Real Instituto Elcano

Documento de Trabajo

Working Paper

¿Es realmente doble la doble mayoría? La segunda ronda del debate sobre el sistema de votación en el Tratado Constitucional de la UE[1]

Mario Kölling

07/08/2008

Documento de Trabajo Nº 38/2008

¿Es realmente doble la doble mayoría? La segunda ronda del debate sobre el sistema de votación en el Tratado Constitucional de la UE[1]

Axel Moberg

Resumen

El sistema de votación del Consejo de la UE ha estado sometido a constante negociación durante los últimos 15 años, a la vista de las sucesivas ampliaciones y desembocando en el Tratado de Niza y el Tratado Constitucional. Este último reemplazó el tradicional sistema de votos ponderados por una doble mayoría del 55% de los Estados miembros y del 65% de la población. El debate debería entenderse fundamentalmente desde la perspectiva del equilibrio de poder entre los países grandes y pequeños en una Unión ampliada. Este documento pretende explicar los efectos de la doble mayoría con unos métodos más rudimentarios pero también más realistas que los cálculos del poder de voto, situándolos además en su contexto político. En él se demostrará que las duras críticas vertidas contra el sistema impuesto por el Tratado de Niza por considerarse complejo y poco eficaz son en gran parte exageradas. Con la mayoría doble impuesta por el Tratado Constitucional el equilibrio de poder entre los Estados miembros quedaría determinado enteramente, en la práctica, por el tamaño de sus poblaciones. El número de Estados muy rara vez desempeñaría algún papel, independientemente de los umbrales impuestos para las poblaciones o los Estados. El resultado es una variación sustancial del equilibrio entre los Estados miembros. Éste fue el aspecto más polémico de las negociaciones sobre el Tratado Constitucional, pero tras su firma apenas ha vuelto a debatirse. Ahora que los tratados van a volver a negociarse vuelve a plantearse esa cuestión, y es probable que Polonia, y también posiblemente la República Checa, formulen propuestas para un modelo distinto. Por tanto, el documento examina también otras opciones, en caso de que se produzca un debate sustancial sobre esta cuestión, así como las posibilidades de que éstas puedan llegar a permitir que se alcance un acuerdo.

Antecedentes: ampliación, equilibrio de poder y "legitimidad"

Desde la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1958, las decisiones por mayoría cualificada (votación por mayoría cualificada) se han venido basando en un sistema de votos ponderados con una sobrerrepresentación de los países de pequeño y mediano tamaño ("proporcionalidad decreciente"). El sistema se ha debatido extensamente, junto con otras cuestiones institucionales, en las últimas ampliaciones y Conferencias Intergubernamentales (CIG) sobre modificaciones a los tratados que culminaron en Amsterdam (1997) y Niza (2000). Con la vista puesta en la ampliación a los países de Europa central y del Este, en Niza se alcanzó un acuerdo sobre los cambios institucionales necesarios para esta ampliación. El sistema de votación consistía en mayorías cualificadas de los votos ponderados y de la población y en una mayoría de los Estados miembros. Hasta ese momento no se había cuestionado el principio de la degresividad.

El debate sobre el sistema de votación en la UE debe entenderse desde la perspectiva del equilibrio de poder entre los distintos Estados miembros. Algunos de los Estados miembros de mayor tamaño[1] han venido expresando su gran preocupación por la disminución de su cuota de votos con la admisión de nuevos miembros (como sucedería en cualquier club) y su deseo de volver a la situación anterior. En términos absolutos, la cuota de Francia, por ejemplo, se ha reducido desde casi un 25% en la CE-6 inicial hasta aproximadamente un 8,4% en la UE-27. La infrarrepresentanción de los Estados grandes también se ha incrementado ligeramente al aumentar la cifra de Estados pequeños y sobrerrepresentados. España también ha mostrado su preocupación

[1] En el presente documento esto se refiere a los cuatro de mayor tamaño: de Alemania a Italia. España y Polonia constituyen un grupo aparte. Los países de mediano tamaño van desde los Países Bajos hasta Bulgaria. Todos los demás son considerados pequeños.

por el equilibrio de poder tras la ampliación "a los países del norte" en 1995. A menudo se emplean las expresiones "legitimidad democrática" o "instituciones eficaces" para referirse a un mayor peso. Dicho esto, la cuota de cada uno de los países de menor tamaño también se ha reducido, la sobrerrepresentación de todos ellos se ha reducido en el mismo porcentaje y las proporciones entre un determinado país grande y un determinado país pequeño no cambiaron hasta Niza (Moberg, 1998, 2002).

El sistema de votación, al igual que otras secciones del Tratado de Niza, ha sido cada vez más criticado en el debate público, entre otros por los Gobiernos (Francia y Alemania) que en su día lo diseñaron. Se ha argumentado que el sistema es extremadamente complicado y de difícil aplicación, que España y Polonia obtuvieron demasiado poder en comparación con los cuatro grandes y que los elevados umbrales fijados para poder alcanzar una mayoría cualificada llevarían a una esclerosis, o incluso una parálisis, del proceso de toma de decisiones. Este último temor se basa fundamentalmente en estudios académicos sobre el poder de voto (Baldwin *et al*., 2001; Felsenthal y Machover, 2001). Existe incluso el temor contrario: que el sistema propicie un directorio de los países grandes (*The Economist*, 2000).

Existen diversos motivos para las críticas al sistema de Niza, algunos de ellos de carácter emocional. Obviamente se produjo cierta confusión en Niza y posteriormente se tuvieron que aclarar ciertos aspectos. En el debate público, muchos no entendieron, o aceptaron, el limitado mandato de la CIG de Niza. Lo que es más importante, los países grandes esperaban obtener más. Algunos países de pequeño y mediano tamaño quizá esperaron salir del proceso sin ninguna reponderación sustancial, a pesar de los compromisos que adquirieron en Amsterdam. Alemania insistió en un mayor peso que reflejara el aumento de su población tras la reunificación. Francia se resistió, insistiendo en la "paridad" histórica. Los Países Bajos y Bélgica tuvieron una disputa similar, y otros países también tuvieron problemas con el mayor peso de los países vecinos. La supuesta "ineficacia" del sistema también desempeñó su papel. En el ambiente se respiraba cierto aire de revanchismo.

Al final volvió a surgir la cuestión, en el contexto de una completa reforma de los tratados durante la Convención sobre el futuro de Europa que finalizó en 2003 y una CIG que finalizó en 2004, y se aprobó un Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa. Su proceso de ratificación se ha suspendido parcialmente tras el "no" de los referendos celebrados en Francia y los Países Bajos y el "no silencioso" del Reino Unido y quizá también de otros países. La Presidencia alemana intenta ahora "reiniciar" las negociaciones sobre un nuevo tratado. Las cuestiones institucionales, y en particular el sistema de votación, se convertirán sin duda en el motor impulsor de esas negociaciones. Las demás partes del Tratado Constitucional pueden considerarse mayoritariamente un reciclado de los viejos tratados.

