudes y las diferencias entre los dos procesos de integración, una rica condición inicial para la comparación.

En lo que sigue me voy a referir a las elecciones comunitarias europeas y su reglamento, primero respecto al derecho al sufragio, después a los sistemas electorales, desglosándose en sus elementos constitutivos: distritación, formas de candidatura y votación, métodos de conversión de votos en escaños y barreras legales. En adelante, voy a evaluar el desarrollo del sistema electoral para el Parlamento Europeo hacia un sistema proporcional poli-morfo, o sea, de uniformidad en los aspectos centrales de representación y de diversidad en los aspectos técnicos de menor envergadura. Finalmente, voy a referirme a las elecciones al Parlamento Andino en términos de algunas características del contexto de la región.

## *2. Elecciones y sistemas electorales de la Unión Europea*

El Parlamento Europeo actual proviene de la Asamblea Común de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), fundada en abril de 1951. En el Tratado Fundacional de la Comunidad Económica Europea, de 1957, se le asignó a la asamblea la tarea de “elaborar planes para realizar elecciones generales directas según un procedimiento uniforme en todos los Estados miembro” (artículo 138 [3]).

Apenas veinte años después del convenio de fundación, el Consejo Europeo se ocupó de la materia, y emitió en septiembre de 1976 el acto jurídico respecto a la introducción de elecciones generales directas para el Parlamento Europeo. Además, se decidió la duración de los mandatos por cinco años (artículo 3), el mandato libre (artículo 4), la compatibilidad de mandato europeo y mandato nacional (mandato doble, artículo 5). Sin embargo, la introducción de un procedimiento uniforme que de acuerdo con el tratado hubiera debido llevarse a cabo al mismo tiempo que las elecciones directas, fue aplazado para un momento posterior. Decía el acto jurí-

dico: “Hasta que entre en vigor un procedimiento electoral uniforme... el procedimiento electoral se definirá en cada uno de los Estados miembros según los reglamentos internos del Estado” (artículo 7 [2]). Con ello, si bien se mantenía el objetivo de un procedimiento uniforme, al mismo tiempo se legitimaba el statu quo de hecho. En el fondo, nada de esto se ha modificado hasta el momento.

A pesar de todas las declaraciones de intención en sentido contrario, todavía se redujo más la perspectiva de un acuerdo respecto a un procedimiento uniforme en el sentido original, por un lado, debido a que en el Tratado de Maastricht, de febrero de 1992, se hicieron más grandes los obstáculos para aprobar un derecho electoral uniforme,<sup>2</sup> y por otro lado, debido al hecho de que el Tratado de Ámsterdam (en el artículo 130, párrafo 4, del Tratado de la Comunidad Europea) hacía posible una solución alternativa; es decir, un procedimiento “en consonancia con los principios comunes a todos los Estados miembro”. Con ello, a fin de cuentas las diferencias nacionales en el derecho electoral siguen manteniéndose fuera de la máxima de la estandarización. La opción se orienta con el estado de hecho de la aproximación jurídica, de la cual por supuesto puede suponerse que hará mayores progresos en el curso de la profundización de la integración.

#### *A. Los fundamentos legales unitarios en el derecho a sufragio*

En el Tratado de Ámsterdam se ha creado la figura del ciudadano de la Unión. A los extranjeros y las extranjeras se les concede en todos los países de la Unión Europea el derecho a sufragio al Parlamento Europeo si han fijado ahí su residencia. Tales regulaciones comunitarias obligan de cierta forma a uniformar el derecho a sufragio. Un efecto en una dirección análoga surge del Tratado de Lisboa, el cual ve en el artículo 14 (2) al Parlamento Europeo como “elegido por las ciudadanas y los ciudadanos europeos”, y no concibe ya al Parlamento Europeo como una asamblea de los pueblos de los Estados miembros de la Unión. Por lo demás, en el Tratado de Lisboa también se integran cuatro de los cinco principios del derecho a sufragio, a saber: el sufragio universal, libre, directo y secreto, pero no el sufragio igualitario: las ciudadanas y los ciudadanos europeos en el Parlamento Europeo están representados de forma “proporcionalmente descendente”, “pero por lo menos con seis miembros por cada Estado miembro”. Por lo tanto, se

---

<sup>2</sup> En el artículo 138 (3) del Tratado de la CEU se agregó que el proyecto que tenía que ser aprobado por el Consejo requería el consentimiento del Parlamento Europeo con la mayoría de sus miembros.

puede percibir como tendencia general, que, por un lado, en el curso de la profundización de la integración, mejorarán las condiciones para un mayor grado de uniformidad en el derecho a sufragio, pero que por otro lado se reconocen o se fijan por escrito las condiciones heterogéneas de hecho.

