

Área: Europa - ARI Nº 112/2004  
Fecha 21/6/2004



## Claves para entender la abstención en las elecciones europeas

*José Ignacio Torreblanca \**

### SUMARIOS

- Parece obvio que muchos de los que acudieron a votar en las elecciones europeas no lo hicieron porque fueran “buenos europeos” que se toman en serio sus deberes cívicos con la construcción europea, sino porque simple y llanamente querían castigar a los gobiernos en el poder en sus Estados miembros
- Son múltiples las razones por las que podemos descartar que el 55% de los europeos que se abstuvieron en las pasadas elecciones fueran euroescépticos militantes. A partir de ahí, sólo cabría atribuir la abstención a dos variables igualmente plausibles: la ignorancia o la indiferencia de los electores
- Algunas de las instituciones que menos confianza recaban por parte de los europeos son los partidos políticos nacionales y los gobiernos. Este fenómeno se repite, con carácter más grave, en los nuevos Estados miembros, donde la confianza en los partidos, gobiernos y parlamentos nacionales es notablemente inferior a la de los quince, mientras que la confianza en la Unión Europea está muy por encima de la depositada en las instituciones nacionales

**Tema:** Las recientes elecciones europeas han registrado una tasa de participación de sólo el 45.5%. Este análisis examina las razones de tan elevada abstención así como algunas de sus implicaciones.

**Resumen:** La elevadísima abstención en las recientes elecciones europeas abre numerosos interrogantes acerca del nivel de apoyo ciudadano al proceso de integración europeo. Que la abstención representa un problema de primer orden es obvio, pero, ¿para quién?, ¿para el Parlamento Europeo?, ¿para los Gobiernos nacionales?, ¿para los partidos políticos?, ¿para los propios ciudadanos? Este análisis examina alguna de las hipótesis más plausibles que pueden explicar satisfactoriamente el fenómeno de la abstención en las elecciones europeas y concluye que no puede ser interpretada en su totalidad desde una óptica de rechazo al proceso de integración. En el análisis se argumenta, además, que la facilidad con la que los Gobiernos y los partidos políticos nacionales trasladan la responsabilidad a las instituciones europeas y al propio proceso de integración europea es contradictoria con el hecho de son dichos gobiernos y partidos los que conforman dichas instituciones europeas e impulsan el propio proceso de integración. Finalmente, se advierte acerca del impacto negativo de estas elecciones sobre el proceso de ratificación de la Constitución.

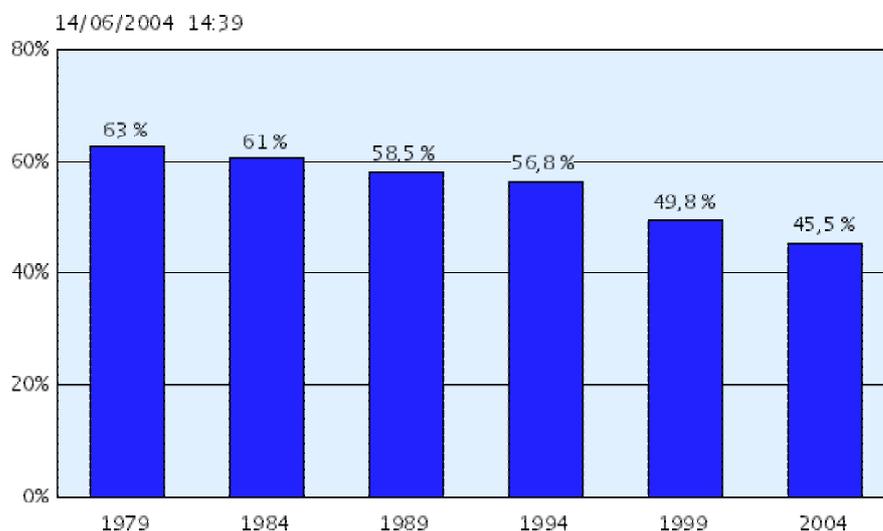
**Análisis:** El dato más significativo de las recientes elecciones europeas es sin duda la elevada abstención (un 54.5%). Que una mayoría clara de los ciudadanos europeos haya

---

\* *José Ignacio Torreblanca*  
*Investigador Principal, Europa, Real Instituto Elcano*

renunciado a ejercer su derecho a ser representado en el Parlamento Europeo es obviamente un dato preocupante; máxime aún cuando la caída de la participación no es un hecho excepcional, sino una tendencia sostenida desde las primeras elecciones directas al Parlamento Europeo (véase el Gráfico 1).

