

CAPÍTULO 2

EL MODELO WESTMINSTER DE DEMOCRACIA

En el presente libro utilizo el término *modelo Westminster* de forma intercambiable con el de *modelo mayoritario* para referirme a un modelo general de democracia. También puede utilizarse de forma más restringida para designar las características primordiales de las instituciones parlamentarias y gubernamentales *británicas* (Wilson, 1994; Mahler, 1997), dado que el Parlamento del Reino Unido se reúne en el palacio de Westminster de Londres. La versión británica del modelo Westminster es el ejemplo más original y mejor conocido de dicho modelo. También recibe un amplio reconocimiento público. Richard Rose (1974, 131) señala que «debido a la confianza nacida del aislamiento continental, los norteamericanos han llegado a la conclusión que sus instituciones —la Presidencia, el Congreso y el Tribunal Supremo— son el prototipo de lo que debería adoptarse en todas partes». Sin embargo, los teóricos norteamericanos de la política, en particular los que se dedican al ámbito de la política comparada, han tendido a situar el sistema británico de gobierno, como mínimo, en igual alta estima (Kavanagh, 1974).

Un famoso politólogo que admiraba fervientemente el modelo Westminster fue el presidente Woodrow Wilson. En los escritos de su primera etapa llegó a propugnar la abolición del gobierno presidencialista en los Estados Unidos y la adopción, en su lugar, del gobierno parlamentario de corte británico. Tales puntos de vista los han mantenido asimismo muchos otros observadores no británicos de la política británica, y muchos de los rasgos del modelo Westminster han sido exportados a otros países, como Canadá, Australia, Nueva Zelanda y la mayor parte de las antiguas colonias británicas de Asia, África y Caribe, una vez que lograron su independencia. Wilson (1844, 33) hacía referencia al gobierno parlamentario correspondiente al modelo Westminster como «la moda del mundo».

Los diez elementos interrelacionados que conforman el modelo Westminster o mayoritario quedan ilustrados con las características de tres democracias que se aproximan estrechamente a este modelo y que pueden contemplarse como prototipos del sistema mayoritario: el Reino Unido, Nueva Zelanda y Barbados. Gran Bretaña, en donde se originó el modelo Westminster, es claramente el primer ejemplo y el más evidente. Sin embargo, Nueva Zelanda constituye un ejemplo incluso mejor: al menos, hasta su repentino alejamiento del sistema mayoritario en octubre de 1996. El tercer ejemplo, Barbados, es asimismo un prototipo casi perfecto del modelo Westminster, si bien sólo en lo que concierne a la primera dimensión del contraste entre mayorías y consenso (ejecutivos-partidos). En el tratamiento que sigue de las diez características del sistema mayoritario en estos tres países haré énfasis no sólo en su adecuación al modelo general, sino también en las desviaciones ocasionales del modelo, así como en las diversas calificaciones adicionales que precisan introducirse.

El modelo Westminster en el Reino Unido

1. CONCENTRACIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN GABINETES DE UN SOLO PARTIDO Y DE MAYORÍA ESCASA

El órgano del gobierno británico que goza de mayor poder es el Gabinete. Por lo general, está compuesto por miembros del partido que ostenta la mayoría de escaños en la Cámara de los Comunes, y la minoría no forma parte de él. Los gabinetes de coalición son muy raros. Dado que en el sistema bipartidista británico los dos partidos principales poseen aproximadamente la misma fuerza, el partido que vence en las elecciones representa poco más de una mayoría estrecha, y la minoría es relativamente amplia. Por tanto, el sistema británico a base de un gabinete de un solo partido con mayoría escasa es la perfecta encarnación del principio del gobierno de la mayoría: otorga un vasto poder político para gobernar como representante de y en interés de una mayoría que no tiene proporciones abrumadoras. Así, una amplia minoría se ve excluida del poder y condenada a ejercer el papel de oposición.

Sobre todo desde 1945, se han dado pocas excepciones a la norma británica de los gabinetes de mayoría de un solo partido. David Butler (1978, 112) escribe que «el gobierno estrictamente de un solo partido ha sido mucho menos predominante de lo que muchos creen», pero la mayoría de las desviaciones de la norma —coaliciones de dos o más partidos o gabinetes de minoría— tuvieron lugar de 1918 a 1945. El

caso más reciente de un gabinete de coalición fue la coalición de guerra de 1940-1945, formada por los conservadores, que poseían la mayoría parlamentaria, y los partidos Laborista y Liberal, bajo el gobierno del primer ministro Winston Churchill. Los únicos casos de gabinetes de minoría en tiempo de posguerra fueron dos gabinetes de minoría laborista en la década de los setenta. En las elecciones parlamentarias de febrero de 1974, el partido Laborista consiguió una mayoría relativa, pero no la mayoría de los escaños, y formó un gobierno de minoría que dependía de que todos los demás partidos no se aliaran para vencerle. En octubre se celebraron nuevas elecciones y los laboristas lograron una mayoría absoluta, aunque estrecha, de los escaños. Pero esta mayoría se vio socavada por las deserciones y las elecciones parciales, que originaron que el gabinete laborista deviniera minoritario en 1976. En 1977 recobró una mayoría legislativa provisional a raíz de un pacto negociado con los trece liberales de la Cámara de los Comunes. Los liberales aceptaron dar su apoyo al Gabinete a cambio de que se les consultaran las propuestas legislativas antes de ser presentadas al Parlamento. Sin embargo, ningún liberal entró a formar parte del Gabinete, por lo que éste continuó siendo una minoría en lugar de un verdadero gabinete de coalición. El denominado pacto Lab-Lib (Laborista-Liberal) duró hasta 1978, y en 1979 el Gabinete minoritario del primer ministro laborista James Callaghan fue derrotado en una moción de censura en la Cámara de los Comunes.

2. PREDOMINIO DEL GABINETE

El Reino Unido posee un sistema parlamentario de gobierno por el que el Gabinete depende de la confianza del Parlamento. En teoría, dado que la Cámara de los Comunes puede votar a favor de retirar el poder al Gabinete, lo «controla». En realidad, la relación está invertida. Como quiera que el Gabinete se compone de los líderes de un partido mayoritario cohesionado en la Cámara de los Comunes, normalmente se ve respaldado por la mayoría en dicha cámara, y puede confiar en permanecer en el poder y sacar adelante sus propuestas legislativas. Así, el Gabinete domina claramente frente al Parlamento.

Puesto que el liderazgo del Gabinete depende del apoyo mayoritario de la Cámara de los Comunes y de la cohesión del partido de la mayoría, los gabinetes pierden una parte de su posición dominante cuando faltan una o ambas de tales condiciones. En especial, en los períodos de gobierno minoritario de la década de los setenta se produjo un significativo incremento de la frecuencia de las derrotas parlamentarias en propuestas importantes del Gabinete. Ello originó

incluso un cambio en la óptica tradicional de que los gabinetes deben dimitir o disolver la Cámara de los Comunes y llamar a nuevas elecciones si sufren una derrota en una moción de censura parlamentaria, o en una votación sobre un proyecto de ley relevante para el Gabinete. La nueva regla no escrita dice que sólo una votación expresa de no confianza comporta la dimisión o nuevas elecciones. En la década de los ochenta se restableció ampliamente la normalidad del predominio del Gabinete bajo el fuerte liderazgo de la primera ministra conservadora Margaret Thatcher.

Tanto las situaciones normales como las que se hallan fuera de la normalidad muestran que, más que el sistema parlamentario, es el disciplinado sistema bipartidista el que origina el predominio del ejecutivo. En los sistemas parlamentarios multipartidistas, los gabinetes —que a menudo son gabinetes de coalición— suelen tener una menor predominancia (Peters, 1997). A causa de la concentración del poder en un gabinete dominante, el que fuera ministro de Gabinete lord Hailsham (1978, 127) ha calificado al sistema de gobierno británico como una «dictadura electiva».¹

3. EL SISTEMA BIPARTIDISTA

La política británica está dominada por dos grandes partidos: el partido Conservador y el partido Laborista. Hay otros partidos que también intervienen en las elecciones y obtienen escaños en la Cámara de los Comunes —en particular, el partido Liberal y, después de su fusión con el partido Socialista a finales de los ochenta, el partido Demócrata Liberal—, pero no son lo suficientemente grandes para alcanzar victorias globales. El grueso de los escaños lo consiguen los dos partidos principales, que son los que forman los gabinetes: el partido Laborista, de 1945 a 1951, de 1964 a 1970, de 1974 a 1979 y a partir de 1997; el partido Conservador, de 1951 a 1964, de 1970 a 1974 y durante el largo período que va de 1979 a 1997. La hegemonía de estos

1. En los sistemas presidencialistas de gobierno, en los que por lo general el ejecutivo presidencial no puede ser destituido por el legislativo (salvo por procesamiento), puede tener lugar la misma variación en el grado de predominio del ejecutivo, dependiendo exactamente de lo separados que estén los poderes gubernamentales. En Estados Unidos, puede decirse que el presidente y el Congreso se hallan en un difícil equilibrio de poder, pero algunos presidentes de Francia y de algunos países latinoamericanos ostentan más poder. Guillermo O'Donnell (1994, 59-60) ha propuesto el término «democracia delegada» —similar a la expresión de Hailsham «dictadura electiva»— para aquellos sistemas con presidentes elegidos directamente y dominantes. En dichos sistemas «fuertemente mayoritarios», «quien gana las elecciones a la presidencia está legitimado a gobernar como quiera, viéndose constreñido únicamente por la realidad de las relaciones de poder existentes y por la limitación temporal que la Constitución concede a su mandato».

dos grandes partidos ha sido especialmente destacada entre 1950 y 1970. Conjuntamente, en las siete elecciones celebradas durante ese período nunca obtuvieron menos del 87,5 % de los votos y del 98 % de los escaños en la Cámara de los Comunes.

Los años de entreguerras constituyeron un período de transición durante el cual el partido Laborista sustituyó a los liberales como uno de los dos grandes partidos. En las elecciones de 1945, laboristas y conservadores juntos consiguieron el 86 % de los votos y el 92,5 % de los escaños. Su apoyo declinó de forma considerable después de 1970. Su cuota conjunta de voto popular oscilaba entre el 70 % (en 1983) y menos del 81 % (en 1979), pero siguieron conquistando un mínimo del 93 % de los escaños, salvo en 1997, cuando su cuota conjunta de escaños cayó aproximadamente hasta el 88,5 %. Los principales beneficiados fueron los liberales. Su alianza con los socialdemócratas, en una ocasión llegó a reunir más del 25 % de los votos (elecciones de 1983), pero hasta 1997 nunca ocuparon más de catorce escaños por sí mismos, y veintitrés en alianza con los socialdemócratas. Sin embargo, en las elecciones de 1997, los liberaldemócratas obtuvieron un sorprendente total de cuarenta y seis escaños con cerca del 17 % de los votos.

