ARI 95/2019
30 de septiembre de 2019

La coordinación transnacional de los partidos de derecha radical populista en el Parlamento Europeo

Margarita Gómez-Reino Cachafeiro | Profesora titular de Ciencia Política en la UNED.

Tema

¿Cómo se coordinan los partidos políticos de la derecha radical populista a través de la formación de grupos políticos en el Parlamento Europeo? ¿Por qué les resulta tan difícil?

Resumen

En este análisis se examina la coordinación de los partidos políticos de la derecha radical populista a través de la formación de grupos políticos en el Parlamento Europeo. Se presta especial atención a las características del proceso de coordinación y la reducción de la fragmentación en la última década. El trabajo muestra los cambios que han tenido lugar a partir de las elecciones europeas de 2019. Las dificultades para la formación de grupos políticos determinan la limitada influencia política de estos partidos en la UE.

Análisis

El éxito electoral de los partidos de derecha radical populista en las elecciones europeas en la última década (2009-2019) ha llamado poderosamente la atención de académicos, expertos y medios de comunicación y se ha confirmado, con ocasión de las recientes elecciones europeas. Sin embargo, la atención pasa de puntillas sobre el comportamiento posterior de estos partidos en las instituciones europeas, su integración en las estructuras políticas, tanto en grupos políticos como en Europartidos. Esta familia de partidos heterogénea se ha caracterizado por su fragmentación política, siempre rezagada en sus intentos de cooperación trasnacional para formar un grupo político diferenciado respecto a las familias de partidos mayoritarias. Dicha trayectoria de fragmentación en distintos grupos se ha mantenido en el tiempo por dos motivos: su carácter de partidos minoritarios con un reducido tamaño en términos de escaños en el parlamento, y su heterogeneidad ideológica. Sin embargo, los partidos de derecha radical populista han seguido luchando por consolidar vínculos transnacionales en la arena europea y formar su propio grupo político en el Parlamento Europeo.

Las dificultades de la coordinación partidaria transnacional han persistido a pesar del éxito de estos partidos y pese a que su representación en el Parlamento Europeo se ha más que doblado desde los años 80. En particular, en las dos últimas legislaturas en el Parlamento Europeo (2009-2014 y 2014-2019) se observa la difícil transposición del éxito electoral en una mayor coordinación partidaria transnacional. ¿Por qué a pesar de los beneficios que todos los partidos obtienen en forma de recursos políticos, institucionales, y económicos, les sigue resultando tan difícil formar un grupo político

propio? ¿Qué factores producen esa fragmentación en distintos grupos políticos? En este trabajo se analizan las causas de la tradicional fragmentación: por un lado, se examinan los requisitos que las reglas de procedimiento del parlamento exigen para la formación de grupos y, por otro lado, se explica el funcionamiento eficaz del cordón sanitario a la derecha radical populista por parte de todos los grupos políticos, salvo, como veremos, el grupo conservador, y sus efectos dentro de los partidos de derecha radical populista. Tanto la creación de un grupo político único basado en la dimensión identitaria propia de esta familia de partidos (populista, nacionalista y anti-inmigración), como la integración en otros grupos políticos del parlamento son más costosas para estos partidos que para los demás. La integración en otros grupos ha sido la vía seguida por partidos nacionalistas populistas bajo el paraguas del grupo conservador, en concreto el Partido del Pueblo Danés (DF) y los Fineses (PS) en la legislatura de 2014-2019. La posición de ambos partidos a nivel estatal, el primero como apoyo externo al gobierno y el segundo como parte de un gobierno de coalición, presionó a ambos a buscar un nuevo estatus de moderación lejos de la afiliación previa en el grupo Libertad y Diversidad, liderado por Nigel Farage. Por su parte, el grupo conservador necesitaba incrementar su tamaño para convertirse en el tercer grupo del Parlamento Europeo. Las negociaciones tuvieron éxito en 2014 y ambos partidos entraron a formar parte del grupo Conservador, a pesar de que su adscripción generara controversias dentro del propio grupo.