Objetivo y métodos del documento

El objetivo de este documento es analizar el sistema de votación bajo el Tratado Constitucional y el modo en que éste afecta al equilibrio de poder entre los Estados miembros. Para ello se basará fundamentalmente en comparaciones entre este sistema de votación y el previsto en el Tratado de Niza, que se perfiló como principal alternativa durante las negociaciones. La mayor parte de los estudios se muestran de acuerdo en que la doble mayoría supondría un cambio importante en dicho equilibrio en favor de los países grandes, y algunos expertos han expresado su preocupación por ello. Antes de alcanzarse un acuerdo definitivo en la última CIG, un grupo compuesto por casi 50 expertos se manifestó en contra mediante una carta abierta. Sin embargo, los estudios actuales apenas han explicado por qué se produce una variación del equilibrio, que es lo que tratará de explicar el presente trabajo. El documento no pretende basarse en ninguna teoría concreta, sino enfrentar los estudios predominantes en materia de poder de voto con el contexto político y con lo que verdaderamente se trató en las negociaciones.

El documento sólo analizará el sistema de votación, no otras cuestiones institucionales más o menos conexas, como el equilibrio institucional, la figura de un presidente permanente del Consejo Europeo, la de un "ministro de Asuntos Exteriores" para la Unión, el ámbito de aplicación de la votación por mayoría cualificada, etc.

El documento comienza con un breve comentario sobre la cuestión ideológica de fondo: de qué deberían tratar los sistemas de voto. A continuación se discute brevemente el proceso de toma de decisiones de la UE. Después se comentan brevemente los métodos basados en el poder de voto, en parte como respuesta a la crítica de Hosli y Machover (2004) a un documento anterior. Los apartados siguientes, que constituyen el núcleo del documento, dan una visión general de las negociaciones que desembocaron en el Tratado Constitucional, resumen las dos principales opciones y discuten los efectos de éstas y por qué la doble mayoría modifica el equilibrio. Por último, el documento comenta brevemente algunos modelos alternativos que por lo menos se mencionaron en los debates.

El trabajo se basa en cálculos relativamente sencillos de los efectos de las propuestas que se hicieron, en los argumentos que se emplearon en las negociaciones, los objetivos reales de los actores que intervinieron y el modo en que éstos podrían alcanzarse. Existen pocos documentos escritos que reflejen lo dicho en los debates entre los Estados miembros, por lo que el documento se basa en parte en las observaciones del autor como funcionario durante algunas de aquellas negociaciones.

En este documento, los cálculos del "poder" se basarán en la cuota de los Estados miembros con respecto al total de votos ponderados y a su peso en la minoría de bloqueo o la mayoría cualificada necesaria en diferentes sistemas de voto dada una determinada composición de la Unión. Para no crear confusión con la terminología empleada para hablar del poder de voto, nos referiremos a esas cuotas o ponderaciones como el "potencial" de voto/bloqueo de un Estado. El ratio entre la cuota de los votos y la cuota de la población de un país se emplea como medida sencilla de su sobre- o infrarrepresentación. A diferencia de otras medidas empleadas en las CIG, ésta ofrece un punto de equilibrio.

1. Digresión: ¿Qué es la "legitimidad democrática"?

Los autores que han tratado el tema tienen opiniones muy divergentes ideológicamente en cuanto al significado de "legitimidad democrática" en el contexto de la UE y acerca de si ésta es posible, o deseable siquiera, en el mismo sentido que en los Estados miembros. Algunos autores parecen creer que todos piensan como ellos y que no existen otras visiones. Este documento no pretende en absoluto ser normativo ni decidir qué forma "debería" adoptar un sistema de votación. Ésa es una decisión política. Sin embargo, como telón de fondo resulta necesario señalar las diferencias y citar algunos de los argumentos.

Estados
En un extremo se sitúa la visión jurídica tradicional de que la UE es una unión de Estados y que sus Gobiernos están representados en el Consejo. La redacción del Tratado actual y del Tratado Constitucional a este respecto es prácticamente la misma: "El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro...". El Consejo no está diseñado siguiendo el ejemplo de la Administración estadounidense, donde toda la población está representada a nivel federal, por encima del nivel estatal. Aun así, algunos han sugerido que en el Consejo debería emplearse el principio intergubernamental tradicional (un Estado, un voto), sistema en absoluto realista. Los votos ponderados han existido desde 1958, y los Estados miembros han venido insistiendo en un mayor peso en el Consejo, donde pueden actuar.

Ciudadanos
En el otro extremo se sitúa la visión (defendida, por ejemplo, por Emmanoulidis y Fischer, 2003) de que el principio de "una persona, un voto" también debería aplicarse a la Unión, y por tanto el peso de voto de cada Gobierno debería reflejar plenamente el número de habitantes al que representa. A menudo se presenta la doble mayoría como si éste fuera el propósito, dejando en el olvido a los Estados. Cabe recordar que no siempre es éste el caso en los Estados miembros –donde, por ejemplo, en ocasiones se favorece a las regiones rurales– o en sistemas federales –como el *Bundesrat* alemán o el Senado estadounidense–.

Poder de voto
Los estudios sobre el poder de voto han sido la corriente dominante en los estudios académicos sobre esta materia de los últimos 15 años. En última instancia, todos ellos se basan en la teoría de Penrose (1946) de que cada votante debería tener la misma posibilidad de decidir (indirectamente) la posición de su Gobierno. La conclusión, bastante cauta, de Penrose fue, en sus propias palabras, que "es más probable que los Gobiernos que representan.... a pequeñas naciones... sean más representativos que los que representan a grandes grupos de personas". Penrose pensaba (1952) que sería "más equitativo" que los pesos fueran proporcionales al número de personas representado por cada Gobierno, que, según su argumento, es prácticamente la raíz cuadrada del número de votantes. Algunos de sus seguidores posteriores, como Hosli y Machover, se muestran menos cautos y ven en esto la "aplicación correcta del principio de una persona, un voto". El realismo de la teoría de Penrose es discutible. Debería ser posible comprobar empíricamente si el Gobierno de Alemania es mucho menos representativo que el de, por ejemplo, los Países Bajos.

Estados y ciudadanos
El Tratado Constitucional introdujo una nueva cláusula: que la Unión se basa tanto en los Estados miembros como en los ciudadanos. En la Convención no se discutió demasiado este punto. Quizá fue el modo de abonar el terreno para la propuesta del Presidium sobre la doble mayoría y un mayor peso para los países grandes. No está claro que este principio sea siquiera relevante para la toma de decisiones del Consejo, donde están representados los Gobiernos.

¿Sólo una solución de compromiso?
Un sistema de voto degresivo, como el existente con anterioridad al Tratado de Niza, podría considerarse una solución de compromiso que tuviera en cuenta al mismo tiempo a los Estados y a las poblaciones. Además, un sistema donde las poblaciones estuvieran equilibradas podría de alguna forma contribuir a dotar a las decisiones de la UE de mayor legitimidad. Hay que señalar que la doble mayoría, o incluso la triple prevista por el Tratado de Niza, no son soluciones de compromiso. Cada criterio puede emplearse de forma independiente con todo su peso para bloquear determinadas decisiones.

2. La toma de decisiones en la UE

El proceso de toma de decisiones en el Consejo ha sido ampliamente tratado por, entre otros, Hayes-Renshaw y Wallace (2006). El autor sólo precisa resaltar algunos puntos: las decisiones suelen tomarse por consenso; a los Estados miembros les mueven sus intereses nacionales, pero también un deseo común de avanzar, de permanecer dentro de la corriente dominante y, sobre todo, de no quedarse aislados.