Un corolario de los sistemas bipartidistas es que tienden a ser sistemas de partido unidimensionales. Es decir, que normalmente los programas y las políticas de los partidos principales difieren unos de otros sobre todo en lo concerniente a una dimensión, la de las cuestiones socioeconómicas. Éste es, sin duda, el caso del sistema bipartidista británico. La principal diferencia política significativa que separa al partido Conservador y al partido Laborista es su desacuerdo en las políticas socioeconómicas. En el espectro izquierda-derecha, los laboristas representan las preferencias de centro-izquierda y los conservadores las de centro-derecha. Esta diferencia queda asimismo reflejada en el modelo de apoyo de los votantes a los partidos en las elecciones parlamentarias. Los trabajadores tienden a dar su voto a los candidatos laboristas y los votantes de las clases medias suelen dar su apoyo a los candidatos conservadores. A los liberales y liberaldemócratas también puede ubicárseles fácilmente en la dimensión socioeconómica: ocupan una posición de centro.

Por supuesto, existen otras diferencias, pero son mucho menos sobresalientes y no ejercen un efecto importante en la composición de la Cámara de los Comunes y del Gabinete. Por ejemplo, la diferencia entre protestantes y católicos en Irlanda del Norte es la diferencia que predomina de forma abrumadora en el distanciamiento de los partidos y de sus seguidores. Pero Irlanda del Norte contiene menos del 3 % de la población británica, y tales diferencias religiosas ya no resultan

políticamente relevantes en la parte británica del Reino Unido (Inglaterra, Escocia y Gales). Las diferencias étnicas explican la persistencia del partido Nacionalista Escocés y del partido Nacionalista Galés, pero tales partidos nunca logran sacar más de un puñado de escaños. La única ligera excepción a la unidimensionalidad del sistema británico de partidos es que una cuestión de política exterior —la pertenencia británica a la Comunidad Europea— ha sido fuente frecuente de divisiones, tanto dentro como entre los partidos Conservador y Laborista.

4. SISTEMA DE ELECCIONES MAYORITARIO Y NO PROPORCIONAL

La Cámara de los Comunes es un amplio órgano legislativo compuesto por un número de miembros que oscila entre los 625 de 1950 y los 659 de 1997. Los miembros son elegidos en distritos uninominales de acuerdo con el método de la mayoría relativa, que en el Reino Unido suele ser llamado sistema «del que llega primero», es decir, gana el candidato que obtiene mayoría de votos o, si no consigue la mayoría, el que obtiene la minoría más amplia.

Este sistema tiende a producir resultados muy desproporcionales. Por ejemplo, en las elecciones de octubre de 1974 el partido Laborista obtuvo una mayoría parlamentaria de 319 escaños sobre 635 con sólo el 39,3 % de los votos, mientras que los liberales sólo obtuvieron 13 escaños con el 18,6 % de los votos, casi la mitad de los votos de los laboristas. Desde entonces, en las cinco elecciones celebradas entre 1979 y 1997, el partido vencedor ha conseguido claras mayorías de escaños con porcentajes que nunca han superado el 44 % de los votos. Todas estas mayorías han constituido lo que Douglas W. Rae (1967, 74) da oportunamente en denominar «mayorías fabricadas»: mayorías creadas de manera artificial por un sistema electoral a partir de meras mayorías relativas de votos. De hecho, todos los partidos vencedores desde 1945 han ganado gracias a tales mayorías fabricadas. Por consiguiente, puede ser más exacto decir que el Reino Unido es una *democracia de mayoría relativa*, en vez de una democracia mayoritaria. La desproporcionalidad del método de la mayoría relativa puede incluso producir un vencedor global que no ha logrado obtener una mayoría relativa de los votos: los conservadores obtuvieron una clara mayoría de escaños en las elecciones de 1951 no sólo con menos de una mayoría de votos, sino también con menos votos que los recibidos por el partido Laborista.

El sistema electoral no proporcional ha sido especialmente adverso para liberales y liberaldemócratas, quienes desde hace mucho se

han mostrado favorables a la introducción de alguna forma de representación proporcional (RP). Pero dado que la mayoría relativa ha beneficiado grandemente a conservadores y laboristas, estos dos partidos principales han seguido aferrados al viejo método no proporcional. No obstante, existen algunas señales de movimiento en dirección a la RP. En primer lugar, la RP fue adoptada para todas las elecciones de Irlanda del Norte (con excepción de las elecciones de la Cámara de los Comunes) después de las disensiones entre protestantes y católicos a principios de los setenta. En segundo lugar, poco después de la victoria de los laboristas en 1997, el nuevo Gabinete del primer ministro Tony Blair decidió que las elecciones de 1999 para elegir los representantes británicos al Parlamento Europeo serían mediante RP, alineando así al Reino Unido con todos los demás miembros de la Unión Europea. La RP también se utiliza para la elección de las nuevas asambleas regionales en Escocia y Gales. Es más, se creó una Comisión consultiva sobre los Sistemas de Votación, presidida por lord Jenkins, antiguo miembro del Gabinete, a fin de proponer cambios en el sistema electoral para la Cámara de los Comunes, incluida la RP. Está claro que el principio de la proporcionalidad ya no es un anatema. Aun así, es oportuno tener en cuenta las palabras admonitorias de Graham Wilson (1997, 72), quien señala que los dos partidos principales poseen una dilatada historia en favorecer las reformas básicas, pero sólo hasta que llegan al poder. Entonces «dan marcha atrás ante cambios tales como una reforma electoral que pudiera serles adversa».

5. PLURALISMO DE GRUPOS DE INTERÉS

Al concentrar el poder en manos de la mayoría, el modelo Westminster de democracia establece un modelo de gobierno contra oposición que propicia la competencia y el enfrentamiento: La competencia y el conflicto también son característicos del sistema de grupos de interés típico del modelo mayoritario: un sistema de pluralismo competitivo. Éste contrasta con el corporatismo de grupos de interés, en donde tienen lugar reuniones regulares entre los representantes del Gobierno, los sindicatos de trabajadores y las organizaciones empresariales que buscan acuerdos en materia de políticas socioeconómicas. Con frecuencia, a este proceso de coordinación se le denomina *concertación*, y los acuerdos alcanzados a menudo se denominan acuerdos *tripartitos*. La concertación se ve favorecida si los grupos de interés son relativamente pocos, amplios y poderosos en cada uno de los principales sectores operativos —trabajadores, empresarios, agricultores— y/o si existe una fuerte organización puntera en cada uno de los secto-

res que coordine las preferencias y las estrategias deseadas para cada sector. Por el contrario, el pluralismo implica una multiplicidad de grupos de interés que ejercen presiones en el Gobierno de forma competitiva y falta de coordinación.

El sistema de grupos de interés de Gran Bretaña es claramente pluralista. La única excepción es el Contrato Social de 1975, sobre salarios y precios, concluido entre el Gobierno Laborista, la principal federación de sindicatos de trabajadores (el Congreso de las Trades Union) y la principal federación de empresarios (la Confederación de la Industria Británica). Este contrato fue dejado de lado dos años después, cuando el Gobierno no logró que los trabajadores aceptaran ulteriores restricciones salariales e impuso topes salariales de forma unilateral. La década de los ochenta se caracterizó por enfrentamientos incluso más agrios entre el gobierno conservador de Margaret Thatcher y los sindicatos de trabajadores, lo contrario de la concertación y el corporatismo. Como señalan Michael Gallagher, Michael Laver y Peter Mair (1995, 370), «definitivamente, Gran Bretaña no es un sistema corporativo» por dos razones importantes: «La primera es la falta general de integración de sindicatos y patronales en el proceso de toma de decisiones políticas. La segunda es la aparente preferencia de ambos bandos por los métodos de confrontación para zanjar sus diferencias.»

6. GOBIERNO UNITARIO Y CENTRALIZADO

El Reino Unido es un Estado unitario y centralizado. Los gobiernos locales realizan una serie de funciones importantes, pero son criaturas del gobierno central y sus poderes no están garantizados constitucionalmente (como ocurre en el sistema federal). Es más, a nivel financiero dependen del gobierno central. No tienen áreas geográficas y funcionales claramente delimitadas de las que queden fuera la mayoría parlamentaria y el Gabinete. En 1973, la Comisión Real sobre la Constitución, bajo las órdenes de lord Kilbrandon, llegó a la siguiente conclusión: «El Reino Unido es el mayor estado unitario de Europa y uno de los más centralizados de los principales países industrializados del mundo» (citado en Busch, 1994, 60). Más recientemente, el primer ministro Tony Blair llamó al sistema británico «el gobierno *más* centralizado de todos los grandes estados del mundo occidental» (citado en Beer, 1998, 25).

Cabe señalar dos excepciones. Una es que Irlanda del Norte estuvo gobernada por un Parlamento y un Gabinete propios, con un elevado índice de autonomía —más del existente en la mayoría de sistemas

federales— desde 1921, cuando la República de Irlanda devino independiente, hasta la imposición del gobierno directo desde Londres en 1972 [y de nuevo desde 1999]. Sin embargo, también resulta significativo que la autonomía de Irlanda del Norte pudiera ser eliminada, y de hecho lo fue en 1972, por el Parlamento mediante una simple resolución mayoritaria. La segunda excepción viene dada por el movimiento gradual hacia una mayor autonomía de Escocia y Gales —«devolution», en expresión británica—. Pero no fue hasta septiembre de 1997 que los referendos en Escocia y Gales aprobaron finalmente la creación de las Asambleas de Escocia y Gales, autónomas y elegidas directamente, pudiendo entonces el primer ministro Blair proclamar el final de una «era de gobierno altamente centralizado» (citado en Buxton, Kampfner y Groom, 1997, 1).

7. CONCENTRACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO EN UNA LEGISLATURA UNICAMERAL

Para la organización de la legislatura, el principio mayoritario de la concentración del poder implica que el poder legislativo debe concentrarse en una única cámara. A tal respecto, el Reino Unido se desvía del modelo mayoritario puro. El Parlamento se compone de dos cámaras: la Cámara de los Comunes, que es elegida por los ciudadanos, y la Cámara de los Lores, que se compone fundamentalmente de miembros de la nobleza hereditaria, pero que incluye también toda una serie de los llamados pares vitalicios, designados por el Gobierno. La relación entre ambas es asimétrica: casi todos los poderes legislativos pertenecen a la Cámara de los Comunes. El único poder que retiene la Cámara de los Lores es el de demorar la entrada en vigor de la legislación: los proyectos de ley en materia de finanzas pueden demorarse durante un mes y todos los demás durante un año. El tope temporal de un año se estableció en 1949. Entre la primera reforma importante de 1911 y la de 1949, el poder de demora de los Lores era de unos dos años, pero durante todo el período que empezó en 1911, generalmente se han contenido de imponer largas demoras.