### *B. Intentos fallidos de estandarización del sistema electoral*

Los diplomáticos que negociaron los tratados fundacionales de la Comunidad Europea probablemente no estaban totalmente conscientes del grado de dificultad de la tarea que asignaban a la asamblea cuando le prescribieron la elaboración de un procedimiento uniforme, es decir, un sistema electoral uniforme. En verdad no ha faltado la buena voluntad de parte del Parlamento Europeo para cumplir esta tarea. En todos los periodos electorales se han hecho esfuerzos por cumplir las obligaciones contractuales, pero sin éxito, debido a la dificultad de compatibilizar principios rectores incompatibles, formulados por el Comité Político del Parlamento Europeo en 1981. Estos principios eran los siguientes:

- (a) El sistema electoral tiene que estar constituido de manera tal que garantice un nivel máximo de uniformidad, en interés de una ponderación de los votos lo más igualitaria que sea posible. Pero al mismo tiempo, debe dejarse un espacio para tomar en cuenta las especificidades nacionales;
- (b) el sistema electoral tiene que partir lo más que sea posible de modelos ya probados y familiares a los ciudadanos de cada uno de los Estados, y no puede dejar de tomar en cuenta los valores centrales de la vida política de los Estados miembro,
- (c) el sistema electoral tiene que contribuir a establecer una relación directa entre los electores y los elegidos.<sup>3</sup>

En vista de las diferencias entre los sistemas electorales nacionales, ¿cómo habría de partirse de modelos familiares para los ciudadanos y las ciudadanas, con el objetivo de crear un sistema electoral uniforme? Para este fin, precisamente hubiera sido necesario apartarse de los sistemas electorales tradicionales. Todo el dilema del debate que habría de durar varios decenios se hizo evidente ya desde el primer proyecto. Sólo con el correr del tiempo se imponía un enfoque más pragmático. Con ello, se fue delineando un sistema electoral uniforme en forma de una representación proporcional en distritos electorales de diferentes tamaños: un sistema electoral que sigue siendo aplicado sin cambios en la mayoría de los Estados miembros para

<sup>3</sup> PE: Documentos de sesión 1981/82, Doc. 1988/ 81/B y C, p. 4.

las elecciones a los órganos de representantes nacionales. Como fórmula de conversión de escaños se propuso el método D'Hondt. Todas las demás regulaciones técnicas deberían ser dejadas a las determinaciones ejecutivas de los diferentes Estados miembros. En los años noventa, tras más de cuarenta años de debate, la discusión alcanzó de nuevo el punto de 1953, cuando la asamblea *ad hoc*, con una hábil modestia, había propuesto como sistema electoral para la primera elección de la asamblea en la Comunidad (Económica) Europea “el de la representación proporcional según las leyes electorales nacionales” (Lenz, 1995: 23). El Tratado de Ámsterdam de 1999 incluyó una apertura correspondiente de las obligaciones contractuales en favor de un “procedimiento en consonancia con los principios comunes a todos los países”. Como veremos más adelante, esta alternativa es casi idéntica al estado de la estandarización que se había alcanzado ya en la práctica. En vez de prescriptiva, la norma contractual se transformó en descriptiva. Finalmente, el Consejo hizo suya la propuesta con la resolución del 25 de junio y 23 de septiembre de 2002.<sup>4</sup>

### C. *Los sistemas electorales nacionales al Parlamento Europeo*

En los Estados miembros se aplican diferentes sistemas de representación proporcional. De esta forma, en la mayor parte de los países se cumple con el principio de representación, que también vale en cada caso para los parlamentos internos. En un inicio, las excepciones eran Francia y Gran Bretaña. Ya con la primera elección directa, Francia cambió de la representación por mayoría absoluta en circunscripciones uninominales con balotaje, que se aplica para la elección de la Asamblea Nacional, a la representación proporcional para el Parlamento Europeo. En cambio, Gran Bretaña mantuvo en las primeras elecciones al Parlamento Europeo la representación por mayoría relativa en circunscripciones uninominales. Sin embargo, a partir de las elecciones de 1999, el país pasó a la representación proporcional, lo cual fue un paso significativo, en la medida en que la representación por mayoría relativa se considera como un sistema electoral característico de la cultura británica, y se temía que su abandono podría traer también como consecuencia el cambio del sistema electoral para la cámara baja.