Esas decisiones se han llegado a describir como "decisiones tomadas ante la posibilidad de un voto". Los votos son sólo armas en potencia. La amenaza de una decisión por mayoría constituye una poderosa herramienta de creación de consenso. Hasta ahora había sido necesaria una amplia mayoría para poder adoptar una decisión. Y ningún grupo razonablemente homogéneo tiene una mayoría por sí solo. Las minorías de bloqueo constituyen una poderosa herramienta para la obtención de concesiones. Pueden considerarse la clave de la toma de decisiones. El mantenimiento

de las posibilidades de bloqueo ha sido el *leitmotiv* subyacente de las últimas negociaciones sobre el sistema de votación. La declaración nº 21 del Tratado de Niza supone un buen ejemplo: de hecho, define la mayoría cualificada en la UE-27 a través de la minoría de bloqueo. Probablemente el motivo de que resulte tan importante el bloqueo no sea que políticamente dé más satisfacciones bloquear decisiones poco deseables que respaldar las deseables (como consideran Hosli y Machover), sino que es más fácil influir mediante una minoría de bloqueo que mediante una mayoría, como ponen de manifiesto la mayoría de los estudios empíricos sobre esta materia.

Las minorías de bloqueo son un elemento dinámico del proceso. No frenan la toma de decisiones. Que se bloquee una decisión sólo implica que se seguirá negociando hasta que se alcance una solución (aceptable al menos para una mayoría). Los países que forman parte de la minoría de bloqueo reciben propuestas de los demás países para alcanzar compromisos. Cuando se hace evidente que no existe ninguna minoría de bloqueo, los Estados miembros se agrupan rápidamente en torno a una posición de compromiso y aquéllos que se oponen se ven obligados a luchar por sus intereses lo mejor que pueden. La Presidencia decide si la propuesta cuenta con apoyo, en la mayor parte de los casos sin necesidad de voto. Los Estados miembros sólo votan abiertamente en contra cuando quieren demostrar a sus ciudadanos que han luchado hasta el final (véase Mattila, 2004). Si ningún Estado miembro se opone activamente a la conclusión de la Presidencia, puede adoptarse una decisión con el apoyo de una mayoría menor a la mayoría cualificada, o incluso de una minoría. De hecho, esto mismo puede suceder también en cuestiones que requieran unanimidad. El aspecto clave es que alguien se oponga activamente.

Si se trata de una cuestión que requiera una mayoría cualificada, antes o después se llegará a un acuerdo. La experiencia demuestra que la gran mayoría de las propuestas han conseguido llevar a decisiones. La evidencia demuestra que sólo unas pocas decisiones sobre cuestiones que requieran mayoría cualificada hayan sido objeto de un bloqueo indefinido por parte de una minoría. Esto no quiere decir que el proceso no lleve su tiempo, cueste dinero y ponga a prueba los nervios de todos los interesados. Los pesos y umbrales determinan el poder de negociación de los Estados miembros. No deciden *si* se tomará una decisión, sino más bien *qué* decisión se tomará.

El enfrentamiento entre grandes y pequeños: ¿el verdadero problema?
Por norma general, los Estados pequeños y grandes no están enfrentados los unos a los otros en la vida real. El enfrentamiento sólo se produce en las negociaciones sobre el sistema de votación y otras cuestiones institucionales. En la toma de decisiones diaria algunos Estados de menor tamaño a menudo coinciden en sus intereses con algunos de los grandes. Si se tiene en cuenta el peso de los aliados potenciales, podrían considerarse la "parte ganadora" en algunos aspectos, aun cuando una modificación del sistema de votación favoreciera a los Estados grandes. Éste podría ser el caso de los contribuyentes netos, donde los países grandes pesan mucho, frente a los beneficiarios netos.

El temor de que la UE se convierta en un "directorio" al servicio de los países grandes es exagerado. Aun así, no debería pasarse por alto el poder de fijar la "agenda". Los Estados grandes han mostrado en los últimos años una clara tendencia a realizar consultas directas y tratar de llegar a acuerdos sobre cuestiones estratégicas. Esto no significa necesariamente que tengan intereses comunes. Más bien debido a que tienen intereses opuestos son capaces de alcanzar acuerdos duraderos. Una vez que han llegado a un acuerdo probablemente les resulte difícil a los demás Estados reabrir la cuestión ya acordada, pero es probable que ese tipo de acuerdos haga más fácil que la UE en su conjunto pueda llegar a una decisión en negociaciones complicadas, como en lo relativo a las disposiciones financieras.

3. Poder de voto

Este documento no emplea métodos basados en el poder de voto, que tienden a pasar por alto algunos aspectos importantes. En un aspecto concreto, el de la eficacia, esos métodos han inducido más bien a error.

Los estudios que emplean esos métodos calculan el poder conferido a un país por el sistema de votación, calculando en cuántas de las millones de coaliciones teóricamente posibles puede decidir el resultado un Estado votando a favor o en contra de una determinada propuesta. La mayoría de los estudios se basan en la presunción de que cualquier Estado puede adoptar cualquier postura con respecto a una cuestión cualquiera, o permanecer indiferente, y que todas las coaliciones son igualmente probables (lo que se conoce como Cultura de Coalición Imparcial, *Impartial Coalition Culture*).

Los autores son muy conscientes de que esa presunción no se cumple en la vida real (este documento no entra en si la Cultura Anónima Imparcial, *Impartial Anonymous Culture*, empleada por Felderer *et al.* y Feix *et al.*, en la que se desconoce la probabilidad de que un actor se comporte de una manera u otra, resulta o no más adecuada). Hosli y Machover justifican el enfoque basado en el poder de voto en la necesidad de diferenciar entre un poder *a priori* que se deriva directamente del sistema de votación, por un lado, y el poder real que ejerce un país y que depende de su posición en el escenario político, por otro. De hecho también sostienen que las prioridades de los Estados miembros cambian bastante con el tiempo y que hay tantas cuestiones relacionadas entre sí que el enfoque *a priori* es el que más se aproxima a la media a largo plazo del poder real.

Garrett y Tsebelis, entre otros, han criticado los métodos basados en el poder de voto por no tener en cuenta la distribución espacial de las posturas políticas de un Estado miembro, así como los efectos del entorno institucional, por no ser aditivos para los miembros de coaliciones (a diferencia de las medidas empleadas aquí) y por no incluir las preferencias de los Estados miembros. Albert los ha criticado, entre otros motivos, por no contener ninguna ciencia "política" y por no tener en cuenta los conocimientos actuales acerca de la forma real en que se comportan los Estados miembros.[2]

La objeción más significativa del autor es el que el propio concepto de poder como la capacidad de un Estado miembro para inclinar la balanza resulta cuestionable. Ésa no es la cuestión en el trabajo diario ni en las negociaciones sobre el sistema de votación. Como han señalado Laruelle *et al.* (2006), lo que preocupa a los Estados miembros es el resultado del proceso de toma de decisiones y estar en la parte ganadora de una mayoría o una minoría de bloqueo al lado de los países de mentalidad afín. El peso formal es lo que cuenta cuando los Estados miembros tratan de formar una mayoría o una minoría de bloqueo. En las negociaciones sobre sistemas de voto los Estados miembros analizan la forma en que éstos les afectarían a ellos y a sus previsibles aliados en una serie de cuestiones previsibles. Empíricamente éstas son relativamente estables (Elgström *et al.*, 2001).