### Gráfico 1. Participación en las elecciones europeas, 1979-2004



Fuente: [http://www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/en/results1306/turnout\\_ep/index.html](http://www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/en/results1306/turnout_ep/index.html).

Sin embargo, más allá de la constatación de la elevada abstención como un hecho importante, resulta difícil encontrar acuerdo acerca de las causas y consecuencias de este fenómeno. No deja de resultar revelador que cuantos más poderes adquiere el Parlamento, menos participan los europeos en las elecciones por lo que, sin duda, es el propio Parlamento Europeo, y su legitimidad para legislar sobre los europeos, el gran perdedor de estas elecciones. No obstante, como suele ocurrir en casi todas las elecciones, los diagnósticos acerca de las causas y consecuencias de esta abstención oscilan, interesadamente, desde los que reclaman acelerar el proceso de integración hasta los que reclaman un frenazo en seco o, incluso, una devolución de competencias a los Estados. ¿Cómo debe entonces interpretarse esta elevada abstención?

En primer lugar, en ésta como en todas las elecciones, los observadores tienden a olvidar que los resultados electorales reflejan poco más que la suma de las preferencias individuales de millones de electores que no actúan coordinadamente y que deciden su voto en función de criterios notablemente distintos. Incluso cuando los votantes intentan votar estratégicamente (decidiendo su voto en función de lo que interpreten que van a hacer los demás), las probabilidades de conseguir sus objetivos son remotas, cuando no abiertamente contradictorios con sus preferencias originales. Por tanto, aunque quisieran, los electores difícilmente pueden emitir “mensajes” claros que podamos interpretar en un sentido unívoco.

En las elecciones europeas, además, los contextos nacionales en los que tienen lugar las votaciones son tan diversos que resulta imposible establecer una trayectoria única. No hay que olvidar tampoco que las elecciones europeas no sólo son atípicas desde el punto de vista de la representación (ya que se eligen representantes nacionales para un Parlamento supranacional) sino que, en contraste con todas las demás convocatorias electorales en las que los ciudadanos están acostumbrados a participar, su función no es elegir gobierno alguno, sino tan sólo producir representación y, derivadamente, legitimidad. Esto no implica que la elección directa del Presidente de la Comisión por parte de los europeos o que medidas alternativas como la existencia de listas europeas

únicas con un cabeza de lista candidato a la Presidencia de la Comisión necesariamente incrementarían la participación (ya que al alejar aún más a los elegidos de los electores podrían incluso resultar contraproducentes), pero es sin duda un dato relevante que los europeos no están acostumbrados a que la elección de representantes esté completamente desvinculada del proceso de selección de gobernantes.

El hecho de que las elecciones europeas sean, además, elecciones de “segundo orden” (en las que no se elige gobierno) provoca que su valor electoral se trastoque, convirtiéndolas en una oportunidad única para castigar a los gobiernos por razones internas. No en vano, en estas elecciones, los partidos en el gobierno de los cuatro Estados más poblados de la Unión (el Reino Unido, Francia, Italia y Alemania) pero también en muchos otros Estados miembros (Austria, Dinamarca, Holanda, Hungría, Polonia, Portugal y República Checa) han sufrido severísimas derrotas electorales. El que las elecciones europeas sean, en la jerga electoral, “contracíclicas” tiene además consecuencia muy interesantes en la relación entre el Consejo y el Parlamento ya que el color político del Parlamento tenderá a ser el inverso al del Consejo en el momento de, por ejemplo, nombrar al Presidente de la Comisión, o aprobar legislación por el procedimiento de codecisión. En consecuencia, la doble legitimidad de la que se pretende dotar a algunas decisiones importantes en la Unión muy fácilmente puede convertirse en un doble problema.