---

<sup>4</sup> La resolución se encuentra documentada en el *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, L 283/1, del 21 de octubre de 2002. Agradezco a Niels Fischer, Estrasburgo, el haberme cedido esta información.

Desde las elecciones al Parlamento Europeo de 1999 existe una uniformidad a nivel de la Unión Europea en el principio de la representación.

Las diferencias entre los sistemas electorales radican en la organización técnica de los sistemas de representación proporcional según distritación electoral, forma de la candidatura, emisión del voto, y procedimiento de conversión de votos en escaños. En este proceso, en los diferentes países en parte se hizo una vinculación con las tradiciones nacionales correspondientes,<sup>5</sup> en parte se hizo una variación de acuerdo con las condiciones que resultaban por el menor número de escaños en comparación con los parlamentos nacionales, y en parte también se experimentó con alternativas que parecían demasiado atrevidas para los parlamentos nacionales. Desde 1999, los sistemas electorales para el Parlamento Europeo, con excepción de Francia, han permanecido sin cambios. En Francia, en vez del distrito nacional único, se han introducido ocho circunscripciones regionales.

En la actualidad, en 22 países de la Unión Europea todo el país constituye un distrito electoral. No obstante, en Alemania y en Finlandia algunos partidos pueden presentar listas a niveles subnacionales (estados federados o distritos electorales). Considerado estrictamente, se tendría que incluir también a Italia en el grupo de los países con un distrito electoral a nivel de todo el país, ya que si bien está subdividida en cinco distritos electorales, esto es solamente para fines de la emisión del voto; también aquí los escaños se les distribuyen a los partidos a nivel nacional según el criterio proporcional. Algo similar rige en Polonia, donde los escaños se distribuyen proporcionalmente a nivel nacional y son posteriormente adjudicados a los trece distritos regionales. De este modo, sólo en seis países el territorio electoral está dividido en circunscripciones plurinominales: Bélgica (4 distritos), Francia (8), Reino Unido (12) e Irlanda (4) están divididas en distritos electorales plurinominales, en los cuales realmente se lleva a cabo la distribución de escaños. Especialmente en Bélgica (con Flandes, Valonia, la región de habla alemana y Bruselas), pero también en el Reino Unido (con Inglaterra: nueve distritos electorales, además de Escocia, Gales e Irlanda del Norte) se tomó en cuenta la diferenciación regional en la distribución de los distritos electorales.

Con respecto a la candidatura y la emisión del voto, que tratamos aquí de forma conjunta, llama la atención la frecuente utilización para las elecciones al Parlamento Europeo de la lista semiabierta. En doce países, los electores pueden votar de forma nominal, y así cambiar el orden de los candidatos, propuesto por parte de los partidos. En dos países (Irlanda y

---

<sup>5</sup> El caso más claro es Irlanda, que prácticamente transfirió el sistema electoral para el Dail nacional en pequeña escala a las elecciones al Parlamento Europeo.

Luxemburgo) y una región (Irlanda del Norte) las listas incluso son abiertas. En Luxemburgo, los electores tienen tantos votos como existen escaños para repartir, y pueden utilizar el *panachage*. En Irlanda, Irlanda del Norte y en Malta, en el sistema de voto único transferible (*single transferable vote*), los electores indican en la papeleta a través de una numeración en qué orden quisieran ver electos a los candidatos.

Ahora, por lo que se refiere a los procedimientos de conversión de votos en escaños, en la mayoría de los países de la Unión Europea los escaños se adjudican según el método D'Hondt o una variante del mismo método. Este procedimiento se ha extendido poco a poco cada vez más. Suecia aplica también un procedimiento de divisor, el de Sainte-Laguë modificado; Irlanda e Italia usan un procedimiento de cociente electoral (Irlanda, la cuota Droop, según el voto único transferible, e Italia, el procedimiento Hare y el residuo mayor para el resto de los escaños). La República Federal de Alemania, finalmente, en su afán de usar el método que más se acerca a la proporcionalidad exacta (véase Nohlen 2014), practica desde hace poco el método Sainte-Laguë/Schepers, en sustitución del procedimiento Hare-Niemeyer, que por su parte sustituyó al método D'Hondt: un bonito ejemplo de una tendencia opuesta a la uniformidad, o de qué poca consideración se le da en los Estados miembros a la homogeneización de los detalles del sistema electoral para el Parlamento Europeo. En catorce países existen cláusulas de exclusión o barreras legales, cuya magnitud en general es del 5%. Sólo en Austria, Eslovenia, Italia y Suecia, la barrera legal se reduce a 4%, y en Grecia al 3%. En Alemania, donde rigió también una cláusula de 5%, el Tribunal Constitucional Federal lo prohibió en su sentencia del 9 de noviembre de 2011 como inconstitucional (véase Nohlen 2013a). En su sustitución, el Parlamento alemán introdujo una barrera de 3%, cuya vigencia también dependía del examen jurídico-constitucional por parte del Tribunal Constitucional Federal, que la declaró inconstitucional en su sentencia del 26 de febrero de 2014.

