

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 alterando 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 subcomunidades 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 no de la mayoría consensual. A pesar de sus propias inclinaciones escasa: la democracia consensual. 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 Ergéc, 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).

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 infrarepresentar 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 indicadores 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 bica-meralismo 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 legislación 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 extrema 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.