Volviendo a la abstención, parece obvio que muchos de los que acudieron a votar en las elecciones europeas no lo hicieron porque fueran “buenos europeos” que se toman en serio sus deberes cívicos con la construcción europea, sino porque simple y llanamente querían castigar a los gobiernos en el poder en sus Estados miembros. Alternativamente, podemos suponer, muchos de los que acudieron a votar lo hicieron para apoyar a sus Gobiernos frente a un previsible asalto electoral de las oposiciones nacionales más que para defender sus intereses como europeos. Ciertamente, algo de esto hemos visto en España, donde nos queda la duda acerca de si los que acudieron a votar el 13 de junio lo hicieron llevados de un euroentusiasmo digno de encomio o por el deseo de reforzar a sus respectivos partidos en una segunda vuelta de las muy polémicas elecciones celebradas el 14 de marzo. Aunque se situaran en las antípodas de las visiones de Europa existentes hoy, los eslóganes de los dos grandes partidos (“Contigo fuertes en Europa” y “Volvemos a Europa”) dejaban claro que la clave de las elecciones era nacional, no europea, incluso en un país, como España, paradigmático en cuanto a la falta de cuestionamiento del proyecto de integración europeo.

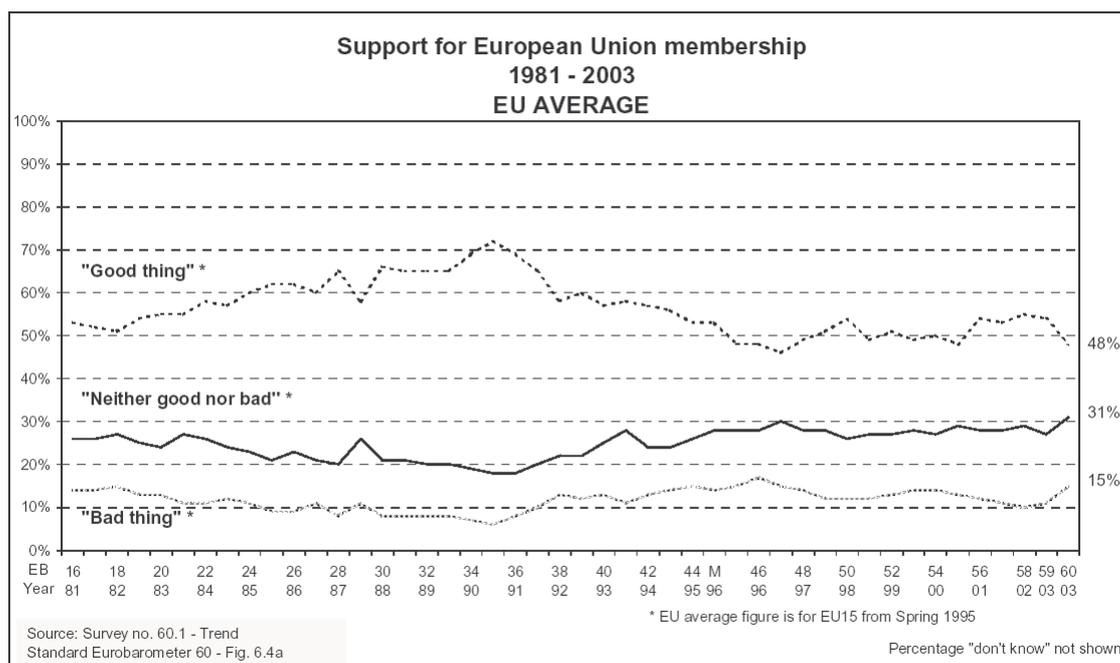
En consecuencia, gran parte de los que participaron lo hicieron en clave nacional, no en clave europea, lo que sin duda hace más difícil argumentar que los abstencionistas de los pasados días 11-13 de junio fueran mayoritariamente euroescépticos que con su renuncia a acudir a las urnas estuvieran lanzando un mensaje de castigo al proceso de integración. Quizá el dato que mejor ilustra los problemas que nos plantea la interpretación de la abstención es que la participación en el Reino Unido (38.9%), el país euroescéptico por antonomasia, haya registrado un *aumento* de casi quince puntos con respecto a las elecciones europeas de 1999 (24%). Obviamente, es posible interpretar el aumento de la participación en clave interna (la oportunidad de castigar al Partido Laborista por la guerra de Irak). Sin embargo, también se puede atribuir el aumento de la participación al hecho de que los electores británicos hayan podido optar por un partido abiertamente euroescéptico (el UKIP o Partido por la Independencia del Reino Unido) que pregona la retirada del Reino Unido de la UE.