La evolución de las reglas institucionales para la formación de grupos, más estrictas desde 1999 e inalteradas desde 2009, así como los dilemas estratégicos de los partidos en torno a una colaboración común, han dado lugar a la fragmentación de los partidos populistas en el Parlamento Europeo. Las consideraciones estratégicas son determinantes para explicar el comportamiento partidario. Los partidos mayoritarios intentan escapar de cualquier asociación con lo que Mudde llama partidos “paria”,[1] siendo el Frente Nacional el caso por excelencia. Las estrategias de moderación perseguidas por partidos en el gobierno o con objetivos de formar parte de ellos son incompatibles con la radicalidad de los partidos populistas de extrema derecha. El creciente peso del euroescepticismo alimenta la afinidad ideológica de los partidos de derecha populista radical y refuerza la tendencia a la cooperación transnacional. Pero la coordinación transnacional tiene lugar sólo si el estigma político de un partido no daña las perspectivas de otro en las arenas domésticas y europeas. En 2014 la competición entre dos líderes políticos con capacidad de crear grupos políticos propios en el Parlamento Europeo se saldó con el éxito del UKIP de Farage, menos preocupado por la sintonía programática y dominado por el pragmatismo, apelando al antisemitismo del FN como factor determinante del rechazo a formar un grupo político común, y torpedeando los esfuerzos internacionalistas del FN liderado por Marine Le Pen.

[1] Cas Mudde (2007), *Populist Radical Right Parties in Europe*, Cambridge University Press.

Antecedentes

Desde su entrada en el Parlamento Europeo en los años 80, la formación de grupos parlamentarios propios ha sido una prioridad para los partidos de la derecha radical populista porque su existencia permite avanzar las agendas partidarias. Los fracasos de los partidos populistas para crear y consolidar la coordinación partidaria transnacional en este período derivan de la heterogeneidad ideológica, las rivalidades personales y conflictos nacionalistas entre los partidos.

En los años 80 y 90 los partidos populistas se organizaron en dos ocasiones bajo la etiqueta "técnica". En las primeras elecciones directas de 1979 los partidos no obtuvieron representación –salvo el post-fascista MSI, aliado con el FN en el Parlamento Europeo durante una década–. Desde 1984 la fórmula de grupos "técnicos" resolvió parcialmente los problemas de coordinación transnacional, un término usado para resaltar la naturaleza no-ideológica de las alianzas políticas en la arena europea. En 1984 el Frente Nacional consiguió 10 eurodiputados, coordinó un grupo parlamentario y desde esa fecha buscó liderar los esfuerzos de internacionalización, con resultados mixtos. En 1989 la etiqueta que se adoptó fue "Grupo técnico de la derecha europea". Una década más tarde, en 1999, se formó un "Grupo técnico de miembros independientes", de breve vida, puesto que los miembros del grupo reconocieron públicamente sus diferencias ideológicas y en base a ello la Corte de Justicia Europea decidió contra su continuidad.

Durante los años 80 y 90 los requisitos para la formación de grupos políticos eran menos exigentes que en la actualidad. De hecho, sólo desde 1999 los requisitos institucionales son verdaderamente transnacionales. La Figura 1 presenta los grupos parlamentarios formados por los partidos de la derecha populista desde 1984.

Figura 1. Evolución de los grupos políticos en el Parlamento Europeo, 1979-2019

Legislaturas	Grupos políticos	Nº de miembros
1979-1984	–	–
1984-1989	Grupo de la Derecha Europea	16
1989-1994	Grupo Técnico de la Derecha Europea	17
1994-1999	No inscritos	31
1999-2004	Grupo Técnico de Miembros Independientes (1)	12
	Unión para una Europa de Naciones	30
	Grupo de la Democracia Europea y la Diversidad	16
	No inscritos	9
2004-2009	Unión por una Europa de las Naciones	27
	Independencia y Democracia	37
	Independencia, Tradición y Soberanía (2)	21
	No inscritos	29
2009-2014	Grupo para la Libertad y la Democracia Europeo	31
	No inscritos	18
2014-2019	Grupo Europeo para la Democracia y la Diversidad	48
	No inscritos	52
	Grupo Europa de las Naciones y la Libertad (3)	39
2019-	Identidad y Democracia	73
	No inscritos	54

(1) 1999-2001.

(2) 2007.

(3) 2015.

Fuente: Parlamento Europeo, composición inicial en la Sesión Constituyente.