A pesar de toda la gran variación en los detalles técnicos de los sistemas electorales, se puede constatar que se aplican sistemas de representación proporcional que obtienen efectos bastante semejantes en el ámbito de la relación de los votos y los escaños. A este respecto, se pueden distinguir más bien los países con distritos electorales pequeños y medianos (como por ejemplo Irlanda y Malta) de los que tienen distritos electorales grandes (como por ejemplo Alemania y Francia). Pero, como se sabe, el distinto grado de proporcionalidad de los votos y escaños no permite extraer conclusiones respecto a la estructura del sistema de partidos (véase Rae 1967; Lijphart 1994; Nohlen 2004). En ningún lado se realizan las elecciones según

un sistema puro de proporcionalidad, que suele identificarse en Alemania con la representación proporcional tal cual. Ya sea debido a la distribución de los distritos electorales o debido a la cláusula de exclusión, no puede haber una correspondencia exacta entre los votos y los escaños.

*D. Consideraciones evaluativas del desarrollo del sistema electoral para el Parlamento Europeo*

Como se desprende de la evolución del sistema electoral comunitario, se ha vivido un proceso hacia la adaptación de las normas a las realidades. El proyecto de un “procedimiento electoral uniforme” se ha enterrado. El respeto a la singularidad de los elementos técnicos de los sistemas electorales proporcionales se ha mostrado más fuerte que la uniformidad formal, que es por lo demás una uniformidad inducida por un observador.

En cuanto a la legitimidad que procuran las elecciones, sigue debatiéndose sobre todo en Alemania la falta de representatividad democrática. Se cuestiona en la opinión pública y especialmente entre los constitucionalistas el “déficit democrático” de la Unión Europea, del que hacen eco las sentencias del Tribunal Constitucional Federal relacionadas con el desarrollo institucional de la Unión Europea. El “déficit democrático” sirve así para oponerse políticamente a las transferencias de competencias hasta ahora nacionales a la Unión Europea en la medida en que no se mejora la legitimidad democrática del Parlamento Europeo. Sin embargo, el Tribunal Constitucional Federal no es muy consecuente en su argumentación, pues cuando fortalece la influencia del parlamento alemán en los acuerdos comunitarios olvida que Alemania es un Estado federal con un bicameralismo, en el que el *Bundesrat*, la Cámara de los estados miembros de la Federación, juega un rol bastante fuerte, y el *Bundesrat* no tiene legitimidad democrática directa, sino es la Cámara de los gobiernos de los estados miembros. Efectivamente, el derecho a sufragio no es igualitario —y ¡no puede serlo! Por razones pragmáticas y de sentido común—. Por lo demás, no conviene pensar el sistema político del nivel comunitario en dimensiones del sistema político de un Estado nacional. ¿Quién aplica el modelo de la democracia de Atenas para evaluar la democracia representativa de hoy? Es necesario pensar la democracia comunitaria más allá del Estado nacional. Respecto a las elecciones, se ha encontrado una fórmula, mejor dicho, un concepto, que parece adecuado: la proporcionalidad decreciente, una innovación en materia electoral.

Por lo tanto, no debería exagerarse demasiado la idea de un sistema electoral uniforme, ni proponerse lograrlo de manera fundamentalista teutónica. Tampoco aporta ningún beneficio orientar los análisis al aspecto del déficit. En lugar de eso, se debería verificar en la esfera pragmática cuánta uniformidad es suficiente, cuánta más uniformidad es alcanzable, y para qué sirve la falta de uniformidad ahora existente. Para esta vía, orientada por los recursos, es recomendable, por un lado, un procedimiento inductivo, que aprecie las experiencias positivas con diferentes sistemas electorales en Europa, y permita que maduren otras posibles estandarizaciones en los detalles técnicos, y por otro lado, un cambio de perspectiva en favor de los electores, en favor de sus preferencias, desarrolladas históricamente, en favor de reglamentos individuales que les vienen bien, o que les permiten un mayor grado de participación.