Un cómputo sencillo y mecánico del número de coaliciones, sin ponderación alguna, resulta una herramienta muy rudimentaria para medir el poder. El autor duda incluso de que sea posible encontrar una medida universal. Al final, el potencial de voto debe considerarse a la luz de la propia percepción que los Estados miembros tienen de sus prioridades y sus previsibles aliados. Este documento sólo tiene en cuenta unas cuantas posibles coaliciones concretas (Estados grandes, beneficiarios o contribuyentes netos, miembros nuevos y antiguos, partidarios y no partidarios de la reforma de la PAC, el libre comercio, etc.) Emmanouilidis y Fischer (2003) se centran en otras coaliciones distintas.

[2] Algunos ejemplos recientes interesantes son Zimmer *et al.* y Hayes-Renshaw *et al*.

Los estudios sobre el poder de voto tampoco analizan los efectos de cada uno de los componentes del sistema de votación ni los sitúan en un contexto político, lo que hace que pasen por alto aspectos importantes y los motivos de que se fijase el sistema de la forma en que se hizo. Éste es el caso, por ejemplo, de los efectos del criterio por población establecido en el Tratado de Niza, el papel de la "asamblea legislativa" y la desaparición del umbral para votos ponderados.

Por último, los efectos combinatorios deberían pasar a ser menos interesantes a medida que el número de coaliciones teóricamente posibles aumenta desde sólo 64 en los inicios a 135 millones con la UE-27. Deberían desaparecer efectos como la situación "nula" en que se encontraba Luxemburgo[3] entre 1958 y 1973 y el poder de voto debería seguir aproximadamente la misma dirección que los pesos. Chang *et al*. (2005) mostraron que la diferencia entre la proporción de votos y el índice de poder de Banzhaf disminuye estadísticamente si el número de Estados es elevado y el umbral se sitúa en un 50% aproximadamente, pero advirtieron de que ésta aumenta rápidamente a umbrales elevados como consecuencia del "efecto unanimidad". Słomczyński y Życzkowski (2006) observaron que con 27 Estados miembros la diferencia desaparece en el umbral del 61,6% y posteriormente vuelve a aumentar a umbrales más elevados. De hecho, la diferencia también es marginal con el sistema establecido por el Tratado de Niza. En la UE-27, el índice (calculado por Felsenthal y Machover, 2001) difiere del peso en sólo 0,07-0,62 puntos porcentuales por cada país.

Para resumir, los cálculos del poder de voto pueden resultar lógicos y relevantes para grupos con un número reducido de actores y cuestiones claras, pero su idoneidad resulta cuestionable en el proceso de toma de decisiones de la UE, que se mueve mayoritariamente por consensos y que presenta un elevado número de miembros.

Negociaciones, no partidas de bingo

Muchos estudios (Baldwin *et al.*, 2001; Felsenthal y Machover, 2001; Lane y Maeland, 2002) emplean también métodos basados en el poder de voto para calcular la probabilidad de que la Unión alcance una decisión. Sostienen que la "efectividad" (o eficacia) de la toma de decisiones disminuye radicalmente al aumentar los umbrales, y al aumentar el número de miembros con el mismo umbral que en sucesivos cálculos de probabilidad. Hosli y Machover sostienen que, desde 1981, las "probabilidades" de que se termine tomando una decisión ya han disminuido de 6:1 a 12:1, aunque también apuntan a conclusiones opuestas.

Laruelle *et al.* (2004) han tratado, como primer paso, de hacer los cálculos más realistas excluyendo aquellas coaliciones en las que no existe una mayoría de Estados miembros. Este enfoque muestra que esos cálculos de probabilidad son, como poco, extremadamente exagerados. Si la probabilidad de que los Estados miembros adopten cualquier postura es la misma en cada una de las cuestiones, sencillamente no podría existir siquiera una mayoría simple de población, Estados o votos en más de la mitad de los casos aproximadamente.

Aun así, la principal objeción del autor a los cálculos de la "efectividad" es que la toma de decisiones de la UE se considera una partida de bingo en la que los Estados miembros emiten su voto en un momento dado, sin tener en cuenta a los demás, y de esta forma se llega o no se llega a una decisión. El error crucial que se está cometiendo es que el proceso de toma de decisiones de la UE no es un juego en el que el azar determina el resultado, sino un proceso de negociaciones, como se ha mostrado anteriormente.

Aun cuando sea cierto que la toma de decisiones se ha ampliado hasta tocar en mayor profundidad temas delicados y abarcar otros ámbitos, que los métodos de trabajo han cambiado y que ha aumentado la participación del Parlamento, no está claro que se haya producido ninguna

[3] Según los estudios de poder de voto, Luxemburgo no pudo nunca inclinar la balanza en las decisiones tomadas durante ese período.

ralentización significativa del proceso (de haberse producido alguna) en los últimos años. Si se hubiera producido, las partes implicadas lo habrían detectado y discutido. Más bien podría ser incluso al revés. En conclusión: los cálculos de la "efectividad" poco tienen que ver con la realidad.

4. De Niza a la doble mayoría

Según el Tratado de Niza (en realidad, según una declaración que se ajunta al mismo), el peso de los nuevos Estados miembros se integró en el Tratado de Adhesión, concluido en Copenhague en diciembre de 2002. Estaba previsto que entrara en vigor el 1 de enero de 2005. Puesto que la ampliación a los 10 primeros nuevos miembros iba a producirse el 1 de mayo de 2004, se incluyó provisionalmente a esos Estados en el sistema de ponderación antiguo, anterior a Niza, durante un período de transición que duraría hasta el 1 de noviembre de 2004, momento en que empezó a aplicarse el sistema de votación de Niza.

En Niza también se acordó celebrar una nueva CIG en 2004 para debatir la simplificación de los tratados, una definición más clara de las competencias de la Unión, el papel de los parlamentos nacionales y el valor jurídico de la Carta de Derechos Fundamentales. En la cumbre celebrada en Laeken en diciembre de 2001 se decidió convocar una "Convención" con el mandato de preparar la CIG, compuesta por representantes de los parlamentos nacionales de todos los Estados miembros y países candidatos, el Parlamento Europeo, los jefes de Gobierno y la Comisión. El mandato de la Convención se amplió para abarcar la identificación de formas de simplificar los tratados, hacer la Unión más eficaz y democrática y analizar la conveniencia de aprobar una "Constitución" para la UE.

Resulta significativo que la Convención adoptara el nombre de "Convención para el futuro de Europa". Ninguna de las cuestiones tratadas guardaba relación directa con la ampliación, aun cuando los medios y los políticos rara vez hicieran esa distinción. Cabe preguntarse si el mandato de la Convención abarcaba siquiera alguna de las cuestiones de Niza, que acababan de acordarse. Se habló muy en general de mayor legitimidad democrática y mayor transparencia, pero ninguna de las 57 cuestiones concretas del documento tenía que ver con las cuestiones de Niza: hasta la mitad de la Convención no quedó claro siquiera que fueran a incluirse en la agenda.