Por tanto, aunque el cuerpo legislativo bicameral de Gran Bretaña se desvía del modelo mayoritario, no lo hace demasiado. En el habla cotidiana, al decir «Parlamento» se hace referencia casi exclusivamente a la Cámara de los Comunes, y el sistema bicameral marcadamente asimétrico puede también denominarse cuasi unicameralismo. Sobre todo en el partido Laborista, existe una fuerte opinión a favor de reformas que van desde la eliminación del derecho de voto de los miembros hereditarios hasta la abolición de la Cámara de los Lores. La transi-

ción del cuasi unicameralismo al puro unicameralismo no supondría un paso difícil: podría decidirse mediante mayoría simple en la Cámara de los Comunes y, si los Lores se opusieran, solamente se demoraría un año.

8. FLEXIBILIDAD CONSTITUCIONAL

Gran Bretaña posee una constitución «no escrita», en el sentido de que no existe un documento escrito que defina la composición y los poderes de las instituciones gubernamentales y los derechos de los ciudadanos. En su lugar, éstas se hallan recogidas en una serie de leyes básicas —como la Carta Magna de 1215, la Declaración de Derechos de 1689 y las Leyes sobre el Parlamento de 1911 y 1949—, los principios de derecho común, las costumbres y las convenciones. El hecho de que la Constitución no esté escrita tiene dos implicaciones importantes. Una hace que la Constitución sea completamente flexible porque puede ser modificada por el Parlamento de la misma forma que las otras leyes mediante mayorías regulares en lugar de supermayorías o mayorías cualificadas, como las mayorías de dos tercios que se requieren en muchas otras democracias para modificar sus constituciones escritas. Una ligera excepción a esta flexibilidad consiste en que la oposición de la Cámara de los Lores puede comportar un año de demora en los cambios constitucionales.

9. AUSENCIA DE REVISIÓN JUDICIAL

La otra implicación de una constitución no escrita es la ausencia de revisión judicial. No existe documento constitucional alguno que posea el estatuto de «ley superior» frente al cual los tribunales puedan confrontar la constitucionalidad de la legislación regular. Aunque, normalmente, el Parlamento acepta las normas de la Constitución no escrita y se siente obligado por ellas, formalmente no lo está. Por tanto, en lo tocante a modificar e interpretar la Constitución puede decirse que el Parlamento —es decir, la mayoría parlamentaria— goza de autoridad última y soberana. En la famosa formulación de A. V. Dicey (1915, 37-38), la soberanía parlamentaria «significa ni más ni menos que eso, a saber, que el Parlamento [...], en virtud de la Constitución inglesa, dispone del derecho de aprobar y revocar leyes de todo tipo, y que, además, las leyes inglesas no reconocen a ninguna persona u organismo el derecho de derogar o dejar sin efecto la legislación del Parlamento».

Una excepción a la soberanía parlamentaria viene dada por la entrada, en 1973, de Gran Bretaña en la Comunidad Europea —una organización supranacional en lugar de simplemente internacional—, por la que tuvo que aceptar las leyes e instituciones comunitarias como autoridades por encima del Parlamento en lo relativo a varias áreas políticas. Dado que la soberanía comporta autoridad suprema y última, el Parlamento ya no puede contemplarse como plenamente soberano. La pertenencia de Gran Bretaña a la Comunidad Europea —actualmente denominada Unión Europea— también ha introducido una medida de revisión judicial tanto para el Tribunal de Justicia Europeo como para los tribunales británicos: «La supremacía del Parlamento se ve desautorizada por el derecho de las instituciones comunitarias de legislar para el Reino Unido (sin el consentimiento previo del Parlamento) y por el derecho de los tribunales de resolver sobre la admisibilidad (en términos de Derecho Comunitario) de las futuras leyes del Parlamento» (Coombs, 1977, 88). De forma similar, Gran Bretaña ha sido miembro de la Convención de Derechos Humanos desde 1951, y su aceptación de una cláusula optativa de esta convención en 1996 ha otorgado al Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo el derecho de revisar e invalidar cualquier actuación de Estado, incluida la legislación, que estime constituye una violación de los derechos humanos protegidos por la Convención (Cappelletti, 1989, 202; Johnson, 1998, 155-158).

10. UN BANCO CENTRAL CONTROLADO POR EL EJECUTIVO

Los bancos centrales son los responsables de la política monetaria y se considera que los bancos independientes son mejores a la hora de controlar la inflación y de mantener la estabilidad de los precios que los bancos que dependen del ejecutivo. Sin embargo, la independencia del Banco Central entra claramente en conflicto con el principio del modelo Westminster de concentrar el poder en manos del Gabinete de mayoría de un solo partido. Según cabía esperar, el Banco de Inglaterra no ha sido capaz de actuar con independencia y, en su lugar, ha estado bajo el control del Gabinete. Durante la década de los ochenta aumentaron las presiones para lograr que el Banco de Inglaterra fuera más autónomo. Dos ministros de Hacienda conservadores intentaron convencer a sus colegas de dar este gran paso para alejarse del modelo Westminster, pero su opinión fue rechazada (Busch, 1994, 59). No fue sino hasta 1997 —una de las primeras decisiones del recién elegido Gobierno Laborista— cuando se concedió al Banco de Inglaterra la facultad independiente de fijar los tipos de interés.

El modelo Westminster en Nueva Zelanda

Muchos de los rasgos del modelo Westminster han sido exportados a otros países miembros de la Commonwealth británica, pero, virtualmente, sólo un país ha adoptado el modelo en su integridad: Nueva Zelanda. En 1996 tuvo lugar un cambio que lo alejó del mayoritarismo, cuando celebró sus primeras elecciones mediante RP, pero el sistema político neozelandés anterior a 1996 puede servir como un segundo ejemplo instructivo de la forma en que opera el modelo Westminster.

1. CONCENTRACIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN GABINETES DE UN SOLO PARTIDO Y DE MAYORÍA ESCASA

Durante seis décadas, desde 1935 hasta mediados de los noventa, Nueva Zelanda ha tenido gabinetes de mayoría de un solo partido, sin excepciones ni interrupciones. Dos grandes partidos —el partido Laborista y el partido Nacional— han dominado el panorama político neozelandés, y se han alternado en el poder. El gabinete de mayoría de un solo partido formado después de las últimas elecciones por mayoría relativa en 1993 sufrió una serie de deserciones y rápidamente se convirtió en un gabinete de cuasi coalición (una coalición con los recién desertados), luego en un gabinete de minoría monopartidista, y finalmente en una coalición de minoría, pero todos estos gabinetes inusuales tuvieron lugar en la fase final de la transición al nuevo sistema, que ya no era del modelo Westminster (Boston, Levine, McLeay y Roberts, 1996, 93-96). Las únicas otras desviaciones del gobierno de mayoría de un solo partido tuvieron lugar mucho tiempo antes. Nueva Zelanda tuvo un Gabinete de coalición de guerra de 1915 a 1919, y hubo otra coalición en el poder de 1931 a 1935.

2. PREDOMINIO DEL GABINETE

También en esta cuestión Nueva Zelanda era un ejemplo perfecto del modelo Westminster. Análogamente a lo ocurrido durante la mayor parte del período de posguerra en el Reino Unido, la combinación del sistema parlamentario de gobierno y el sistema bipartidista con partidos cohesionados hizo que el Gabinete predominara sobre el legislativo. En palabras del politólogo Stephen Levine (1979, 25-26), «el sistema de dos partidos rígidamente disciplinados ha con-

tribuido a la concentración del poder en el seno del Gabinete, formado por miembros del Parlamento [...] que pertenecen al partido mayoritario».

3. EL SISTEMA BIPARTIDISTA

Dos grandes partidos controlaban virtualmente todo el sistema de partidos, y únicamente esos dos formaron los gabinetes durante seis décadas, desde 1935 hasta mediados de los noventa: el partido Laborista (1935-1949, 1957-1960, 1972-1975, 1984-1990 [y desde 1999]) y el partido Nacional (1949-1957, 1960-1972 y 1975-1984, y 1990-1999). La política de partidos giraba casi exclusivamente en torno a cuestiones socioeconómicas, en la que los laboristas representaban el centro-izquierda y el partido Nacional el centro-derecha de las preferencias políticas. Más aún, a diferencia de Gran Bretaña, los terceros partidos estaban prácticamente ausentes de la Cámara de Representantes. En once de las diecisiete elecciones celebradas entre 1946 y 1993, los dos grandes partidos se repartieron la totalidad de los escaños; en cinco elecciones, sólo hubo un tercer partido que obtuvo uno o dos escaños; y en 1993, dos pequeños partidos obtuvieron dos escaños cada uno (de un total de noventa y nueve). Así pues, el sistema bipartidista de Nueva Zelanda era un sistema bipartidista casi puro.

4. SISTEMA DE ELECCIONES MAYORITARIO Y NO PROPORCIONAL

La Cámara de Representantes era elegida de acuerdo con el método de la mayoría relativa en distritos uninominales. La única característica inhabitual era que existían cuatro grandes distritos especiales, que territorialmente se superponían con los distritos regulares más pequeños, reservados a la minoría maorí (que comprende en torno al 12 % de la población). Estos cuatro distritos comportaban una desviación del mayoritarismo propio del modelo Westminster, dado que su objetivo era garantizar la representación de una minoría. A partir de 1975, todos los votantes maoríes han tenido derecho a registrarse para votar, bien en el distrito regular, bien en el distrito especial maorí en el que residen.

Lo mismo que en el Reino Unido, el sistema de mayoría relativa ha producido resultados muy desproporcionales, en particular en 1978 y 1981. En las elecciones de 1978, el Partido Nacional consiguió una clara mayoría de cincuenta y un escaños sobre noventa y dos, aunque

ni había conseguido la mayoría de los votos —su apoyo fue únicamente del 39,8 %— ni la mayoría relativa, dado que los votos obtenidos por el partido Laborista alcanzaron el 40,4 %. El partido del Crédito Social, con el 17,1 % del voto emitido, logró sólo un escaño. En 1981, el partido Nacional consiguió otra mayoría parlamentaria de cuarenta y siete escaños sobre noventa y dos, y de nuevo con menos votos que el Partido Laborista, aunque los porcentajes respectivos estuvieron muy cerca: 38,8 % y 39 %. En esta ocasión, el Crédito Social obtuvo el 20,7 % de los votos —más de la mitad de cualquiera de los dos grandes partidos—, pero sólo obtuvo dos escaños. Además, todas las mayorías parlamentarias desde 1954 en adelante han sido mayorías fabricadas, venciendo con menos de la mayoría del voto popular. A este respecto, Nueva Zelanda era, como el Reino Unido, más una democracia de la mayoría relativa que una democracia de la mayoría.