#### *E. La representación proporcional polimorfa como sistema electoral europeo*

Bajo estas perspectivas rectoras, hay que constatar, en primer lugar, que existen distintas tradiciones de representación política en los países europeos, que están estrechamente relacionadas con el desarrollo de la democracia en cada caso concreto, y que no deberían ser interrumpidas desde arriba en el proceso de integración europeo, sino aprovechadas para la continuación de una Europa plural. En segundo lugar, hay que constatar que las estructuras sociales y políticas de los países europeos no necesariamente son receptivas para las estructuras institucionales uniformadas que se les imponen. Entre otras cosas, se debería notar que no tendrían en todos lados los mismos efectos, sino más bien positivos en un país y negativos en algún otro. Por lo tanto, se trata de encontrar la forma institucional adecuada necesaria para cada uno de los países, sobre la base de principios generalmente compartidos. En tercer lugar, en todos los intentos por desarrollar un procedimiento uniforme ha quedado claro que las exigencias que se le hacen a un procedimiento de este tipo no pueden ser unificadas en un solo criterio, y que políticamente, a nivel del Consejo y por las buenas razones mencionadas, no logran un consenso, que es un bien de alto valor.

Por ello, ahora es tiempo de ya no ver un déficit democrático en la diversidad de los sistemas electorales nacionales para el Parlamento Europeo, sino un recurso para el fortalecimiento del acuerdo en las cuestiones fundamentales, manteniendo la diferencia en las cuestiones de forma. Para el sistema electoral europeo se puede decir que es válida la siguiente fórmula: tanta uniformidad como sea posible, y tanta diversidad como sea necesaria.

En esta medida, los ciudadanos de la Unión Europea eligen al Parlamento Europeo por *representación proporcional polimorfa*: es decir, de acuerdo con una representación proporcional organizada de forma diferente según las naciones. Las más importantes características de este sistema electoral son uniformes, y otras están diseñadas de formas distintas a nivel nacional.

Sobre todo es uniforme el principio de representación: se aplica la representación proporcional. La representación política de los Estados individuales en el Parlamento Europeo debe reflejar a grandes rasgos las preferencias político-ideológicas del electorado. Hay muchas razones que hablan en favor de esto. También los países cuyos parlamentos nacionales son elegidos por representación de mayoría han introducido la representación proporcional para las elecciones europeas. Es especialmente notable que Gran Bretaña se haya apartado del sistema de mayoría relativa. Cuando Gran Bretaña todavía elegía por mayoría quedó claro también hasta qué punto son disfuncionales los efectos mayoritarios de este sistema electoral para el Parlamento Europeo supranacional, donde no solamente se trata de representación en el parlamento, sino también de representación en los grupos políticos formados por los diputados de los partidos nacionales de la misma ideología, o sea, de los partidos políticos europeos. En el sistema de mayoría relativa, el segundo partido nacional más votado pierde un considerable contingente de influencia sobre la formación de voluntad en su grupo político del Parlamento Europeo, y el tercer partido más votado pierde toda la influencia, porque ya no alcanza ningún diputado. Estos efectos de un sistema mayoritario no corresponden con el interés nacional ni con el europeo.

Por lo demás, es uniforme el distrito electoral plurinominal de distintos tamaños. También este tipo de distrito electoral ha sido propuesto constantemente en los proyectos de reforma del Parlamento Europeo. La uniformidad radica en la delimitación frente a los distritos uninominales, pero no en las características de los distritos plurinominales; es decir, en su tamaño y la posibilidad de repartir el territorio electoral nacional en varios distritos electorales plurinominales.<sup>6</sup> En el fondo, se trata de limitar el efecto proporcional del sistema electoral, y con ello, de evitar una atomización de los partidos; es decir, de cumplir de alguna manera con la función de concentración o gobernabilidad, que se espera de los sistemas electorales. Dado que las cláusulas de exclusión también sirven a este objetivo, estas barreras

---

<sup>6</sup> También puede pensarse en distritos electorales sólo para la candidatura, mientras que los mandatos son otorgados proporcionalmente a nivel nacional, como en Italia y en Alemania.

artificiales pueden sustituir a la subdivisión de un territorio electoral nacional en distritos electorales, en aquellos países en los cuales los mandatos se otorguen en un único distrito electoral a nivel de todo el país. A través de la equivalencia funcional se genera una mayor uniformidad de lo que revela una mirada a la organización institucional.<sup>7</sup>