Puesto que esas cuestiones son extremadamente delicadas, apenas se han analizado abiertamente en las CIG, y en consecuencia las delegaciones no siempre han sido plenamente conscientes de las repercusiones de las distintas opciones. En la Convención, que por lo demás supuso un paso hacia adelante en materia de transparencia, se produjeron aún menos análisis. El Presidium no nombró ningún grupo de trabajo especial para esta cuestión, como para muchas otras, y sólo se debatió en unos cuantos debates plenarios al final de la Convención.

Finalmente, el Presidium de la Convención terminó proponiendo sustituir el sistema de Niza y el sistema tradicional de votos ponderados por un sistema de doble mayoría (mayoría de Estados miembros que representase al menos el 60% de la población total de la UE). Esto se incluyó en la propuesta de Tratado Constitucional. La propuesta resultó polémica ya en la misma Convención: algunos miembros dejaron claro que no aceptaban ese aspecto de la misma.

Tras la Convención tuvo lugar una nueva CIG que comenzó en octubre de 2003. Los países grandes básicamente respaldaron el modelo de la Convención. España y Polonia abogaron inicialmente por el sistema previsto en el Tratado de Niza, o al menos por un compromiso negociado basado en Niza. Una serie de países de pequeño y mediano tamaño mostraron preferencia por el sistema previsto en el Tratado de Niza, mientras que otros aceptaron la doble mayoría pero abogaron por la "paridad", es decir, el mismo porcentaje para los dos criterios. Tras una cumbre fallida en diciembre de 2003, y un cambio de Gobierno en España, se produjo un cambio de opinión, que paso a inclinarse hacia una modificación de la doble mayoría. Las negociaciones finales en junio de 2004

se basaron en una doble mayoría a partir de 2009, con cambios en los porcentajes necesarios para una mayoría cualificada y algunas cláusulas adicionales.

5. Las normas de Niza no son tan complicadas

Los criterios de Niza/Copenhague consisten en tres elementos:

(1) Votos ponderados con proporcionalidad degresiva, como en el viejo sistema. La ponderación cambia ligeramente en favor de los países grandes. El umbral de la mayoría cualificada se aumenta hasta el 73,91% para la UE-27.

(2) Mayoría de Estados miembros. Se mantiene la antigua disposición de que son necesarios dos tercios de los Estados miembros cuando el Consejo no decida a propuesta de la Comisión.

(3) Posibilidad de que los Estados miembros exijan que la decisión sea respaldada por una cantidad de Estados miembros que represente al menos el 62% de la población.

A todos los efectos prácticos, los únicos factores importantes son los votos ponderados y el criterio del 62% de la población. El criterio de la población tiene un único efecto: otorga a Alemania un potencial de bloqueo sustancialmente mayor que sus 29 votos, y por tanto mayor peso que al resto de los países grandes (de forma menos visible). Alemania puede constituir por sí sola prácticamente media minoría de bloqueo. Este potencial de bloqueo sólo puede usarse en coalición con otros países grandes, de forma que este criterio sólo resulta relevante cuando Alemania se opone a una propuesta, y puede obviarse en todas las demás situaciones. El motivo de que se introdujera este criterio fue, con toda probabilidad, el deseo de satisfacer las exigencias alemanas de obtener un mayor peso, no de garantizar un determinado porcentaje de la población. Los votos ponderados ya garantizaban de por sí que las decisiones tuvieran que ser respaldadas por un número de Estados miembros que representara al menos al 58,4% de la población.

La mayoría de Estados miembros puede tener una importancia simbólica, puesto que de otra forma podría haber sido posible en teoría, desde que existe la UE-25, alcanzar una mayoría cualificada en contra de una mayoría de los Estados miembros. En la práctica, sin embargo, sólo podría decidirse una cuestión si la mayoría de los Estados miembros se opusiera a un grupo que ya dispusiera de una mayoría cualificada de los votos y representara el 62% de la población. Con sencillas simulaciones queda claro que esto sólo es posible si prácticamente todos los Estados grandes se oponen a todos los pequeños,[4] es decir, si la minoría se compone de todos los Estados de la mitad superior de la tabla excepto, al margen, uno de mediano tamaño en términos de votos y dos de los Estados grandes en términos de población. Probablemente no se hayan producido nunca situaciones tan polarizadas.

Un aspecto del Tratado de Niza muy criticado es que apenas existe diferencia de votos (27 frente a 29) entre España/Polonia y Alemania, que tiene el doble de población. El criterio de la población compensa en parte a Alemania por esto. Si se traduce en votos con el mismo efecto, comparando manzanas con peras, las proporciones entre los potenciales de bloqueo de Alemania y España son más del orden de 41:27, aspecto que resulta razonable en un sistema degresivo. Por otra parte, la desproporción entre el peso de España y Polonia y el del Reino Unido, Francia e Italia, con una población de hasta un 50% superior, es evidente. El criterio de la población sirve de muy poco a los primeros. Pero el peso de España y Polonia no es irrazonablemente grande si se compara con el de los países de pequeño y mediano tamaño.

[4] Estos y otros cálculos pueden realizarse fácilmente con la herramienta de cálculo del autor, que puede descargarse del siguiente enlace: VOTEdemo07a.xls. El manual de instrucciones puede descargarse en Moberg052407WPUserManual.DOC.

6. La doble mayoría no es realmente doble

Suele hacerse referencia al modelo de la Convención como sistema de "doble mayoría". Sin embargo, éste modelo no es más que una versión de una doble mayoría, la de población y Estados miembros, que no se debatió demasiado en las CIG de Amsterdam y Niza. En aquel momento, Alemania y muchos otros países abogaban por una versión distinta, de votos ponderados y población, que fue básicamente la que se incorporó al Tratado de Niza.

La mayoría doble pone fin al sistema de votos ponderados, (1) *supra*, y a la sobrerrepresentación de los países pequeños. Sólo permanecen los otros dos criterios: (2) una mayoría de los Estados miembros en la propuesta de la Convención, y un 55% en el acuerdo de la CIG, con una suma de al menos 15 Estados, lo cual se consigue automáticamente en la UE-27; y, por último, (3) la exigencia de que se represente al 60% de la población, en la propuesta de la Convención, y al 65% en el acuerdo de la CIG. A diferencia de lo que ocurría en Niza, el criterio de población pasa ahora a ser obligatorio.[5]

De nuevo, la mayoría, o la minoría de bloqueo, de los Estados miembros rara vez desempeñará algún papel. Por tanto, la mayoría de Estados miembros no constituye un elemento equilibrador y no otorgaría a los Estados de pequeño y mediano tamaño voz real en el proceso de toma de decisiones. En la práctica, sólo se mantiene el criterio (3). El peso de los Estados miembros es directamente proporcional al tamaño de sus poblaciones.