Durante las dos primeras décadas del Parlamento Europeo con elección directa (1979-1999), la coordinación partidaria transnacional se caracterizó por las dificultades para formar grupos políticos con “afinidades” políticas, como requieren las normas de procedimiento. En los años 80 el Frente Nacional de Jean Marie Le Pen jugó un papel de liderazgo en la coordinación en un grupo parlamentario transnacional. Durante los años 90 los aliados políticos cambiaron sustancialmente. La alianza inicial de Le Pen con el Movimiento Social Italiano (MSI) finalizó con el sucesor de este último, la Alianza Nacional (AN), y su entrada en el gobierno italiano en 1994. El Partido para la Libertad austríaco (FPÖ) rechazó la alianza con Le Pen hasta que su líder Jörg Haider abandonó la formación en 2005.

Desde las elecciones europeas de 1999 la coordinación transnacional de la derecha populista radical se diversificó en distintos intentos de formar grupos parlamentarios. El éxito electoral de una miscelánea de partidos euroescépticos, populistas y extremistas en la UE se tradujo en la formación de pequeños grupos euroescépticos y la inclusión y distribución de algunos partidos populistas en estos grupos. Desde 1999 tanto el grupo Unión por las Naciones europeas y como el grupo para la Democracia Europea y la

Diversidad incluyeron a estos partidos, aunque el liderazgo de los grupos no estuvo en manos de partidos populistas. La Unión por una Europa de las Naciones se creó por el irlandés Fianna Fáil (FF) y la italiana AN y duró con cambios en su composición hasta 2009.[2] El grupo de la Democracia y la Diversidad se formó en 1999, aunando una miscelánea de partidos nacionalistas y euroescépticos –incluyendo el Movimiento de Junio danés, el UKIP, la Liga de Familias Polacas y los franceses Combates Soberanistas y Caza, Pesca, Naturaleza, Tradiciones (CPNT)– y fue el antecedente de Independencia y Democracia (2004-2009), con 37 MPE. Tras su disolución en 2009 algunos de sus miembros entraron en los grupos políticos mayoritarios y otros pasaron al grupo de la Libertad y Diversidad.

En 2004 la ampliación a Europa Oriental aumentó la lista de aliados potenciales, abriendo más oportunidades para la formación de un único grupo parlamentario. Durante la sexta legislatura (2004-2009) con la ampliación a Bulgaria y Rumanía en 2007 se formó un grupo nuevo, Identidad, Tradición y Soberanía (con MPE de una quinta parte de los países de la UE). El grupo estaba formado por 23 MPE del Frente Nacional, FPÖ, Alternativa Social y Llama Tricolor, Interés Flamenco, el Partido de la Gran Rumanía, *Romania Independente*, y el búlgaro *Attack*. La principal razón para la formación del grupo fue instrumental: evitar las limitaciones materiales, administrativas y políticas impuestas a los partidos populistas como no-inscritos. El grupo fue constituido con una declaración de valores y opiniones comunes sobre la integración europea, aunque resaltando la independencia de voto de sus miembros. La experiencia fue breve ya que el grupo duró solo 10 meses. Los comentarios despectivos de Alessandra Mussolini respecto a los rumanos causaron la retirada del Partido de la Gran Rumanía. El grupo se deshizo y sus miembros pasaron a formar parte de los no inscritos.[3]

Así, aunque la coordinación partidaria transnacional aumentó desde los años 80, fue continuamente volátil e inestable. El ejemplo más claro de volatilidad es la trayectoria de la Liga Norte. El Partido pasó de formar parte de la Alianza Libre Europea al grupo Liberal, la Unión para las Naciones Europeas, Independencia y Democracia y los no inscritos.

La expansión de la última década (2009-2019) ¿Un grupo político único en el horizonte?

En 2014 el Frente Nacional, UKIP y el Partido del Pueblo Danés fueron los partidos más votados y, por primera vez, los ganadores de las elecciones europeas en sus respectivos países. Sin embargo, en las elecciones europeas de 2014 otros partidos populistas fracasaron, como el Interés Flamenco y la Liga Norte, en contraste con sus mejores resultados de 2009. El crecimiento del Partido por la Libertad holandés se redujo en 2014 y otros partidos en Grecia, Rumanía, Bulgaria y Eslovaquia perdieron sus escaños en el Parlamento Europeo. En conjunto, las convocatorias electorales europeas de la última década han producido un aumento sustancial del número de

[2] Desde 1999 incluyó el Partido del Pueblo Danés, además de sus fundadores, Fianna Fáil y AN, un partido portugués, cuatro polacos y el letón LNNK.