Todas las demás características técnicas son diferentes. Con respecto a ellas, existe una libertad completa en su organización para los países, aunque en vista de la gran variedad de alternativas, la variación real se mantiene bastante limitada. Un elemento de referencia son seguramente las medidas institucionales para la elección de los parlamentos nacionales. Donde ya se les ha concedido mucha libertad de elección a los electores no se podrá caer por debajo de ese nivel ya alcanzado para las elecciones al Parlamento Europeo. Por lo tanto, es comprensible que Irlanda y Malta no quieran abandonar su sistema de voto único transferible. En otros países, donde existen listas cerradas y bloqueadas, se podría temer que una apertura para las elecciones al Parlamento Europeo ejerciera presión sobre el sistema electoral interno para los parlamentos nacionales: mientras existan distritos electorales del tamaño de todo el país, se podrá preguntar si las listas semiabiertas no conducen a la confusión de los electores y a muchos votos inválidos. Éstas y otras reflexiones indican que el sistema electoral polimorfo es adecuado para corresponder a los retos específicos por país que se le plantean al sistema electoral europeo, tal y como subrayó la resolución del propio Consejo de junio y septiembre de 2002. Además, no excluye procesos inductivos de una mayor aproximación del sistema electoral al Parlamento Europeo. Desde la apertura realizada en el Tratado de Ámsterdam, el sistema electoral polimorfo está de acuerdo con el Tratado Comunitario, y ofrece una perspectiva realista de terminar con la controversia de la legitimación teórica sobre el procedimiento uniforme.

---

<sup>7</sup> Sin embargo, en España no se dividió el país en distritos electorales ni se instituyó una cláusula de exclusión. Los partidos a nivel de toda España temen que los partidos regionales, cuyo ímpetu nacionalista (y parcialmente separatista) sigue estando intacto, abusen de los distritos electorales regionales en el PE para representar sus “nacionalidades”. Pero en España está igualmente poco indicada una cláusula de exclusión, dado que entonces los partidos regionales no tendrían oportunidad alguna de alcanzar un mandato. Aquí, el contexto presenta solamente un limitado espacio de adaptación a las normativas europeas, las cuales en los últimos tiempos van en la dirección de corresponder a la representación regional a través de la subdivisión de los territorios electorales nacionales en distritos electorales plurinominales.

CUADRO 1  
 EL SISTEMA PROPORCIONAL POLIMORFO PARA ELEGIR  
 AL PARLAMENTO EUROPEO

<i>País</i>	<i>Cantidad de escaños (a)</i>			<i>Distritos</i>	<i>Formas de lista</i>	<i>Fórmula de conversión</i>	<i>Barrera legal</i>
Alemania	99	99	96	d. nacional	Bloqueada, l. regionales y federales	Sainte-Laguë/Schepers	Ninguna
Austria	18	17	18	d. nacional	Semiabierta	D'Hondt	4%
Bélgica	24	22	21	4	Semiabierta	D'Hondt	Ninguna
Bulgaria	18	17	17	d. nacional	Bloqueada	Hare/Niemeyer	Ninguna
Chipre	6	6	6	d. nacional	Bloqueada	Droop/resto mayor	Ninguna
Croacia	-	-	11	d. nacional	Semiabierta	D'Hondt	5%
Dinamarca	14	13	13	d. nacional	Semiabierta	D'Hondt	Ninguna
Eslovaquia	14	13	13	d. nacional	Semiabierta	Droop	5%
Eslovenia	7	7	8	d. nacional	Semiabierta	D'Hondt	4%
España	54	50	54	d. nacional	Bloqueada	D'Hondt	Ninguna
Estonia	6	6	6	d. nacional	Bloqueada	D'Hondt	Ninguna
Finlandia	14	13	13	d. nacional	Semiabierta	D'Hondt	Ninguna
Francia	78	72	74	8	Bloqueada	Hare/D'Hondt	5% (en el distrito)
Grecia	24	22	21	d. nacional	Bloqueada	Droop/y resto mayor	3%
Hungría	24	22	21	d. nacional	Bloqueada	D'Hondt	5%
Irlanda	13	12	11	4	Abierta/STV	Droop/STV	Ninguna
Italia	78	72	73	5	Semiabierta	Hare/y resto mayor	4%
Letonia	9	8	8	d. nacional	Semiabierta	St. Laguë	5%
Lituania	13	12	11	d. nacional	Semiabierta	Hare/Niemeyer	5%