5. PLURALISMO DE GRUPOS DE INTERÉS

El sistema de grupos de interés en Nueva Zelanda, como en Gran Bretaña, es netamente pluralista. Y como en Gran Bretaña, ha mostrado altos niveles de huelgas, indicativo de confrontación en lugar de concertación entre sindicatos y patronales. En los estudios comparativos, muchos estudiosos han intentado medir el grado de corporatismo o pluralismo existente en los sistemas de grupos de interés de las democracias industrializadas. Sus apreciaciones difieren considerablemente en relación con unos pocos países, pero en cuanto a Gran Bretaña y Nueva Zelanda existe muy poco desacuerdo: ambos países pertenecen al pluralismo extremo dentro del espectro pluralismo-corporatismo. Es más, se estima que Nueva Zelanda es ligeramente más pluralista que Gran Bretaña (Lijphart y Crepaz, 1991). También a este respecto, Nueva Zelanda es de algún modo un mejor ejemplo del modelo Westminster.

6. GOBIERNO UNITARIO Y CENTRALIZADO

La «Ley de Concesión de una Constitución Representativa a la Colonia de Nueva Zelanda», aprobada por el Parlamento Británico en 1852, creó seis provincias con notables poderes y funciones autónomos del gobierno central, pero dichas provincias fueron abolidas en 1875. El actual sistema de gobierno es unitario y centralizado, lo cual, por supuesto, no es tan sorprendente para un país de menos de cuatro

millones de habitantes como para el Reino Unido, con una población cercana a los sesenta millones de personas.

7. CONCENTRACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO EN UNA LEGISLATURA UNICAMERAL

Durante aproximadamente un siglo, Nueva Zelanda tuvo una legislatura bicameral, que consistía en una cámara baja elegida y una cámara alta designada, pero esta última fue perdiendo poder de forma progresiva. Su abolición en 1950 convirtió al sistema bicameral asimétrico en un sistema unicameral puro.

8. FLEXIBILIDAD CONSTITUCIONAL

Del mismo modo que Gran Bretaña, Nueva Zelanda carece de un único documento constitucional escrito. Su constitución «no escrita» ha consistido en una serie de leyes básicas —como las Leyes Constitucionales de 1852 y 1986, las Leyes Electorales de 1956 y 1993, y la Declaración de Derechos de 1990—, y diversas convenciones y costumbres.² Algunas disposiciones clave de las leyes básicas están «protegidas» y sólo pueden ser modificadas mediante mayorías cualificadas de tres cuartas partes de los miembros de la Cámara de Representantes o mediante el voto mayoritario en un referéndum. Sin embargo, esta protección puede ser anulada mediante mayorías regulares, de forma que, al final, prevalece el gobierno de la mayoría. Así pues, igual que el Parlamento británico, el Parlamento de Nueva Zelanda es soberano. En virtud de la regla habitual de la mayoría puede adoptarse cualquier ley, incluidas leyes que «modifiquen» la Constitución no escrita. Según señaló uno de los expertos constitucionales de Nueva Zelanda, «el principio nuclear de la Constitución es que no existen limitaciones legales efectivas a cuanto puede promulgar el Parlamento mediante el procedimiento legislativo ordinario» (Scott, 1962, 39).

9. AUSENCIA DE REVISIÓN JUDICIAL

La soberanía parlamentaria significa también, al igual que en Gran Bretaña, que los tribunales no están autorizados a efectuar una

2. La Ley Constitucional de 1852 y la Ley Electoral de 1956 fueron reemplazadas por dos leyes ulteriores.

revisión judicial de las leyes. La Cámara de Representantes es el único juez de la constitucionalidad de su propia legislación.

10. UN BANCO CENTRAL CONTROLADO POR EL EJECUTIVO

Andreas Busch (1994, 65) escribe que, históricamente, Nueva Zelanda «ha sido un país cuyo banco central ha gozado de un escaso grado de independencia» y, para el período que va hasta 1989, otorga al Banco de Reservas de Nueva Zelanda la calificación más baja, lo que indica incluso una menor autonomía que el Banco de Inglaterra. Esta situación cambió radicalmente con la Ley del Banco de la Reserva de 1989. Con ella, la estabilidad de los precios quedó fijada como una necesidad primordial de la política monetaria, y se confirió al banco central la responsabilidad exclusiva de no superar un cierto porcentaje de inflación, cuyo nivel exacto ha de ser negociado entre el banco central y el ministro de Hacienda. Los niveles de inflación de Nueva Zelanda han descendido de forma espectacular. Medidos en términos de índice de precios al consumo, la inflación fue de dos cifras durante seis años de la década de los ochenta, pero entre 1991 y 1997 se quedó en una media del 2 % (OCDE, 1998, 240). Al menos parte de este éxito debe atribuirse a la mayor independencia del banco central.

Hasta 1996, la democracia en Nueva Zelanda era más claramente mayoritaria y un mejor ejemplo de modelo Westminster que la democracia británica, con dos excepciones: los escaños parlamentarios reservados a la minoría maorí y el rápido cambio a favor de la autonomía del banco central. De hecho, sobre todo en vista de los gabinetes minoritarios y las frecuentes derrotas de las propuestas del Gabinete en la Gran Bretaña de los años setenta, Richard Rose pudo afirmar con razón que Nueva Zelanda era «el único ejemplo que queda de verdadero sistema británico» (comunicación personal de 8 de abril de 1982). Sin embargo, la adopción de la RP y de las primeras elecciones por RP en octubre de 1996 supusieron un alejamiento radical del modelo Westminster.

Los dos partidos principales se opusieron a la RP, pero, de forma involuntaria, contribuyeron a su adopción. El primer estímulo vino dado por la insatisfacción laborista ante los resultados de las elecciones de 1978 y 1981, ya mencionadas con anterioridad, en las cuales el partido Nacional consiguió mayorías parlamentarias no sólo con menos del 40 % de los votos, sino con menor número de votos que el partido Laborista. Cuando los laboristas retornaron al poder en 1984 designaron una Comisión Real del Sistema Electoral que formulara

recomendaciones para la mejora del mismo. Sin embargo, los puntos de referencia de la Comisión eran muy amplios, y recomendó no sólo ligeros ajustes, sino un cambio radical a favor de la RP, así como un referéndum para decidir sobre su adopción. El Gobierno intentó echar abajo esta propuesta delegándola a un comité parlamentario, el cual, como era de esperar, rechazó la RP y, en su lugar, recomendó cambios menores. La campaña electoral de 1987 reintrodujo la RP en la agenda política: el primer ministro laborista prometió que dejaría decidir a los votantes sobre la cuestión mediante referéndum, pero su partido se echó atrás de su promesa después de haber sido reelegido. En un intento de poner a los laboristas en un aprieto, el partido Nacional, de forma oportunista, hizo la misma promesa en la campaña de 1990, y cuando hubo ganado las elecciones no pudo dejar de cumplirla. Los votantes respaldaron la RP dos veces, en los referéndums celebrados en 1992 y 1993 (Jackson y McRobie, 1998).

La forma de RP adoptada y utilizada en las elecciones de 1996 fue un sistema modelado a imitación del sistema alemán, en el cual se eligen sesenta y cinco miembros por el sistema de mayoría relativa en distritos uninominales —incluidos cinco distritos especiales maoríes— y cincuenta y cinco miembros mediante RP por listas de partido. Una disposición crucial consiste en que el segundo grupo de cincuenta y cinco escaños es asignado a los partidos de forma que el resultado global resulta tan proporcional como es posible. Por consiguiente, aunque el nombre neozelandés de este sistema es el de sistema «mixto nominal-proporcional», que implica una mezcla de RP y algo más, de hecho es clara y plenamente un sistema de RP.³

Las primeras elecciones mediante RP transformaron de inmediato la política neozelandesa en varios aspectos (Vowles, Aimer, Banducci y Karp, 1998). En primer lugar, los resultados electorales fueron mucho más proporcionales que los de las elecciones anteriores por mayoría relativa. El partido más grande, el partido Nacional, seguía estando sobrerrepresentado, pero en menos de tres puntos porcentuales. Consiguió el 33,8 % de los votos y el 36,7 % de los escaños. En segundo lugar, las elecciones generaron un sistema multipartidista sin precedentes, compuesto por seis partidos con representación parlamentaria. En tercer lugar, a diferencia de cualesquiera otras elecciones de posguerra, ningún partido obtuvo la mayoría de los escaños. En cuarto lugar, al sistema de partidos se añadió una dimensión étnica: el partido Primero Nueva Zelanda, encabezado por un maorí, que obtu-

3. Cada votante dispone de dos votos, uno para un candidato de distrito y otro para una lista de partido. Para evitar una fragmentación excesiva, los partidos deben superar un umbral del 5 % de los votos de lista o ganar, como mínimo, un escaño de distrito para recibir escaños de lista.

vo diecisiete escaños, incluidos los cinco de los escaños especiales maoríes, se convirtió en el representante principal de la minoría maorí (aunque no era un partido específicamente maorí ni estaba respaldado sólo por votantes maoríes). La Coalición Cristiana casi logró que el sistema de partidos fuera todavía más multidimensional al añadir la vertiente religiosa, pero sus votos no alcanzaron por poco el umbral exigido del 5 %. En quinto lugar, y en contraste con la larga fila previa de gabinetes de mayoría de un solo partido, se formó un gabinete bipartidista de coalición con el partido Nacional y el Primero Nueva Zelanda.

Debido a estas desviaciones significativas del modelo mayoritario, desde 1996 Nueva Zelanda ya no es un buen ejemplo, y mucho menos el mejor, del «verdadero sistema británico». Así, en palabras de Kurt von Mettenheim (1997, 11), «parece que [actualmente] el Reino Unido es el único país que ha mantenido los rasgos centrales del modelo Westminster». Sin embargo, cabría señalar que todos los cambios producidos después de 1996 en Nueva Zelanda tienen que ver con la dimensión ejecutivos-partidos del modelo mayoritario, que comprende las cinco primeras de las diez características del modelo, y que, sobre todo en lo concerniente a su primera dimensión, varias otras antiguas colonias británicas siguen manteniendo instituciones de estilo predominantemente británico. Un ejemplo especialmente claro e instructivo lo constituye Barbados.