En el acuerdo de la CIG se produjeron una serie de adiciones que empañaron la belleza original de la fórmula. En los casos en que el Consejo no actúe a propuesta de la Comisión, el umbral se eleva hasta el 72% de los Estados miembros (lo cual significa que, en teoría, una minoría de ocho Estados que represente al 3% de la población puede bloquear una decisión, frente al 5% fijado por el Tratado de Niza). Existe también una "doble llave" por la que se requieren al menos cuatro Estados para formar una minoría de bloqueo, lo cual significa que los Estados grandes renuncian en principio a la minoría de bloqueo de tres de ellos, aunque cualquier país, por muy pequeño que sea, serviría de cuarto socio simbólico. Por otra parte se introdujo una disposición especial para los casos en que casi se produzcan minorías de bloqueo pero no resulten suficientes por muy poco margen de diferencia. Esta disposición es una reminiscencia del "compromiso de Ioannina" de 1994.[6] Si tres cuartos de una minoría de bloqueo por número de Estados miembros o por población (en la UE-27, el 26,3% de la población o 10 Estados miembros) se opone a una decisión, la Presidencia deberá tratar de encontrar una solución satisfactoria en un "plazo razonable". Esta norma estará vigente al menos hasta 2014. En algunos casos esto otorga a las minorías pequeñas las mismas posibilidades de bloqueo (o incluso algo superiores) que el sistema de Niza, aunque de forma temporal.

7. Por qué se modifica el equilibrio

Pesos

Los cambios en el peso son claros y sencillos. Los votos ponderados del Tratado de Niza desaparecen y se sustituyen por la proporción de un Estado en el total de la población. Desaparece la degresividad. El efecto general puede apreciarse en la Tabla 1. Las ganancias y pérdidas de los Estados miembros en términos de peso, en comparación con Niza, son el valor invertido de su anterior sobre- o infrarrepresentación. El peso combinado de los cuatro Estados de mayor tamaño aumenta de un 34% de los votos a un 54% de la población. El peso de Alemania se duplica y el de

[5] La continuación del debate se basará en los umbrales de la CIG, la situación en la UE-27 y las cifras de población aprobadas por el Consejo para 2007.

[6] Para una explicación más detallada, véase Galloway (2002).

la mayor parte de los países grandes aumenta en un 40%-50% aproximadamente. España y Polonia obtienen mínimas ganancias, pero con la desaparición de la degresividad la diferencia con los países grandes aumenta hasta un límite superior incluso al existente antes de Niza, lo cual supone un duro golpe para la vieja ambición de estos países de ser considerados miembros de ese club. El peso de los países de mediano tamaño se reduce hasta un 60% aproximadamente, y el de los más pequeños mucho más.

El efecto combinado es que el peso de los Estados grandes aumenta aproximadamente 2,5 veces el de los demás. Por ejemplo, las proporciones entre Bélgica y Francia varían de aproximadamente 1:2,4 a prácticamente 1:6. Los países de mediano tamaño ganan con respecto a los pequeños, etc. En general, la doble mayoría debería eliminar los efectos de las últimas ampliaciones y devolver a los países grandes más o menos el peso que tenían en la UE-12.

Tabla 1. Variaciones en el peso del voto y el potencial de bloqueo

UE-27	Peso						Proporción de la MB (%)			
	Población	%	Votos Niza	%	"sobrerrep."	Variación en TC	Niza por Voto	Niza por Pob.	TC Pob.	Variación
MC			**255**	**73,91**				**62**	**65**	
MB			**91**	**26,38**				**38**	**35**	
Alemania	82.438	16,7	29	8,41	0,50	2,0	31,9	44,0	47,8	1,09
Francia	62.886	12,8	29	8,41	0,66	1,52	31,9	33,6	36,5	1,09
Reino Unido	60.422	12,3	29	8,41	0,69	1,46	31,9	32,3	35,0	1,09
Italia	58.752	11,9	29	8,41	0,71	1,42	31,9	31,4	34,1	1,07
España	43.758	8,9	27	7,83	0,88	1,13	29,7	23,4	25,4	0,85
Polonia	38.157	7,7	27	7,83	1,01	0,99	29,7	20,4	22,1	0,75
Rumanía	21.610	4,4	14	4,06	0,93	1,08	15,4	11,5	12,5	0,81
Países Bajos	16.334	3,3	13	3,77	1,14	0,88	14,3	8,7	9,5	0,66
Grecia	11.125	2,3	12	3,48	1,54	0,65	13,2	5,9	6,4	0,49
Portugal	10.570	2,1	12	3,48	1,62	0,62	13,2	5,6	6,1	0,46
Bélgica	10.511	2,1	12	3,48	1,63	0,61	13,2	5,6	6,1	0,46
Rep. Checa	10.251	2,1	12	3,48	1,67	0,60	13,2	5,5	5,9	0,45
Hungría	10.077	2,0	12	3,48	1,70	0,59	13,2	5,4	5,8	0,44
Suecia	9.048	1,8	10	2,90	1,58	0,63	11,0	4,8	5,2	0,48
Austria	8.266	1,7	10	2,90	1,73	0,58	11,0	4,4	4,8	0,44
Bulgaria	7.719	1,6	10	2,90	1,85	0,54	11,0	4,1	4,5	0,41
Dinamarca	5.428	1,1	7	2,03	1,84	0,54	7,7	2,9	3,1	0,41
Eslovaquia	5.389	1,1	7	2,03	1,86	0,54	7,7	2,9	3,1	0,41
Finlandia	5.256	1,1	7	2,03	1,90	0,53	7,7	2,8	3,0	0,40
Irlanda	4.209	0,9	7	2,03	2,38	0,42	7,7	2,2	2,4	0,32
Lituania	3.403	0,7	7	2,03	2,94	0,34	7,7	1,8	2,0	0,26
Letonia	2.295	0,5	4	1,16	2,49	0,40	4,4	1,2	1,3	0,30
Eslovenia	2.003	0,4	4	1,16	2,85	0,35	4,4	1,1	1,2	0,26
Estonia	1.345	0,3	4	1,16	4,25	0,24	4,4	0,7	0,8	0,18
Chipre	0.766	0,2	4	1,16	7,46	0,13	4,4	0,4	0,4	0,10
Luxemburgo	0.459	0,1	4	1,16	12,5	0,08	4,4	0,2	0,3	0,06
Malta	0.404	0,1	3	0,87	10,6	0,09	3,3	0,2	0,2	0,07
	492.881		345							

Minorías de bloqueo

Según el sistema de Niza, tres de los países grandes pueden mantener una mayoría de bloqueo en la UE-27, mediante el criterio del 62% de la población, siempre que Alemania sea uno de ellos. Éste resulta un elemento crucial, y el objetivo declarado de al menos el Reino Unido. Aunque resulte altamente improbable que esos Estados se opongan a una propuesta por sí mismos, y aunque esto no dé más que una visión parcial de los intereses de los Estados grandes, es un buen criterio para medir los efectos de los distintos sistemas.

Con la doble mayoría la situación no cambia drásticamente para las Estados grandes. En este contexto su peso era la población ya fijada en Niza. Ya tenían fijado un umbral alto para su minoría de bloqueo, que se redujo ligeramente en el acuerdo de la CIG. La "doble mayoría simple" con un 50% de los Estados y de la población, propuesta por la Comisión en Niza y desenterrada en la

Convención, habría reducido el potencial de bloqueo absoluto de los Estados grandes (y el del resto de los Estados en la misma proporción). En términos absolutos, cada uno de los Estados grandes, a excepción de Alemania, habría tenido incluso un potencial de bloqueo ligeramente inferior que si se hubiera mantenido el sistema original anterior a Niza. Y tres Estados grandes habrían dejado de constituir una minoría de bloqueo en la UE-27. El límite para ello se sitúa aproximadamente en el 59%. Con toda probabilidad ése fue el motivo de que en la Convención se propusiera el 60%.