<i>País</i>	<i>Cantidad de escaños (a)</i>			<i>Distritos</i>	<i>Formas de lista</i>	<i>Fórmula de conversión</i>	<i>Barrera legal</i>
Luxemburgo	6	6	6	d. nacional	Abierta	D'Hondt	Ninguna
Malta	5	5	6	d. nacional	Abierta/STV	Droop/STV	Ninguna
Países Bajos	27	25	26	d. nacional	Semiabierta	Hare/D'Hondt	Ninguna
Polonia	54	50	51	13/d. nacional	Bloqueada	D'Hondt (b)	5%
Portugal	24	22	21	d. nacional	Bloqueada	D'Hondt	Ninguna
Reino Unido	78	72	73	12 (c)	Bloqueada	D'Hondt	Ninguna
Rep. Checa	24	22	21	d. nacional	Bloqueada	D'Hondt	5%
Rumania	35	33	32	d. nacional	Bloqueada	D'Hondt	5%
Suecia	19	18	20	d. nacional	Semiabierta	Mod. St. Laguë	4%

(a) Primera columna: adjudicación hasta antes de 2009; segunda columna: para las elecciones de 2009 según el Tratado de Niza; tercera columna: adjudicación según el Tratado de Lisboa y la inclusión de Croacia; (b) adjudicación de los escaños adjudicados a los partidos a nivel nacional, en los distritos se utiliza Hare/Niemeyer; (c) Irlanda del Norte elige en un distrito tres diputados según *single transferable vote* (STV).

### 3. Lecciones del caso europeo

Como ya he comentado, en procesos de integración en otras latitudes del mundo se mira a la Unión Europea en búsqueda de sugerencias y orientaciones. ¿Qué puede enseñar la experiencia europea?

La primera lección es que la norma de legislar un procedimiento electoral uniforme resulta ser un objetivo demasiado exigente. Esta postura poco realista menosprecia la importancia y la inercia de las tradiciones nacionales. Conviene priorizar desde un principio ideas que son más viables. Por lo demás, el respeto a las tradiciones nacionales puede constituir un recurso para la legitimación del sistema electoral, pues los pueblos pueden sentirse a gusto con el respeto de sus tradiciones.

La segunda lección recomienda, acorde con la norma de que el parlamento comunitario representaría a los pueblos de los Estados miembros,

introducir la representación de los países en proporción a sus habitantes. Sería conveniente aplicar una fórmula pragmática de proporcionalidad, como por ejemplo la fórmula de proporcionalidad decreciente, para facilitar el avance necesario en esta dirección.

La tercera lección consiste en un cambio de perspectiva que permite equilibrar la idea de la uniformidad o unidad con la necesidad de la diversidad: la unidad en el principio básico y la diversidad en los elementos más específicos. Por múltiples razones se recomienda el principio proporcional como principio de representación, pues deja mucho margen para variar en sus elementos más específicos, y así para el respeto de tradiciones nacionales. Otra razón es que el principio proporcional facilita la representación política pluralista de los países, y así la formación de grupos políticos ideológicos de composición multinacional en el parlamento comunitario —efecto de mayor relieve en el desarrollo de un parlamento comunitario—.

#### 4. *Referencias espontáneas al caso andino*

Para terminar, quisiera enfocar algunos factores de contexto que pueden ser significativos para el desarrollo del régimen electoral para el Parlamento Andino. En primer lugar, tengo que decir que no soy especialista en materia de integración andina, de modo que mis referencias son más bien espontáneas y de función heurística. En segundo lugar, no cabe duda que la elección directa de los parlamentarios comunitarios es un objetivo deseado y deseable. A nivel teórico y retórico, es posible conectar con él muchos efectos positivos sobre el proceso de integración. Y los propulsores de la elección directa deducen incluso de las amplias expectativas vinculadas con ella la absoluta necesidad de avanzar hacia su implementación. No se permiten cuestionar la pasión por su objetivo; por ejemplo, a través de un análisis del efecto que la elección directa ha tenido en los países comunitarios que ya eligen sus mandatarios al Parlamento Andino de forma directa. Sin embargo, hay razones para ser más realista, utilizando para estos efectos cuidadosamente la comparación y considerando el contexto.