En realidad, el aumento del voto euroescéptico en toda la Unión Europea demuestra que las elecciones europeas otorgan a muchos ciudadanos una buena (y muy legítima) oportunidad de manifestar su disconformidad con la Unión Europea. Así lo han entendido desde luego los ciudadanos del Reino Unido, donde el UKIP, que pregona la retirada del

Reino Unido de la UE, ha cosechado el 16.84% de los votos, lo que le otorga 12 eurodiputados; pero también los de Suecia, donde un partido eurofóbico de reciente creación (*Junilistan*) ha conseguido el 14% de los sufragios, Bélgica, donde el *Vlaams Blok* ha logrado el 14.3% y, finalmente, Polonia, donde los resultados de los partidos más euroescépticos han sido notablemente buenos. El hecho de que, sin embargo, en Austria y Dinamarca, los partidos euroescépticos, el Movimiento de Junio y la extrema derecha de Häider, hayan sufrido pérdidas electorales notables implica que el mapa del euroescepticismo europeo no es ni mucho menos homogéneo y que también está mediado por variables nacionales.

En consecuencia, dado que existen motivos para mostrar cautela ante la afirmación de que toda la participación en las pasadas elecciones es reflejo de un apoyo al proceso de integración europea, debemos ser coherentes y pensar que, paralelamente, no toda la abstención puede ser contabilizada en el campo del euroescepticismo, máxime cuando en todos los países se han presentado a las urnas opciones claramente anti-sistema o eurofóbicas. Sin duda, resultaría infundado suponer que todo el euroescepticismo es sólo todo el que se manifiesta en el voto a partidos de este corte, pero también parece razonable suponer que el efecto movilizador de las elecciones europeas sobre este tipo de votantes sea elevado. En realidad, como se observa en el Gráfico 2, el porcentaje de apoyo al proceso de integración europeo se mantiene bajo, pero estable, en los últimos años.

**Gráfico 2. Apoyo al proceso de integración UE-15, 1981-2003**



Fuente: *Eurobarómetro*, 60/2003.

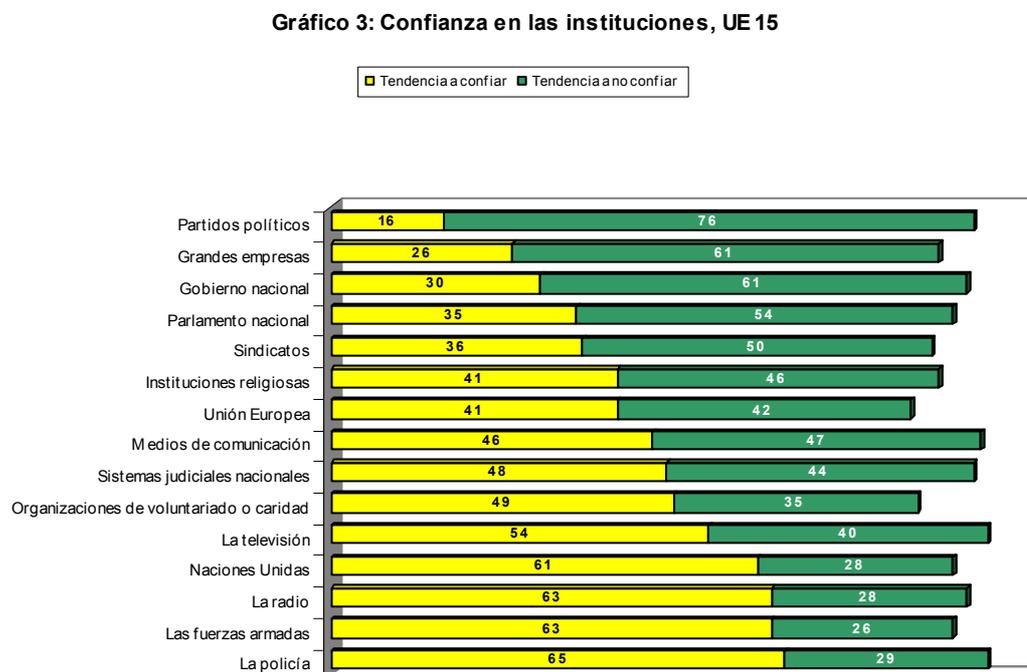
Ciertamente, la UE no se ha recuperado todavía de la crisis de legitimidad que arrastra desde 1991, cuando el apoyo al proceso de integración supero el 70%, pero tampoco parece que dicha crisis se haya agudizado en paralelo a la caída de la participación en las dos últimas elecciones: como se observa en el Gráfico 2, el porcentaje de euroescépticos o contrarios al proceso se mantiene estable en torno al 15%. Más significativo resulta comprobar que un tercio de los europeos (31%) se mantienen en el ámbito de la indecisión respecto a la bondad del proceso: son aquellos ciudadanos pragmáticos que juzgan a la Unión por lo que hace y, sobre todo, por lo que deja de hacer, más que por lo que dice que hace o dice que es. De esta manera, sus valoraciones acerca de la Unión son fundamentalmente instrumentales y están