El modelo Westminster en Barbados

Barbados es una pequeña isla-Estado situada en el Caribe, con una población aproximada de un cuarto de millón de habitantes. Posee una «sociedad profundamente homogénea», compuesta principalmente por descendientes africanos (Duncan, 1994, 77). Logró su independencia de Gran Bretaña en 1966, pero sigue siendo un «ejemplo poderoso y universal de la tradición y la cultura británicas» (Banks, Day y Muller, 1997, 69), incluidas las tradiciones *políticas*. A Barbados con frecuencia se la llama la «pequeña Inglaterra» del Caribe.

1. CONCENTRACIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN GABINETES DE UN SOLO PARTIDO Y DE MAYORÍA ESCASA

Desde su independencia en 1996, Barbados ha tenido gabinetes de mayoría de un solo partido. Sus dos partidos principales —el partido Laborista de Barbados (BLP) y el partido Laborista Democrático

(DLP)— han sido las fuerzas que han dominado de forma abrumadora la política de Barbados y se han ido alternando en el poder. A diferencia de los casos de Gran Bretaña y Nueva Zelanda, no cabe señalar excepciones ni calificaciones. De hecho, desde el establecimiento del sufragio universal y del gobierno de Gabinete a principios de los cincuenta, la secuencia de gabinetes de mayoría de un solo partido no se ha visto interrumpida.

2. PREDOMINIO DEL GABINETE

Los gabinetes de Barbados han sido, como mínimo, tan predominantes como los de los dos ejemplos anteriores del modelo Westminster. El término *dictadura elegida*, acuñado por lord Hailsham para Gran Bretaña, encuentra también su aplicación al sistema de Barbados (Payne, 1993, 69). Una razón especial para el predominio del Gabinete en Barbados es el pequeño tamaño de su legislatura. De 1966 a 1981, la Cámara de Diputados de Barbados tenía sólo veintidós miembros. Este número se vio aumentado ligeramente, hasta veintisiete en 1981, y hasta veintiocho en 1991. Por tanto, muchos de los legisladores son ministros del Gabinete, lo que a su vez comporta, como por otra parte señala Trevor Munroe (1996, 108), que prácticamente un tercio de los miembros de la legislatura «se vean constitucionalmente imposibilitados de mantener una postura independiente y crítica respecto del ejecutivo».

3. EL SISTEMA BIPARTIDISTA

Los mismos dos grandes partidos han controlado la política de partido de Barbados desde su independencia, y han formado la totalidad de los gabinetes. El DLP lo hizo de 1966 a 1976, y de 1986 a 1994. El BLP, de 1976 a 1986, y desde 1994. Los dos partidos difieren entre sí principalmente en cuestiones socioeconómicas. El BLP ocupa el centro-derecha y el DLP el centro-izquierda, en el espectro derecha-izquierda. Desde 1966, en cinco de las siete elecciones celebradas no ha habido ningún tercer partido que haya conseguido escaño alguno. Sólo un pequeño partido logró dos escaños en 1966, y otro pequeño partido logró uno en 1994. La fuerza del sistema bipartidista queda igualmente ilustrada por la suerte que siguieron los cuatro parlamentarios que desertaron del DLP en 1989 y que formaron un partido aparte. Como señala Tony Thorndike (1993, 158), este nuevo partido «no sobrevivió a la lógica del sistema Westminster del “primero que

llega" y la cultura bipartidista de Barbados. En las elecciones de enero de 1991 perdió sus cuatro escaños».

4. SISTEMA DE ELECCIONES MAYORITARIO Y NO PROPORCIONAL

En las elecciones anteriores a la independencia, incluidas las de 1966, que se celebraron varios meses antes de que tuviera lugar la independencia formal, Barbados utilizaba el método de la mayoría relativa, pero no en los habituales distritos uninominales. En su lugar, se utilizaban distritos binominales (Emmanuel, 1992, 6; Duncan, 1994, 78). Ello solía aumentar la desproporción en los resultados de las elecciones, ya que, en los sistemas de mayoría relativa, la desproporcionalidad aumenta conforme aumenta el número de representantes elegidos por distrito. Desde 1971, todas las elecciones se han celebrado por mayoría relativa en distritos uninominales. Aun así, la desproporcionalidad sigue siendo muy elevada. Por ejemplo, en 1971 el DLP obtuvo tres cuartos de los escaños con sólo el 57,4 % de los votos, y en 1986 obtuvo treinta y cuatro de los treinta y siete escaños (un 88,9 %) con el 50,4 % de los votos. En tres de las elecciones celebradas desde 1966, las mayorías parlamentarias eran mayorías «fabricadas» a partir de mayorías relativas de votos, pero en las otras cuatro elecciones fueron genuinamente «ganadas» mediante mayorías de los votos populares. Así pues, en conjunto, Barbados ha sido menos una democracia de mayorías relativas que Gran Bretaña y Nueva Zelanda. Además, a diferencia de los otros dos países, Barbados no ha pasado por la experiencia de que una mayoría parlamentaria haya vencido tras haber quedado en segundo lugar en votos populares.

5. PLURALISMO DE GRUPOS DE INTERÉS

De nuevo en sintonía con el Reino Unido y Nueva Zelanda, Barbados ha dispuesto de un sistema de grupos de interés más pluralista que corporatista. Sin embargo, en los últimos tiempos se ha producido un giro hacia las prácticas corporatistas. En 1993, el Gobierno, los líderes de la patronal y los sindicatos de trabajadores negociaron un pacto sobre salarios y precios que incluía una congelación salarial. Este acuerdo fue sustituido dos años después por un nuevo pacto tripartito más flexible.

6. LAS CARACTERÍSTICAS DE LA SEGUNDA DIMENSIÓN
(FEDERAL-UNITARIA) DEL MODELO MAYORITARIO

Barbados posee una forma de gobierno unitaria y centralizada —lo cual no es nada sorprendente para un país que cuenta sólo con un cuarto de millón de habitantes—, pero en lo que se refiere a las otras cuatro características de la dimensión federal-unitaria, no se ajusta al modelo mayoritario puro. Posee un cuerpo legislativo bicameral compuesto por una Cámara de Diputados elegida popularmente y un Senado con derecho de demora, pero no de veto: un caso de bicameralismo asimétrico. Existe una Constitución escrita, que puede ser objeto de modificación si para ello se reúnen los dos tercios de los votos en ambas cámaras. La Constitución otorga expresamente a los tribunales el poder de revisión judicial de las leyes. Finalmente, el banco central de Barbados posee un estatuto que le otorga un grado medio de autonomía en la política monetaria (Cukierman, Webb y Neyapti, 1994, 45).

Anthony Payne (1993) argumenta que las antiguas colonias británicas del Caribe se caracterizan, no por poseer sistemas Westminster, sino por poseer sistemas «Westminster adaptados». Como refleja Barbados —pero también otras democracias pertenecientes a la Commonwealth de dicha zona geográfica—, esta adaptación ha afectado mayormente a la segunda dimensión del modelo Westminster. En cuanto a la primera dimensión (ejecutivos-partidos), el modelo Westminster ha permanecido completamente intacto. Lógicamente, el hecho de que Barbados se desvíe del sistema mayoritario en lo que respecta a la mayoría de las características de la dimensión federal-unitaria no significa que se desvíe tanto como para constituir un buen ejemplo del modelo opuesto, el de democracia consensual. A fin de ilustrar el modelo consensual, en el capítulo siguiente abordaré los ejemplos de Suiza, Bélgica y la Unión Europea.

CAPÍTULO 3

EL MODELO CONSENSUAL DE DEMOCRACIA

La interpretación mayoritaria de la definición básica de democracia es la de «gobierno de la *mayoría* del pueblo», lo que implica que las mayorías deberían gobernar y que las minorías deberían estar en la oposición. El modelo consensual de democracia cuestiona este punto de vista. Tal como sir Arthur Lewis (1965, 64-65), Premio Nobel y economista, ha señalado enérgicamente, la ley de la mayoría y el modelo político de gobierno frente a oposición que ésta implica pueden interpretarse como antidemocráticos por tratarse de principios excluyentes. Lewis establece que el significado primordial de democracia es que «todos los que están afectados por una decisión deberían tener la oportunidad de participar en la toma de esa decisión de forma directa o a través de representantes elegidos». Su significado secundario es que «prevalezca la voluntad de la mayoría». Si esto significa que los partidos vencedores pueden tomar todas las decisiones gubernamentales y que los perdedores pueden formular críticas pero no gobernar, según Lewis, los dos significados son incompatibles: «Impedir que los grupos perdedores participen en la toma de decisiones es una clara violación del significado primordial de democracia.»

Los mayoritarios pueden responder legítimamente que la incompatibilidad que Lewis observa puede resolverse cumpliendo dos condiciones. En primer lugar, la exclusión de la minoría se suaviza alternando mayorías y minorías en el gobierno de tal manera que el que hoy es partido minoritario pueda convertirse en mayoritario en las próximas elecciones en lugar de quedarse permanentemente en la oposición. Es así como han funcionado los sistemas bipartidistas británico, neozelandés y de Barbados. En Barbados, la alternancia ha funcionado a la perfección desde su independencia en 1966: ninguno de los dos partidos principales ha ganado más de dos elecciones seguidas.

En Gran Bretaña y Nueva Zelanda, sin embargo, ha habido largos períodos en los que uno de los dos partidos principales ha sido excluido del poder: el partido Laborista británico durante los trece años que separan 1951 de 1964 y los dieciocho años transcurridos entre 1979 y 1997, el partido Nacional de Nueva Zelanda durante catorce años, de 1935 a 1949, y el Laborista durante doce años, de 1960 a 1972.

Incluso durante estos largos períodos de exclusión del poder se puede aducir de forma plausible que la democracia y el gobierno de la mayoría no estaban en conflicto debido a la existencia de una segunda condición: el hecho de que los tres países sean sociedades relativamente homogéneas y que, por lo general, sus principales partidos no han estado demasiado separados en sus posiciones políticas, puesto que tienden a acercarse al centro político. Excluir a un partido del poder puede resultar antidemocrático según la definición de democracia como «gobierno *por* el pueblo», pero si los intereses y las preferencias de los votantes son razonablemente satisfechos por las políticas gubernamentales del otro partido, el sistema se acerca a la definición de democracia como «gobierno *para* el pueblo».