Como ya he explicado, en Europa el desarrollo del sistema político de la Unión Europea está pensado en dimensiones de transferir la democracia representativa al nivel comunitario. Este modelo interno de los países es el régimen parlamentario con una sola excepción, Francia, con un modelo semipresidencial, pero que en últimas instancias es asimismo un sistema parlamentario, añadido por un correctivo presidencial. Se entiende que muchas expectativas van hacia un rol idéntico del Parlamento Europeo en

el proceso de toma de decisiones comunitarias, y de allí el postulado de una representación democrática. En el ámbito andino encontramos regímenes presidenciales con fuertes poderes del Ejecutivo. Los parlamentos internos juegan un rol ciertamente secundario. De ahí que los Ejecutivos o los Estados van a seguir jugando un rol aún más determinante en el proceso de integración andina, anclada en la institucionalidad presidencialista de la región. Aunque se escuchan voces que claman por una auténtica participación del habitante de la región en el proceso de integración, sería ingenuo pensar que a nivel comunitario podría ser la representación parlamentaria el canal a través del cual los habitantes de la región podrían ejercer esta participación y convertirse así en clave en el proceso de la integración andina. Repito: hay que ser realista y no caer en expectativas desmesuradas que posteriormente desembocan en frustraciones, cuando ellas no se cumplan. En el contexto del presidencialismo prevaleciente, siempre proclive a discursos nacionalistas, el rol del parlamento comunitario va a seguir teniendo un perfil diferente al europeo, que presencia un lento ascenso desde hace dos decenios. De ahí también la menor importancia que alcanza su composición en el caso andino, que sólo puede aumentarse en la medida en que se supera el enfoque estatista en el desarrollo de la integración y se le sustituye por un enfoque más comunitario.

La primera consecuencia de esta situación es que en el contexto del presidencialismo prevaleciente, el Parlamento Andino no tendría la obligación de aportar la necesaria legitimidad a los acuerdos comunitarios en cuanto a políticas públicas vinculantes para todos y cada uno de los Estados. La responsabilidad se queda, como en otras dimensiones de la integración andina, en los Estados (véase Padilla Moreno 2008). La segunda consecuencia, algo resultante de la primera, es que su composición no tendría que afrontar criterios tan rígidos de representación igualitaria de los pueblos nacionales, como se expresan en el reproche de “déficit democrático”, dirigido al Parlamento Europeo.

Se añade otra consideración: en América Latina se usa actualmente el término “democracia electoral” para enseñar los límites a donde ha llegado la democracia en la región en comparación con una democracia más profunda, de mayor desarrollo en otras dimensiones que sólo las político-institucionales. Sin embargo, esta noción tiene su raíz en la disyuntiva con la democracia directa de tendencia autoritaria, lo que se disimula hoy en día en el debate en América Latina por medio del término “democracia participativa”. Cualquiera que sea la denominación, se enfrentan actualmente dos conceptos de democracia en la región: la democracia representativa y la democracia directa, lo que atañe a mi modo de ver directamente a una ins-

titudin, aunque sea de nivel comunitario, de características representativas. En el concepto de democracia participativa está cuestionada la representación como mecanismo de participación —y, por supuesto, también toda institución constituida por medio de elecciones— por mecanismos de participación que actualiza el poder constituyente o decisorio del soberano, el “pueblo”, según posturas políticas de momento. Compatibilizar los efectos originados por los diferentes modelos de democracia seguidos en los Estados miembros, en una representación política que se orienta a mayor intensidad comunitaria, parece difícil, si no imposible.

Conviene añadir que el desarrollo de la democracia participativa hacia un autoritarismo plebiscitario, como demuestra claramente Bolivia (véase Lazarte 2009), y aún no tan claro Ecuador (aunque hay estudios que lo confirman: véase Torres 2009), hace difícil pensar que a nivel comunitario las elecciones podrían tener un significado más democrático. Debido a la importancia que tiene el presidente caudillista-autoritario en su formación a través de la extrema polarización de la lucha por el poder, se aleja aún más la idea de que los diputados del Parlamento Andino “representan a los pueblos de la Comunidad Andina”. En las condiciones actuales, sin o con elección directa, representan al Poder Ejecutivo en cada uno de los Estados de orientación participacionista.

Finalmente, se agudiza el problema de la justicia electoral. En varios países de la región, el Poder Ejecutivo ha colonizado todas las demás instituciones del Estado, incluidos los consejos o cortes electorales, los tribunales electorales y los tribunales constitucionales. ¿Cómo consentir con una representación comunitaria en la que unos diputados se diferencian de otros por la legitimidad de su elección, por el carácter competitivo o no competitivo de las elecciones? Y respecto a la contienda electoral, ¿quién protege al elector y a los partidos en competencia de la intromisión electoral del vecino andino? En el contexto político andino de momento es difícil pensar que la elección directa de la representación andina en todos los Estados miembros pueda aportar mucho a la profundización del proceso de integración. Si no me equivoco, debido al desfase entre el objetivo deseado y las circunstancias políticas, en términos de Maquiavelo, al paso hacia más democracia a nivel del Parlamento Andino le falta *fortuna*.