[3] Véase Nicholas Startin (2010), "Where to for the radical right in the European Parliament? The rise and fall of transnational political cooperation", Perspectives on European Politics and Society, vol. 11, nº 4, pp. 429-449, diciembre.

diputados europeos pertenecientes a alguno de estos partidos, que se han duplicado, pero con una distribución territorial muy desigual.

Figura 2. Resultados electorales de los partidos populistas en las elecciones europeas, 2009-2019

		2019		2014-19		2009-14	
Estados	Partidos	%	Escaños	%	Escaños	%	Escaños
Austria	FPÖ	17,20	3	19,7	4	13,10	2
Bélgica	VB	11,68	3	4,2	1	10,70	2
Bulgaria	Attack	–	–	2,9	–	1,0	2
Chequia	SPD	9,1	2	–	–	–	–
Dinamarca	DVP	10,76	1	26,6	4	14,80	2
Eslovaquia	PNE	4,09	2	3,61	–	5,56	1
Finlandia	PS	13,08	2	12,9	2	9,80	1
Francia	FN/RN	23,31	22	24,8	24	6,30	3
Grecia	Laos	–	–	2,6	–	7,20	2
Italia	LN	34,33	28	6,1	5	10,20	9
Lituania	PTT	2,73	–	14,25	2	11,90	2
Países Bajos	PVV	3,53	–	13,30	4	17,00	5
Polonia	KPN	–	–	7,10	4	–	–
Rumanía	PGR	6,44	–	2,70	–	8,60	3
Suecia	SD	15,34	3	9,67	2	3,27	2
Reino Unido	UKIP	3,31	–	27,40	24	16,5	3
	Brexit Party	30,74	30	–	–	–	–
Total MPE			104		78		50
Total países			12		11		13

Fuente: web del Parlamento Europeo.

La cambiante representación política de los partidos populistas ha dificultado el cumplimiento de las reglas de procedimiento para la formación de grupos parlamentarios, contar con un mínimo de 25 diputados de al menos siete países. La Figura 2 muestra que a pesar del éxito electoral de 2014 la presencia territorial por países disminuye. En 2014 los partidos provenían de 11 países diferentes, mientras que en 2009 provenían de 13. Hubo, por tanto, menos Estados-miembros disponibles.

En 2014 se formó el grupo *Europe for Freedom and Direct Democracy* (EFDD) con el liderazgo de UKIP y la inclusión del italiano Movimiento Cinco Estrellas, el lituano Orden y Justicia, el checo Partido de los Ciudadanos Libres, el letón Unión de Agricultores, los Demócratas Suecos y un diputado francés independiente (anteriormente del Frente Nacional).

En la legislatura actual sus miembros han cambiado, aunque permanecen el antiguo UKIP (ahora *Brexit Party*) el lituano Orden y Justicia y el italiano Movimiento Cinco Estrellas. En el año 2015 se formó finalmente, con un año de retraso con respecto a la sesión constituyente, un nuevo grupo parlamentario liderado por Marine Le Pen, lo que redujo el número de diputados no inscritos a 14.

El nuevo liderazgo de Marine Le Pen desde 2013, con su estrategia de *dédiabolisation*, doméstica suponía también un intento de romper con el estigma del partido en la arena europea para conseguir la cooperación con otros partidos populistas. En 2014 los partidos populistas integrados dentro de la Alianza Europea por la Libertad, liderada por el partido de Le Pen, no pudieron formar su propio grupo político. A pesar de que la alianza superaba ampliamente el umbral mínimo para formar grupo, 39 diputados, no pudo cumplir con el requisito de representación territorial en una cuarta parte de los países miembros (siete). Además, el Partido por la Libertad holandés no consideraba el KPN polaco un aliado aceptable por las afirmaciones de su líder a favor de suprimir el derecho al voto de las mujeres. Este fracaso llevó a los diputados de la Alianza Europea por la Libertad al grupo de los no-inscritos en 2014.

Un año después, en junio de 2015, se pudo constituir finalmente un nuevo grupo político, la Europa de las Naciones y la Libertad. El grupo incluía 39 MPE de ocho países, cuyo núcleo principal era la francesa Agrupación Nacional (Frente Nacional). El grupo Conservador y Reformista incluyó partidos de derecha radical populista, como el AfD alemán, pero fue expulsado por sus conexiones políticas con el Partido para la Libertad austríaco.