En sociedades menos homogéneas no se cumple ninguna de estas condiciones. Las políticas que los principales partidos ofrecen tienden a divergir de forma más notable y las lealtades de los votantes son normalmente más rígidas, reduciéndose así las oportunidades de que los principales partidos se alternen en el poder gubernamental. Especialmente en *sociedades plurales* —sociedades que se hallan profundamente divididas por motivos religiosos, ideológicos, lingüísticos, culturales, étnicos o raciales en auténticas subsociedades separadas que cuentan con partidos políticos, grupos de interés y medios de comunicación propios— es probable que la flexibilidad necesaria para conseguir una democracia mayoritaria no exista. Bajo estas condiciones, el gobierno de la mayoría no sólo es antidemocrático sino también peligroso, puesto que las minorías a las que constantemente se les niega el acceso al poder se sienten excluidas y discriminadas y son susceptibles de perder su lealtad al régimen. Por ejemplo, en la sociedad plural de Irlanda del Norte, dividida en una mayoría protestante y una minoría católica, el gobierno de la mayoría comportó que el partido Unionista, que representa a la mayoría protestante, ganara todas las elecciones y formara todos los gobiernos entre 1921 y 1972. Las protestas católicas en masa de finales de 1960 desembocaron en una guerra civil entre protestantes y católicos que sólo pudo ser controlada mediante la intervención militar británica y la imposición del gobierno directo desde Londres.

En las sociedades que se encuentran más profundamente divididas, como es el caso de Irlanda del Norte, el gobierno de la mayoría

presagia, más que una democracia, una dictadura de la mayoría, así como luchas civiles. Lo que estas sociedades necesitan es un régimen democrático que haga hincapié en el consenso en lugar de en la oposición, que incluya más que excluya y que intente maximizar el tamaño de la mayoría gobernante en lugar de contentarse con una mayoría escasa: la democracia consensual. A pesar de sus propias inclinaciones mayoritarias, los sucesivos gabinetes británicos han reconocido esta necesidad, por lo que han insistido en la RP en todas las elecciones celebradas en Irlanda del Norte (excepto las de la Cámara de los Comunes) y, como condición previa para devolver la autonomía política a Irlanda del Norte, en amplias coaliciones de poder compartido entre protestantes y católicos. La RP y la división del poder son también elementos clave en el acuerdo sobre Irlanda del Norte alcanzado en 1998. De igual forma, Lewis (1965, 51-55, 65-84) recomienda fervientemente la RP, las coaliciones inclusivas y el federalismo para las sociedades plurales del África occidental. Obviamente, el modelo consensual es también apropiado para países menos divididos pero heterogéneos y es una alternativa razonable y viable al modelo Westminster aun en el caso de países homogéneos.

Los ejemplos que uso para ilustrar el modelo consensual son Suiza, Bélgica y la Unión Europea, todos ellos entidades multiétnicas. Suiza es el mejor ejemplo, puesto que, con una excepción, se halla muy cerca del modelo puro. Bélgica constituye también un buen ejemplo, en especial tras su conversión formal en un Estado federal en 1993; por lo tanto, presto especial atención al modelo de política belga del período más reciente. La Unión Europea (UE) es, más que una mera organización internacional, una organización supranacional; sin embargo, no es, o no es todavía, un Estado soberano. La posición intermedia que ocupa la UE provoca discrepancias sobre la forma de estudiarla (como una organización internacional o como un Estado federal incipiente) entre los analistas, aunque la última va siendo la tendencia más aceptada (Hix, 1994). Éste es también el enfoque que yo le doy. Si consideramos a la UE como un Estado federal, sus instituciones se hallan muy cerca del modelo consensual de democracia. Trato los prototipos suizo y belga en primer lugar y conjuntamente, y paso luego al ejemplo de la UE.

El modelo consensual en Suiza y Bélgica

El modelo consensual de democracia puede describirse mediante los diez elementos que contrastan frontalmente con cada una de las diez características mayoritarias del modelo de Westminster. En lugar

de concentrar el poder en manos de la mayoría, el modelo consensual intenta dividir, dispersar y restringir el poder de varias formas.

1. DIVISIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN LOS GABINETES DE AMPLIA COALICIÓN

A diferencia de la tendencia del modelo de Westminster de concentrar el poder ejecutivo en un partido y en gabinetes de mayoría escasa, el principio consensual permite a todos o la mayor parte de los partidos importantes compartir el poder ejecutivo en una coalición amplia. El Consejo Federal, el ejecutivo nacional de siete miembros suizo, es un ejemplo excelente de este tipo de coalición. Los tres grandes partidos (democristiano, socialdemócrata y demócrata-radical), cada uno de los cuales ocupó cerca de una cuarta parte de los escaños en la cámara baja de la legislatura durante la época que siguió a la Segunda Guerra Mundial, y el partido Popular Suizo, con cerca de una octava parte de los escaños, comparten las siete posiciones ejecutivas de forma proporcional de acuerdo con la llamada fórmula mágica de 2:2:2:1, que se estableció en 1959. Un criterio adicional es que los grupos lingüísticos estén representados en una proporción aproximada a sus tamaños respectivos, lo que resulta en cuatro o cinco de habla alemana, uno o dos de habla francesa y, con frecuencia, uno de habla italiana. A pesar de ser leyes informales, ambos criterios se cumplen rigurosamente.

La constitución belga ofrece un ejemplo de la estipulación formal que el ejecutivo debe contar con representantes de los grupos lingüísticos más numerosos. La formación de gabinetes con un número aproximadamente igual de ministros que representaran a la mayoría de habla holandesa y a la minoría de habla francesa no es una costumbre que se haya adoptado recientemente. Se convirtió en ley formal en 1970 y la nueva Constitución Federal vuelve a estipular que «con la posible excepción del primer ministro, el Consejo de Ministros [gabinete] cuenta con tantos miembros de habla francesa como miembros de habla holandesa» (Alen y Ergec, 1994). Esta ley no es aplicable a la composición partidista del Gabinete, pero sólo ha habido alrededor de cuatro años de gobierno de un solo partido en la era de posguerra y, desde 1980, todos los gabinetes han sido coaliciones de entre cuatro y seis partidos.

2. EQUILIBRIO DE PODER ENTRE EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO

El sistema político suizo no es ni parlamentario ni presidencial. El politólogo suizo Jürg Steiner (1974, 43) explica la relación entre el Con-

sejo Federal ejecutivo y el legislativo de la siguiente manera: «Los miembros del Consejo son elegidos de forma individual para un período fijo de cuatro años y, con arreglo a la Constitución, el legislativo no puede votar una moción de censura durante este período. Si una propuesta gubernamental es rechazada por el Parlamento, ni el miembro que promueve la propuesta ni el Consejo Federal como cuerpo están obligados a dimitir.» Esta separación formal de poderes ha hecho posible que tanto el ejecutivo como el cuerpo legislativo disfruten de mayor grado de independencia, con lo que su relación es mucho más equilibrada que las relaciones entre Gabinete y Parlamento en el Reino Unido, Nueva Zelanda y Barbados, donde el Gabinete es claramente dominante. El Consejo Federal suizo es poderoso pero no supremo.

Bélgica cuenta con una forma de gobierno parlamentaria con un gabinete dependiente de la confianza de la legislatura, al igual que en los tres prototipos del modelo Westminster. Sin embargo, los gabinetes belgas, en gran parte por tratarse a menudo de coaliciones amplias y no cohesionadas, no ejercen en absoluto un dominio tan claro como sus equivalentes del modelo Westminster, y tienden a mantener una auténtica relación de intercambio con el parlamento. El hecho de que los gabinetes belgas sean a menudo de corta duración confirma su posición relativamente débil. Entre 1980 y 1995, por ejemplo, hubo seis gabinetes formados por diferentes coaliciones multipartidistas, con una vida media de alrededor de dos años y medio.

3. SISTEMA MULTIPARTIDISTA

Suiza y Bélgica tienen sistemas multipartidistas sin ningún partido que se acerque a una posición de mayoría. En las elecciones de 1995 del Consejo Nacional suizo, quince partidos obtuvieron escaños, pero el grueso de estos escaños, 162 de 200, los consiguieron los cuatro partidos principales representados en el Consejo Federal. Por lo tanto, puede considerarse que Suiza tiene un sistema de cuatro partidos.

Hasta finales de la década de los sesenta, Bélgica se caracterizó por un sistema de tres partidos consistente en dos partidos grandes —los democristianos y los socialistas— y los liberales, de tamaño medio. Sin embargo, desde entonces, los partidos principales han sufrido divisiones por motivos lingüísticos, alcanzando preeminencia nuevos partidos lingüísticos y creando un sistema multipartidista extremo. Por lo general, alrededor de una docena de partidos han conseguido escaños en la Cámara de Representantes y nueve de ellos han sido lo suficientemente importantes para entrar a formar parte de uno o más gabinetes.

La emergencia de sistemas multipartidistas en Suiza y Bélgica puede explicarse analizando dos factores. El primero de ellos es que los dos países son sociedades plurales, con varias líneas divisorias. Esta multiplicidad de divisiones se refleja en el carácter multidimensional de sus sistemas de partido. En Suiza, la dimensión religiosa separa a los democristianos, apoyados principalmente por católicos practicantes, de los socialdemócratas y los radicales, que consiguen la mayor parte de su apoyo de los católicos que acuden poco o nunca a la iglesia y de los protestantes. La dimensión socioeconómica aleja más aún a los socialdemócratas, respaldados principalmente por la clase trabajadora, de los demócratas radicales, que cuentan con el apoyo de la clase media. El partido Popular Suizo goza de gran apoyo entre los granjeros protestantes. La tercera fuente de división, el idioma, no provoca muchas más escisiones en el sistema de partidos suizo, aunque el apoyo que recibe el partido Popular Suizo proviene principalmente de la Suiza de habla alemana y los tres partidos grandes son relativamente alianzas poco sólidas de partidos cantonales dentro de los cuales la división lingüística es un diferenciador significativo (McRae, 1983, 111-114).¹

De igual forma, la dimensión religiosa en la Bélgica católica separa a los partidos socialcristianos, que representan a los católicos más fieles, de los socialistas y los liberales, que representan a los católicos poco o nada practicantes. Los socialistas y los liberales están divididos por diferencias de clase. Contrariamente a lo que sucede en Suiza, la dimensión lingüística en Bélgica ha provocado más rupturas, tando dividiendo a los tres grupos mencionados, que eran los tres partidos dominantes de Bélgica, en partidos de habla francesa y de habla holandesa más pequeños y separados, como creando diversos pequeños partidos lingüísticos adicionales (McRae, 1986, 130-148).

4. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

La segunda explicación de la emergencia de sistemas multipartidistas en Suiza y Bélgica es que sus sistemas electorales proporcionales no han impedido que las divisiones societarias se reflejaran en divisiones en el sistema de partidos. A diferencia del método de la mayoría relativa, que tiende a sobrerrepresentar a los partidos grandes y a infrarrepresentar a los partidos pequeños, el principal objetivo de la representación proporcional (RP) es dividir los escaños parlamentarios entre los partidos en proporción a los votos conseguidos. Las cámaras bajas de ambas legislaturas son elegidas por RP.

5. CORPORATISMO DE LOS GRUPOS DE INTERÉS

Existen ciertas discrepancias entre los expertos en corporatismo en relación al grado de corporatismo de Suiza y Bélgica, principalmente porque los sindicatos de trabajadores de estos dos países tienden a estar peor organizados y a ser menos influyentes que las empresas. Sin embargo, esta discrepancia puede resolverse distinguiendo dos variantes de corporatismo: el corporatismo social en el que predominan los sindicatos de trabajadores y el corporatismo liberal en el que las asociaciones empresariales constituyen la fuerza principal. Peter J. Katzenstein (1985, 105, 130) cita a Suiza y Bélgica como dos ejemplos de esto último y llega a la conclusión de que Suiza «tipifica sin ningún género de duda los rasgos característicos del corporatismo liberal». Ambos países muestran con claridad los tres elementos generales del corporatismo: la concertación tripartita, los grupos de interés relativamente escasos y amplios, y la proliferación de asociaciones punteras. Gerhard Lehmbruch (1993, 52) escribe que «la fuerza de las asociaciones punteras suizas es considerable y que es un hecho aceptado que la cohesión de las asociaciones de interés suizas es superior a la de los partidos políticos suizos». Además, Klaus Armingeon (1997) argumenta que, aunque en muchos países europeos la extensión y efectividad alcanzadas por el corporatismo ha ido descendiendo a lo largo de la década de los noventa, éste se mantiene fuerte en Suiza.

6. GOBIERNO FEDERAL Y DESCENTRALIZADO

Suiza es un Estado federal en el que el poder se halla dividido entre el gobierno central y los gobiernos de veinte cantones y seis llamados medio-cantones, resultado de las divisiones de tres cantones que, en un principio, estaban unidos. Los medio-cantones cuentan con sólo uno en lugar de dos representantes en la cámara federal suiza, el Consejo de los Estados, y sólo tienen la mitad del peso de los cantones regulares en la votación de enmiendas constitucionales. Sin embargo, en la mayor parte de aspectos restantes tienen igual estatuto que los cantones plenos. Suiza es también uno de los Estados más descentralizados del mundo.

Bélgica fue un Estado unitario y centralizado durante mucho tiempo; sin embargo, a partir de 1970 se tornó gradualmente hacia la descentralización y el federalismo, hasta convertirse formalmente en un Estado federal en 1993. La forma de federalismo adoptada por Bélgica es un «federalismo singular» (Fitzmaurice, 1996) y de «complejidad bizantina» (McRae, 1997, 289), porque está formado por tres regiones geográficamente definidas —Flandes, Valonia y la capital

bilingüe de Bruselas— y por tres comunidades culturales no definidas geográficamente, que son las grandes comunidades flamenca y francesa y la comunidad de habla alemana, mucho más pequeña. El motivo principal para la construcción de este sistema en dos niveles fue el que el área bilingüe de Bruselas tiene una gran mayoría de habla francesa, pero se halla rodeada por la Flandes de habla holandesa. La superposición entre regiones y comunidades es considerable, pero no coinciden de forma exacta. Cada una tiene su ejecutivo y su legislativo propios, con la salvedad de que en Flandes el gobierno de la comunidad flamenca sirve también de gobierno de la región flamenca.

7. BICAMERALISMO FUERTE

La justificación principal para la institución de un legislativo bicameral en lugar de unicameral es la de otorgar una representación especial a las minorías, incluidos los estados más pequeños de los sistemas federales, en una segunda cámara o cámara alta. Es necesario cumplir dos condiciones para que esta representación de la minoría resulte válida: la elección de la cámara alta debe llevarse a cabo de manera diferente a la de la cámara baja y debe tener un poder real, idealmente tanto poder como la cámara baja. Estas dos condiciones se cumplen en el sistema suizo. El Consejo Nacional es la cámara baja y representa al pueblo suizo y el Consejo de los Estados es la cámara alta o federal y representa a los cantones, cada uno de los cuales cuenta con dos representantes y cada medio-cantón con uno. De aquí que los cantones pequeños se encuentren mucho más fuertemente representados en el Consejo de los Estados que en el Consejo Nacional. Además, tal como Wolf Linder (1994, 47) escribe, en Suiza, la «igualdad absoluta» de las dos cámaras es una «regla sacrosanta».

Las dos cámaras del parlamento belga, la Cámara de Representantes y el Senado, gozaban virtualmente de los mismos poderes en la Bélgica prefederal, aunque ambas estaban constituidas de forma proporcional y eran, por lo tanto, de composición muy similar. El nuevo Senado, elegido por primera vez en 1995, representa sobre todo a los dos grupos culturales y lingüísticos, pero en gran parte aún está constituido proporcionalmente y no está diseñado para proporcionar una sobre-representación a las minorías de habla francesa y alemana.¹ Además,

1. La mayoría de senadores —cuarenta de setenta y uno— son directamente elegidos en dos distritos plurinominales —uno formado por Flandes y los ciudadanos de habla holandesa en Bruselas y el otro por Valonia y los ciudadanos de habla francesa de Bruselas—. Los treinta y un senadores restantes son elegidos indirectamente o cooptados de diferentes formas. La composición lingüística total

sus poderes son menores que los del antiguo Senado, de modo que, por ejemplo, ya no tiene autoridad presupuestaria (Senelle, 1996, 283). De aquí que la nueva legislatura federal de Bélgica ejemplifique un bicameralismo que, en lugar de fuerte, es relativamente débil.

8. RIGIDEZ CONSTITUCIONAL

Bélgica y Suiza tienen una Constitución escrita, un único documento que contiene las reglas básicas de gobierno y que sólo puede ser cambiado por mayorías especiales. Las enmiendas a la constitución suiza necesitan la aprobación en un referéndum no sólo de una mayoría de los votantes a escala nacional sino también de las mayorías en una mayoría de los cantones. A los medio-cantones les corresponde la mitad del peso en el recuento cantón por cantón; esto significa que, por ejemplo, una enmienda constitucional puede ser adoptada por 13,5 cantones a favor y 12,5 en contra. El requisito de la aprobación de la mayoría cantonal significa que las poblaciones de los cantones y los medio-cantones más pequeños, con menos del 20 % del total de la población suiza, pueden impedir cambios constitucionales.

En Bélgica hay dos tipos de supermayorías. Todas las enmiendas constitucionales necesitan la aprobación de las mayorías de dos tercios de ambas cámaras de la legislatura. Además, las leyes relacionadas con la organización de poderes de las comunidades y las regiones tienen un estatuto semiconstitucional y son incluso más difíciles de adoptar y de modificar, puesto que, además de las mayorías de dos tercios de ambas cámaras, necesitan la aprobación de las mayorías dentro del grupo de habla holandesa y del grupo de habla francesa en cada una de las cámaras. Esta regla proporciona a los francófonos un veto de minoría efectivo.

9. REVISIÓN JUDICIAL

Suiza se aleja del modelo consensual puro por el hecho de que su tribunal supremo, el Tribunal Federal, no tiene derecho a la revisión judicial. Una iniciativa popular que intentó introducirlo fue claramente rechazada en un referéndum celebrado en 1939 (Coddington, 1961, 112).²

es de cuarenta y uno de habla holandesa, veintinueve francesa y uno alemana. Otra provisión curiosa es que todo hijo adulto del rey es «senador por derecho».

2. Sin embargo, las leyes nacionales pueden ser cambiadas de otra forma: si, transcurridos noventa días desde que una ley ha sido aprobada, un mínimo de cincuenta mil ciudadanos piden un referéndum de la misma, una mayoría de votantes suizos puede rechazarla.

Tampoco hubo revisión judicial en Bélgica hasta 1984, cuando fue establecido el nuevo Tribunal de Arbitraje. La principal responsabilidad originaria del tribunal era la interpretación de las provisiones constitucionales referentes a la separación de poderes entre los gobiernos central, comunitario y regional. Su autoridad se amplió enormemente con la revisión constitucional de 1988 y, actualmente, el Tribunal de Arbitraje puede considerarse un auténtico tribunal constitucional (Alen y Ergec, 1994, 20-22; Verougstraete, 1992, 95).

10. INDEPENDENCIA DEL BANCO CENTRAL

El banco central suizo ha sido considerado siempre uno de los bancos centrales más fuertes e independientes junto con el Bundesbank alemán y el Sistema de Reserva Federal de Estados Unidos. Por el contrario, el Banco Nacional de Bélgica fue siempre uno de los bancos centrales más débiles. Sin embargo, su autonomía se vio sustancialmente reforzada a principios de la década de los noventa, cuando tuvo lugar la transición hacia un sistema federal, pero principalmente como resultado del Tratado de Maastricht, firmado en 1992 y ratificado en 1993, que obligaba a los Estados miembros de la UE a aumentar la independencia de sus bancos centrales. Robert Senell (1996, 279) llega a la conclusión de que el banco central belga disfruta hoy de un «alto grado de autonomía [...] en la administración de su política monetaria».

El modelo consensual en la Unión Europea

Las principales instituciones de la Unión Europea no responden a la clasificación en órganos ejecutivo, legislativo, judicial y monetario tan fácilmente como las instituciones de los cinco Estados soberanos tratados hasta ahora. Esto es especialmente cierto en el caso del Consejo Europeo, que está formado por los jefes de gobierno de los quince Estados miembros, que se reúnen al menos dos veces al año. Éste puede ejercer gran influencia política y la mayor parte de los grandes pasos en el desarrollo de la Comunidad Europea y, desde 1993, de la Unión Europea los ha iniciado el Consejo Europeo. Para el resto de instituciones, la Comisión Europea actúa de ejecutivo de la UE y puede equipararse a un Gabinete. El Parlamento Europeo es la cámara baja de la legislatura y el Consejo de la Unión Europea puede considerarse la cámara alta. Las responsabilidades del Tribunal de Justicia Europeo y del Banco Central Europeo las indican sus nombres respectivos con toda claridad.

1. DIVISIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN LOS GABINETES DE AMPLIA COALICIÓN

La Comisión Europea está formada por veinte miembros, cada uno de ellos con una responsabilidad ministerial específica, designados por los gobiernos de los Estados miembros. Los cinco Estados más grandes —Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y España— designan dos comisarios cada uno, y cada uno de los diez miembros restantes designan un comisario. Puesto que las quince naciones que pertenecen a la UE se hallan representadas en la Comisión, ésta es una coalición de internaciones permanente y amplia. En la práctica, la Comisión es también una coalición que une la izquierda, el centro y la derecha del espectro político europeo. Un ejemplo revelador es que, a mitad de la década de los noventa, los dos comisarios británicos eran el conservador Leon Brittan y el antiguo líder del partido laborista Neil Kinnock, políticos que difícilmente hubieran coincidido en un gabinete británico.

2. EQUILIBRIO DE PODER ENTRE EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO

Tras cada elección parlamentaria quinquenal, la nueva Comisión Europea tiene que ser aprobada mediante una votación celebrada en el Parlamento Europeo. El Parlamento tiene también el poder de disolver la Comisión, pero sólo por una mayoría de dos tercios. El Parlamento ostenta fuertes poderes presupuestarios, pero a pesar de que el Tratado de Amsterdam de 1997 reforzó el resto de sus poderes legislativos, éstos continúan siendo relativamente débiles. En comparación con la Comisión, el papel del Parlamento parece de menor importancia. Sin embargo, este juicio sobre la relación entre el ejecutivo y el legislativo cambia cuando entra en escena el Consejo de la Unión Europea, compuesto por ministros de los gobiernos de los quince Estados miembros. George Tsebelis y Jeannette Money (1997, 180) se refieren al Consejo con el nombre de «el equivalente europeo de [una] cámara alta». Sin lugar a dudas, el Consejo es también la más fuerte de las tres instituciones, por lo que, en general, la Comisión se comporta más como el socio igualitario del modelo consensual que como el gabinete predominante del modelo Westminster de democracia.

3. SISTEMA MULTIPARTIDISTA

Los 626 miembros del Parlamento Europeo tenían ocho partidos oficialmente reconocidos (con un mínimo de 18 miembros necesarios

para su reconocimiento) en 1996 [siete en 1999]. El mayor de ellos era el Partido de los Socialistas Europeos con cerca del 34 % de los escaños del Parlamento, muy por debajo de la mayoría parlamentaria. Le seguía el Partido Popular Europeo (principalmente democristianos) con cerca del 29 % de los escaños. Ninguno de los partidos restantes ostentaba más del 10 % de los escaños. La fragmentación política es incluso mayor de lo que se desprende de este modelo multipartidista, puesto que los partidos del Parlamento Europeo son considerablemente menos cohesivos y disciplinados que los partidos de los parlamentos nacionales. La composición partidista de la «cámara alta», el Consejo de la Unión Europea, cambia a la vez que los gabinetes de los países miembros, y también depende del tema que se discute, el cual determina qué ministro en particular asistirá a una determinada sesión; por ejemplo, si las políticas agrarias están en el orden del día del Consejo, probablemente asistirán a la sesión los ministros de agricultura nacionales. En la práctica, sin embargo, el Consejo es también un cuerpo multipartidista.

4. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

El Parlamento Europeo ha sido elegido directamente desde 1979. Se supone que debe ser elegido en cada país de acuerdo con un sistema electoral uniforme, pero los países miembros no se han puesto de acuerdo acerca de este sistema. Sin embargo, el método que prevalece es una variante de la RP, utilizada en todos los países miembros y en Irlanda del Norte. La única excepción la constituye la elección por mayoría relativa de los representantes británicos del Reino Unido, aunque en 1997 el nuevo gabinete laborista decidió que las elecciones al Parlamento Europeo de 1999 en el Reino Unido serían por entero por RP. A pesar de ello, incluso entonces hubo un grado significativo de desproporcionalidad como resultado de la sobrerrepresentación de los pequeños Estados y la infrarrepresentación de los grandes Estados en el Parlamento Europeo. En los extremos, Alemania cuenta con noventa y nueve representantes en el Parlamento Europeo y Luxemburgo con seis, aun cuando la población de Alemania es cerca de doscientas veces mayor que la de Luxemburgo. A este respecto, el Parlamento Europeo combina en una misma cámara legislativa los principios de representación proporcional y de igual representación nacional que, por ejemplo, en Suiza corresponden a dos cámaras separadas de la legislatura.

5. CORPORATISMO DE LOS GRUPOS DE INTERÉS

La UE no ha desarrollado aún un corporatismo completo, en gran parte porque las decisiones socioeconómicas más importantes se toman aún a nivel nacional o sujetas a los vetos nacionales. A medida que la UE va integrándose, el grado de corporatismo aumenta. El signo de interrogación que aparece en el título del libro de Michael J. Gorges (1996), *Euro-Corporatism?*, es deliberado y Gorges responde a la pregunta principalmente de forma negativa por el momento, pero ve al mismo tiempo elementos corporatistas significativos en ciertos sectores, así como una tendencia clara hacia un corporatismo mayor. Un factor importante es que, desde lejos, la Comisión Europea ha venido favoreciendo un modo corporatista de negociación con los grupos de interés. Por ejemplo, promovió una serie de conferencias tripartitas durante la década de los setenta y, a pesar que éstas no condujeron a la institucionalización de acuerdos tripartitos, «la Comisión nunca abandonó su objetivo de promover el diálogo entre los socios sociales y de mejorar su participación en el proceso de toma de decisiones de la Comunidad» (Gorges, 1996, 139). Otra indicación de la inclinación de la UE hacia el corporatismo es que una de sus instituciones formales es el Comité Económico y Social, integrado por representantes de grupos de interés designados por los gobiernos miembros con funciones asesoras.

6. GOBIERNO FEDERAL Y DESCENTRALIZADO

A diferencia de otras organizaciones internacionales, la UE supranacional se encuentra altamente unificada y centralizada; sin embargo, comparándola con los Estados nacionales, incluso con un Estado tan descentralizado como Suiza, está claro que la UE es todavía más «confederal» que federal, a la vez que extremadamente descentralizada.

7. BICAMERALISMO FUERTE

Los dos criterios de bicameralismo fuerte son que las dos cámaras de una legislatura sean iguales en poder y diferentes en composición. El legislativo de la UE cumple el segundo criterio sin dificultad, puesto que el Consejo tiene igual representación de los países miembros y está formado por representantes de los gobiernos nacionales, mientras que el Parlamento lo eligen directamente los votantes y las delegacio-

nes nacionales corresponden al tamaño de la población. En las legislaturas nacionales, las desviaciones del poder igualitario tienden a ser ventajosas para la cámara baja. En la UE sucede al revés: la cámara alta (Consejo) se considera más poderosa que la cámara baja (Parlamento), no del todo de acuerdo con el modelo consensual, pero en menor medida aún con el modelo mayoritario.³

8. RIGIDEZ CONSTITUCIONAL

La «constitución» de la UE se basa en el fundacional Tratado de la Comunidad Económica Europea, firmado en Roma en 1957, y en una serie de tratados anteriores y posteriores. Puesto que son tratados internacionales, pueden cambiarse sólo con el consentimiento de todos los signatarios, de ahí su extremada rigidez. Además, la mayoría de las decisiones importantes que se toman en el Consejo exigen la unanimidad. Sin embargo, en temas menos importantes, ha venido siendo cada vez más frecuente desde la década de los ochenta la toma de decisiones por «mayoría cualificada», es decir, aproximadamente por mayorías de dos tercios y mediante un sistema de votación ponderado (parecido a la asignación ponderada de escaños en el Parlamento Europeo).

9. REVISIÓN JUDICIAL

Una institución clave de la UE es el Tribunal de Justicia Europeo. El Tribunal tiene derecho a la revisión judicial y puede declarar inconstitucionales tanto las leyes de la UE como las nacionales si violan los diversos tratados de la UE. Además, el enfoque que el Tribunal ha dado a sus labores judiciales ha sido creativo y activista. Martin Shapiro y Alec Stone (1994, 408) escriben que «sin lugar a dudas los dos tribunales constitucionales más influyentes políticamente en Europa son los de Alemania y la Comunidad [UE]. [...] Existen pocos ejemplos tan claros e importantes como el TJE [Tribunal de Justicia Europeo] de un tribunal erigiéndose a sí mismo en una institución política, y construyendo todo el conjunto de instituciones de las que forma parte».

3. Otro notable ejemplo de al menos una ligera asimetría que favorece a la cámara alta es el Congreso de Estados Unidos, en el que el Senado ejerce poderes especiales sobre tratados y nombramientos.

10. INDEPENDENCIA DEL BANCO CENTRAL

El Banco Central Europeo, que se puso en marcha en 1998, fue ideado para ser un banco central altamente independiente; de hecho, el *Economist* (8 de noviembre de 1997) escribió que «su constitución le convierte en el banco central más independiente del mundo». Sin embargo, su independencia resultó un tanto comprometida cuando se designó al primer presidente del banco en 1998. Con el fin de maximizar la autoridad del presidente, la designación tiene una duración formal de ocho años, pero el primer presidente tuvo que comprometerse a dimitir mucho antes del final de su mandato, probablemente una vez transcurridos los primeros cuatro años, como parte de un pacto político entre Francia, que había exigido el cargo para su propio candidato, y los otros miembros de la UE.

Al principio de este capítulo hice hincapié en la incompatibilidad entre el modelo mayoritario y las necesidades de sociedades plurales, profundamente divididas. La UE es sin lugar a dudas una sociedad plural: «Las diferencias nacionales profundamente asentadas y de larga duración, de las que el idioma es sólo una de ellas, no han desaparecido ni desaparecerán en Europa» (Kirchner, 1994, 263). No es de extrañar, pues, que las instituciones de la UE se ajustan mejor al modelo consensual que al mayoritario. Muchos observadores predicen que, con el tiempo, la UE se convertirá en un Estado federal, principalmente como resultado de la adopción de una moneda común. Por ejemplo, Martin Feldstein (1997, 60) afirma que el «efecto fundamental a largo plazo de la adopción de una moneda única [será] la creación de una unión política, un Estado federal europeo responsable de políticas de seguridad y exterior para toda Europa, así como de lo que ahora son las políticas de interior, económica y social». De convertirse en un Estado soberano europeo, las instituciones de la UE sufrirán cambios. Probablemente, el Parlamento Europeo se convertirá, por ejemplo, en una cámara legislativa más poderosa, aunque no es probable que se aleje demasiado del modelo consensual y es muy posible que adopte la forma federal de unos Estados Unidos de Europa.