relacionadas con la eficacia más que con la identidad o los sentimientos. En cualquier caso, una mayoría clara de ciudadanos de la Unión Europea, un 57%, se siente europeo desde el punto de vista de la identidad, por lo que existe todavía un fondo notable para el diseño y consecución de políticas comunes.

En consecuencia, son múltiples las razones por las que podemos descartar que el 55% de los europeos que se abstuvieron en las pasadas elecciones fueran euroescépticos militantes. A partir de ahí, sólo cabría atribuir la abstención a dos variables igualmente plausibles: la ignorancia o la indiferencia de los electores.

En cuanto a la ignorancia, eufemísticamente “falta de información”, es cierto que la cantidad y la calidad de la información que ofrecen los gobiernos y las instituciones europeas y, también, sus niveles de transparencia en cuanto a su funcionamiento, son manifiestamente mejorables. Sin embargo, con mucha frecuencia, los supuestos de partida respecto a la información necesaria para votar son simplemente irreales y deben ser ajustados a la baja. Obviamente, la competencia cívica mínima para ejercer un voto informado no puede pasar por el conocimiento exhaustivo del funcionamiento de la Unión Europea, cosa que pocos, ni siquiera los expertos, conocen en detalle, sino por un conocimiento somero de las grandes opciones y los intereses en juego en cada elección, fácilmente accesible en tiempos de campaña electoral vía los partidos políticos y los medios de comunicación. De esta manera, en cualquier elección, los votantes sólo recaban la información mínima necesaria para saber dónde residen sus intereses y quiénes los defienden mejor y, a partir de ahí, toman una decisión acerca de si participar o no y cómo orientar su voto.

### Gráfico 3. Confianza en las instituciones, UE 15



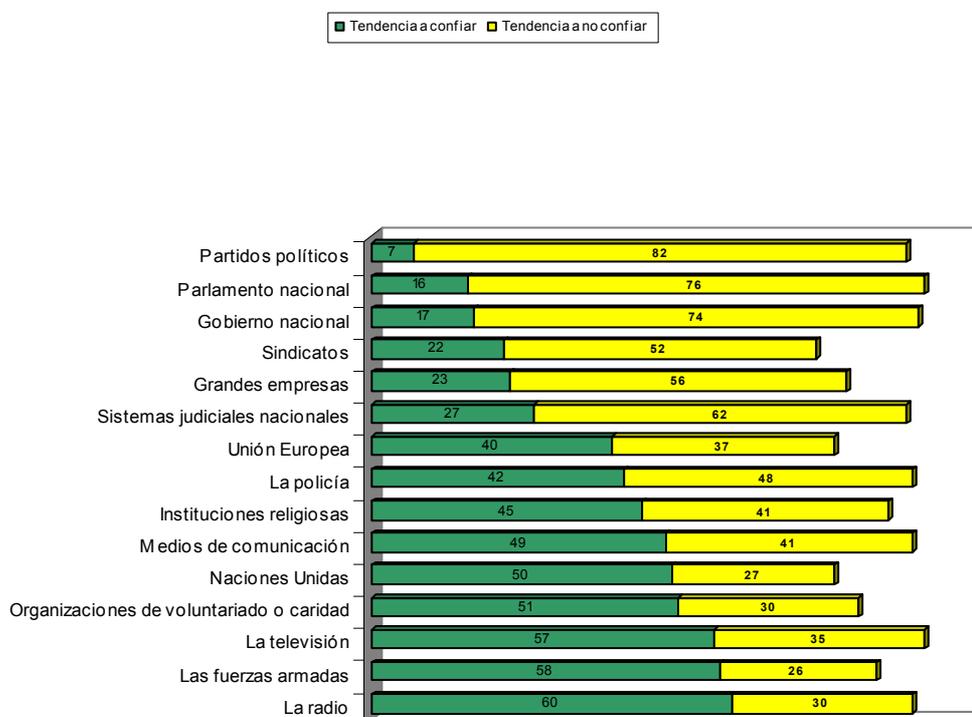
Fuente: Eurobarómetro 61/2004.