Cambios en los protagonistas tras las elecciones europeas de 2019

La principal diferencia de esta legislatura respecto a la anterior, en lo que respecta a la capacidad de los partidos populistas de derecha radical para coordinarse en el Parlamento Europeo, es la desaparición del UKIP como líder interno. Pese a su gran éxito electoral (ahora como *Brexit Party*), con más eurodiputados que en la legislatura anterior, su perspectiva de salida inmediata de la UE le lleva a desinteresarse por completo por la vida política interna del Parlamento Europeo. Por ello, se ha pasado de un escenario europeo de competición entre el UKIP y el FN para liderar la formación de grupos parlamentarios a la desaparición del peso político del primero en el Parlamento. Con ello, desaparece uno de los mayores escollos para la formación de un grupo único de la derecha populista radical en el Parlamento Europeo.

En junio de 2019 se formó un nuevo grupo, Identidad y Democracia, liderado esta vez por la Liga Norte de Salvini, que en estas elecciones se convirtió en el partido más votado en Italia y obtuvo 28 eurodiputados, su mejor resultado europeo hasta la fecha. A pesar del nombre, el antecedente de Identidad y Democracia no es el grupo de similar

nombre liderado por Farage en la pasada legislatura sino el grupo de las Naciones y de la Libertad. En la actualidad está formado por un total de 73 eurodiputados de nueve países diferentes, lo que asegura que el grupo no se vendrá abajo si hay algún cambio en la representación territorial, como ha ocurrido en ocasiones en el pasado.

Por otro lado, partidos políticos como el Partido Popular Danés, el Partido Finés y AfD dejaron el grupo conservador para unirse al grupo Identidad y Democracia mientras que el *Brexit Party* y el Movimiento Cinco Estrellas pasaron al grupo de los no inscritos. El cordón sanitario en el Parlamento Europeo sigue funcionando en relación a esta familia de partidos, a los que los partidos mayoritarios impiden el acceso a cargos parlamentarios.[4]

Conclusiones

La fragmentación de la derecha radical populista en el Parlamento Europeo obedece históricamente a sus diferencias internas, al impacto de las reglas de procedimiento y a la existencia de un cordón sanitario eficaz. Salvo la relativa apertura del Grupo Conservador y Reformista a estos partidos en la última década, los esfuerzos por crear un grupo parlamentario propio se han saldado con la división de los partidos en varios grupos. El rechazo de algunos partidos al Frente Nacional ha introducido un segundo cordón sanitario alrededor del mismo. Esa ha sido la justificación de Nigel Farage para no aunar esfuerzos con el FN/RN de Marine Le Pen. Esta última ha jugado un papel muy importante en las alianzas europeas previas a las elecciones europeas que han servido luego para modelar los grupos políticos.

Es indudable que la derecha radical populista se ha convertido en un actor importante en la escena europea. Sin embargo, su capacidad legislativa y su influencia política siguen siendo débiles en el Parlamento Europeo. Si bien en 2019 se ha reducido la fragmentación, con la distribución de estos partidos en sólo dos grupos, Identidad y Democracia, por un lado, y los no inscritos por otro, todavía les queda un largo camino por recorrer en el Parlamento Europeo, donde efectivamente han conseguido recursos, pero siguen rodeados por un cordón sanitario efectivo que les aísla.

La continuidad del proceso de simplificación de las alternativas en forma de grupos políticos esconde cambios dramáticos durante la última década. En 2014 Nigel Farage había conseguido formar un grupo político mientras que el FN quedaba relegado a los no inscritos. La formación de un nuevo grupo en 2015 supuso renovar la fragmentación de la derecha radical populista en el Parlamento. En 2019, un nuevo grupo, Identidad y Democracia, ha logrado aunar 73 eurodiputados de nueve países, mientras que, a pesar de su éxito electoral, el *Brexit Party* (antes UKIP) ha desaparecido como principal urdidor de grupos parlamentarios de derecha populista.

[4] Identidad y Democracia ha denunciado que en su caso no se había respetado el sistema D'Hondt para la elección de los cargos del Parlamento. Excepcionalmente, en el caso de VOX su pertenencia al grupo de los Conservadores le ha permitido conseguir una vicepresidencia en la Comisión de Agricultura.