Los países de pequeño y mediano tamaño se encuentran en una situación diferente. No sólo pierden peso, sino que además desaparece también el umbral relativamente alto de los votos ponderados y aumenta la minoría de bloqueo necesaria. Por tanto, pierden otro 25% de su potencial de bloqueo. La pérdida de potencial de España, a pesar del aumento de su peso, se debe enteramente a esto. El efecto combinado de eliminar la ponderación y reducir los umbrales es que el potencial de bloqueo de los Estados de mediano tamaño se reduce a menos de la mitad en comparación con Niza, y a incluso menos en el caso de los Estados miembros más pequeños.

Mayorías
Por lo que respecta a la creación de mayorías, el rebajar los umbrales tiene el efecto inverso: aumenta el potencial de voto de cada uno de los Estados. La cuota de Alemania se multiplica por más de dos y el de los demás Estados grandes aumenta en aproximadamente dos tercios. Algunos de los países que perderían potencial de bloqueo se perfilan en este caso como ganadores marginales (España, Polonia y Rumanía). Y ello mitiga la pérdida de peso de los demás Estados miembros.

Un aspecto interesante de la doble mayoría es que, en cierta medida, puede trasladar el foco de atención de los Estados miembros del potencial de poder bloquear decisiones a las posibilidades, relativamente mayores, de poder alcanzar mayorías. Bastan seis países para representar al 65% de la población, y lo único que hace falta entonces son nueve Estados más de entre los 21 posibles. Cualquier Estado miembro serviría; los votos de los Estados de mediano tamaño dejarían de ser tan esenciales.

Los umbrales no modifican el equilibrio
Los cambios en los umbrales de población sólo incrementan o reducen el potencial de bloqueo de todos los Estados miembros en la misma proporción. El aumento del umbral de Estado no tiene más que efectos mínimos. Además, si se aumenta el umbral de población sólo podrá ser decisiva la mayoría de Estados miembros si se produce una polarización aún mayor entre países grandes y pequeños. Dicho esto, el valor absoluto del umbral determina si determinadas coaliciones pueden o no ejercer un bloqueo. De esto fundamentalmente trataron las negociaciones de la CIG. Un umbral más elevado aumenta las probabilidades. Pero también aumenta el potencial de bloqueo de otras coaliciones con intereses opuestos.

8. ¿Hay otras opciones?

Los países grandes parecen estar decididos a conseguir que se apruebe el sistema de doble mayoría. Alemania está igualmente decidida a ganar más peso que los demás Estados grandes, y probablemente considere que la doble mayoría es el único modo de conseguirlo. Está por ver si habrá algún deseo de entablar un verdadero debate sobre esta cuestión en la próxima CIG. De ser así, podrían imaginarse otra serie de soluciones sencillas y equilibradas, siempre que los países grandes estén dispuestos a aceptar una diferenciación entre Alemania y el resto.

¿Por qué no despegará la opción de la raíz cuadrada?
El realismo de las teorías de Penrose ya se ha discutido anteriormente. Dicho esto, la opción de la raíz cuadrada conseguiría una degresividad constante y equitativa en todo el sistema. En las negociaciones de Niza la delegación sueca formuló una propuesta basada en esta máxima. Sin

embargo, ésta no se basó en las teorías de Penrose y sólo se pretendía que se entendiese como un compromiso práctico (Moberg, 2002). En un momento dado, diversas delegaciones se mostraron dispuestas a aceptar esa propuesta; si fue por altruismo o con algún fin táctico es otra cuestión. El modelo no consiguió la aceptación en Niza, probablemente porque algunos de los Estados miembros grandes esperaban conseguir más ventajas y recelaban de un mayor poder para Alemania. En última instancia los Estados grandes lograron algo más, particularmente mediante el criterio de población (lo irónico es que en el sistema de votos ponderados la mayor parte de ellos obtenía uno más de forma individual, pero uno menos de forma combinada). El reparto que dispone el Tratado de Niza es en realidad bastante parecido al de la raíz cuadrada en cifras absolutas. Polonia obtuvo cuatro votos que habría obtenido Alemania si el sistema de Niza hubiera empleado el criterio de la raíz cuadrada, mientras que España obtuvo tres de Rumanía. Por lo demás la diferencia es de tan sólo ± un voto aproximadamente para un puñado de países.

Tabla 2. Votos en Niza y con una degresividad equitativa

UE-27	Votos							
	Niza	345 votos redistribuidos con diferentes grados de proporcionalidad plena (cifras de población para 2007)						
		50% = raíz cuadrada	60%	65%	70%	80%	90%	100% = TC
Alemania	29	33	38	40	42	48	53	58
Francia	29	29	32	34	35	38	41	44
España	27	24	26	26	27	29	30	31
Rumanía	14	17	17	17	17	16	16	15
Países Bajos	13	15	14	14	14	13	12	11
Bélgica	12	12	11	10	10	9	8	7
Suecia	10	11	10	10	9	8	7	6
Dinamarca	7	8	7	7	6	5	5	4
Irlanda	7	7	6	6	5	4	4	3
Letonia	4	5	4	4	3	3	2	2
Luxemburgo	4	2	2	1	1	1	0	0

La fórmula de la raíz cuadrada se ha ido adaptando en función de los distintos acontecimientos. Słomczynski *et al*. ("modelo jagielloniano"), los signatarios de la carta abierta, Plechanovová y, más recientemente, el Gobierno polaco han sugerido modelos basados en la raíz cuadrada, con un umbral considerablemente inferior, en el último de los casos del 62%. Esto hace las propuestas aún menos realistas, ya que se disminuiría radicalmente el potencial de bloqueo de los países grandes. Con la fórmula de la raíz cuadrada y el umbral de Niza, tres Estados grandes (incluyendo Alemania) constituirían el 99% de una minoría de bloqueo, siendo el umbral propuesto sólo el 67% de la minoría de bloqueo. Las probabilidades podrían serían mayores si, por el contrario, se aumentase ligeramente el umbral.

Pero la curva podría hacerse más pronunciada

También es posible hacer la curva más proporcional a la población que la raíz cuadrada, pero aún así mantenerla estrictamente degresiva. El "método H", como lo llamaremos en este documento en honor a Anders Hagelberg, que señaló esta posibilidad al autor, proporciona todo un abanico de opciones a diferentes niveles de proporcionalidad (el método empleado por Felderer *et al*. se basa esencialmente en la misma idea). En principio, los únicos puntos que habría que negociar serían entonces la pendiente de la curva y el umbral.