El problema es que algunas de las instituciones que menos confianza recaban por parte de los europeos son precisamente los partidos políticos nacionales y los gobiernos

(según el Eurobarómetro 61/2004, reflejado en el Gráfico 3, sólo un 16% de los europeos confiaba en los partidos nacionales y un 30% en los gobiernos nacionales mientras que un 41% confiaba en la Unión Europea). Como se observa en el Gráfico 4, este fenómeno se repite, con carácter más grave, en los nuevos Estados miembros, donde la confianza en los partidos, gobiernos y parlamentos nacionales es notablemente inferior a la de los quince mientras que la confianza en la Unión Europea (41%) está muy por encima de la confianza en las instituciones nacionales. Por tanto, la elevada abstención en los nuevos miembros no debería ser atribuida exclusivamente a la Unión Europea, máxime cuando sabemos que las tasas de participación en estos países son notablemente bajas incluso en las elecciones generales nacionales. Muy probablemente, este fenómeno de falta de confianza en las instituciones nacionales supone que, en lenguaje coloquial, estemos disparando al pianista cuando cargamos la abstención sobre las instituciones europeas en lugar de sobre gobiernos y partidos políticos nacionales.

#### Gráfico 4. Confianza en las instituciones en los nuevos Estados miembros

Gráfico 4: Confianza en las instituciones en los nuevos Estados miembros

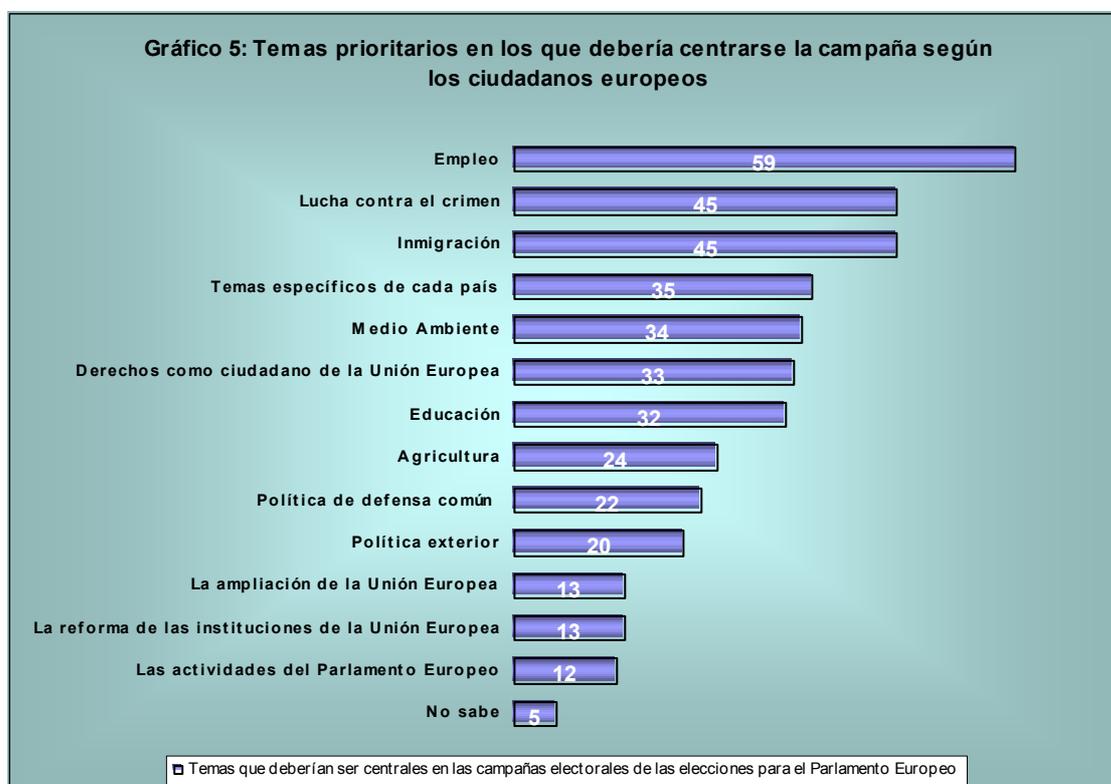


Fuente: *Candidate Countries Eurobarometer 2004.1.*

En consecuencia, no sólo parece más justo con los votantes, sino también más ajustado a la realidad, suponer que los votantes siempre tienen razón, son más inteligentes de lo que parece y que no se suelen equivocar mucho a la hora de identificar sus intereses. Dicho de otra manera, la indiferencia, traducida en abstención, puede reflejar una alienación respecto al sistema político en la medida que los electores consideran que sus intereses no están representados con ninguna de las opciones en liza, pero también una indiferencia "benigna", en la medida en la que los electores consideren que sus intereses particulares no están en juego en dicha elección. Algo de esto hay si comparamos la

agenda de la Unión Europea en los últimos dos años (Ampliación + Constitución) con la agenda de temas que preocupan a los electores. Según el Eurobarómetro 61/2004, con un trabajo de campo llevado a cabo inmediatamente antes de las elecciones de junio, las tres principales preocupaciones de los europeos son el desempleo, la inmigración y el crimen organizado. La pregunta obvia es qué hace la Unión Europea en estas materias que los ciudadanos perciban como eficaz y la respuesta, también obvia, es: "poca cosa". ¿Y si los ciudadanos de la Unión Europea no acudieron a votar en forma masiva simplemente porque habiéndose informado lo suficiente para tomar una decisión razonada, llegaron a la conclusión que en esta campaña electoral no estaban en juego materias que se acercaran a sus intereses más fundamentales? (en el Gráfico 5 se observa claramente que las dos tareas en las que la Unión ha empleado todo su capital político en los dos últimos años (la ampliación y las reformas institucionales) quedan muy atrás en las preocupaciones de los electores.

### Gráfico 5. Temas prioritarios en los que debería centrarse la campaña según los ciudadanos europeos



Fuente: Eurobarómetro 61/2004.

Desde este punto de vista, la abstención sí que es un problema, máxime cuando estamos ante un proceso de ratificación de un Proyecto de Constitución que se promete largo y difícil y que, hasta la fecha, a pesar de gozar del apoyo mayoritario genérico de los ciudadanos, no parece haber suscitado tampoco ningún entusiasmo entre ellos por no haber sido capaz de conectar con sus preocupaciones más esenciales. A partir de estas elecciones, todo gobierno de cualquier Estado miembro tendrá difícil decidir si quiere convocar un referéndum ratificador de la Constitución, que muy probablemente registre una elevada abstención, cuando no un resultado negativo, o alternatively, poner a prueba la indiferencia atenta de sus ciudadanos y no someter el texto a referéndum, corriendo el riesgo de deslegitimar más aún el proceso de integración.

**Apéndice: resultados de las elecciones europeas de 11-13 de junio de 2004**

Country	EPP-ED	PES	ELDR	EUL/NGL	Greens/EFA	UEN	EDD	Others	Total
BE	7	7	5			2		3	24
CZ	11	2		6				5	24
DK	1	5	4	2		1	1		14
DE	49	23	7	7	13				99
EE	1	3	2						6
EL	11	8		4				1	24
ES	23	24	1	1	5				54
FR	28	31		3	6			10	78
IE	5	1				4		3	13
IT	28	15	9	7	2	9		8	78
CY	2		1	2				1	6
LV	3		1		1	4			9
LT	3	2	3					5	13
LU	3	1	1		1				6
HU	13	9	2						24
MT	2	3							5
NL	7	7	5	2	2		2	2	27
AT	6	7			2			3	18
PL	19	8	4			7		16	54
PT	7	12		2		2		1	24
SI	4	1	2						7
SK	8	3						3	14
FI	4	3	5	1	1				14
SE	5	5	3	2	1			3	19
UK	28	19	12		5		12	2	78
Total	278	199	67	39	41	27	15	66	732

Fuente: <http://www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/en/results1306/global.html>.

*José Ignacio Torreblanca*  
*Investigador Principal, Europa, Real Instituto Elcano*