La fórmula matemática es bastante sencilla. La raíz cuadrada puede definirse como "(peso en proporción a) la población elevada a 0,5". En principio puede reemplazarse el valor de la potencia por cualquier otra cifra. En términos sencillos podría decirse que el valor H (multiplicado por 100) representa un porcentaje de la proporcionalidad. El valor 0 es el mismo peso para todos los Estados miembros, 50 la raíz cuadrada, 59 el máximo potencial de bloqueo de todos los países con arreglo a Niza y 100 la proporcionalidad plena, como en la doble mayoría.

En la Tabla 2 se incluyen algunos ejemplos, con un Estado miembro por grupo y los 345 votos de Niza redistribuidos con diferentes pendientes. Unos niveles del 60% o más asegurarían de forma automática que todas las decisiones cuentan con el apoyo de un número de Estados miembros que represente al menos el 65% de la población (con los umbrales de Niza), y en gran medida mantendrían los grupos de Niza. Con niveles en torno al 70% los Estados grandes tendrían aproximadamente el mismo grado de infrarrepresentación que tenían en la CEE-6 originaria.

Este método también podría emplearse para lograr un reparto constante de los escaños en el Parlamento, que, según el Tratado Constitucional, debería ser "degresivo" de una forma indefinida. Conforme al Tratado de Niza, el reparto de los escaños se encuentra a medio camino entre la raíz cuadrada y la proporcionalidad plena, con un valor H de 77 aproximadamente.

Más votos para los Estados grandes
Técnicamente, con el sistema de Niza resulta bastante fácil llegar a una solución de compromiso, otorgando algunos votos más a los países grandes. El criterio de población pasa a ser entonces superfluo y podría eliminarse. En la cumbre de diciembre de 2003 se sugirió asignar cuatro votos más a Alemania, que habrían bastado para mantener su minoría de bloqueo en la UE-27 y al mismo tiempo habrían garantizado que una mayoría de los votos representase al menos el 62% de la población. La propuesta fue rechazada. Podría seguirse por ese camino. Doce votos más para Alemania, y posiblemente uno más para Francia y el Reino Unido, equivaldrían a su potencial de bloqueo con el criterio de población de Niza. Sin embargo, esto crearía enormes discrepancias entre esos Estados, que podrían evitarse con un reparto más degresivo, como conceder seis votos más a Alemania y tres o más a cada uno de los demás.

La solución más fácil: Estados y población en el mismo saco
Otra solución sencilla sería otorgar un número fijo de votos a todos los Estados miembros independientemente de su tamaño, y luego algunos votos más en relación con su población (Moberg, 1998). La suma de ambos factores constituiría el peso de un Estado miembro. Esto conseguiría el efecto reivindicado por la doble mayoría: tener en cuenta al mismo tiempo los Estados miembros y las poblaciones. A diferencia de lo que ocurriría con la doble mayoría, el número fijo de votos otorgaría algún peso real a los Estados pequeños. El equilibrio entre Estados miembros dependería de las proporciones entre el número total de votos "fijos" y "proporcionales". Los Estados de mediano tamaño perderían en prácticamente todos los casos, pero menos que en el sistema de doble mayoría. La forma más fácil de conseguir esto sería sencillamente añadir X millones a la población de cada país en la mayoría doble. Con cualquier cifra inferior a los 13 millones los Estados grandes salen ganando en comparación con el sistema de Niza. En torno a los 8 millones se restaura el grado de infrarrepresentación que tenían originariamente en la CEE-6. Con 5 millones o más el Estado más pequeño de todos obtendría el mismo peso que con el sistema previsto en el Tratado de Niza.

Conclusiones

El principal motor impulsor de las negociaciones sobre el sistema de voto propuesto por la Convención fue el deseo de los Estados grandes de mantener su posición, y en concreto su poder de bloqueo, tras las ampliaciones.

Los miembros que inicialmente se opusieron a la doble mayoría presentaban agendas distintas. El principal objetivo de los miembros que alzaron protestas más enérgicas, España y Polonia, era seguir siendo "casi" uno de los países grandes y mantener su potencial de bloqueo. Los países de pequeño y mediano tamaño, que tenían más que perder, hicieron menos ruido. La mayoría de ellos no abogaron seriamente por el modelo de Niza, sino que terminaron por aceptar la doble mayoría. Aunque algunos sí intercedieron activamente a favor de ella. Puede que algunos no se percataran de los efectos de esa doble mayoría. Puede que fuese más fácil de presentar a la opinión pública de sus

países, ya que las pérdidas de peso y las diferencias con respecto a los países vecinos no eran tan evidentes. Muchos creían sinceramente las acusaciones de que el Tratado de Niza era "ineficaz", algo que poco tiene que ver con la realidad. Puede que otros encontraran más importantes otras cuestiones. Y, por último, ningún país quería ser el que torpedease el Tratado Constitucional.

Los dos principales conceptos del sistema de voto de la CIG eran en realidad incompatibles, ya que el Tratado de Niza se basaba en la degresividad y la doble mayoría no. Una vez tomada la decisión de optar por una doble mayoría de Estados y población dejó de ser posible una verdadera solución de compromiso. Los largos debates sobre el umbral de Estados y población fue básicamente una lucha contra molinos de viento. Sólo podía alcanzarse un compromiso en torno al *grado* de degresividad en un marco distinto.

Con la doble mayoría, el equilibrio de poder entre los Estados miembros queda determinado exclusivamente por el tamaño relativo de sus poblaciones. El porcentaje de la población no varía las proporciones entre Estados miembros, lo que implica una considerable variación del equilibrio. A todos los efectos prácticos, la doble mayoría no resulta ser doble.

Aun así, el porcentaje absoluto resulta crítico para el potencial de bloqueo de algunas coaliciones. Las negociaciones de la CIG se centraron en encontrar una solución que fuera aceptable para España. El potencial de bloqueo de España con el sistema de votos ponderados no puede traducirse directamente al criterio de población. En algunos casos los aliados de España son países grandes (cuando se tratan cuestiones de agricultura y pesca, por ejemplo), en cuyo caso sólo es necesario un umbral bajo. En otros casos sus aliados naturales son países más pequeños (cuando se habla de los fondos de cohesión, por ejemplo), y en ese caso sería necesario un umbral muy elevado. Fijado en el 65% España podría bloquear con dos países grandes y uno de mediano tamaño; en el 67%, con dos grandes y Lituania, como con el sistema de Niza; y en el 68%, con Malta. El objetivo español de mantener el potencial de bloqueo se logró en buena parte al final, mediante un aumento del umbral de población, y posiblemente la disposición que establece que son necesarios cuatro Estados para formar una minoría de bloqueo.

Incluso cuando entrara en vigor el sistema de doble mayoría, sigue planteándose la cuestión de si éste sobreviviría a futuras ampliaciones en una versión revisada del Tratado Constitucional o cualquier otra alternativa a éste. Con la doble mayoría no es necesario modificar el sistema en futuras ampliaciones a nuevos miembros, aun en vista de los radicales cambios demográficos que se esperan. Sin embargo, el equilibrio de poder es relativamente precario: el potencial de bloqueo de tres Estados grandes podría mantenerse tras una ampliación al resto de los países de Europa occidental y los Balcanes o a Turquía, pero no a ambos (Bobay, 2004).

Según las previsiones demográficas, la posible adhesión de Turquía en torno a 2015 convertiría a ese país en el Estado miembro de mayor tamaño de la UE y a partir de ese momento la diferencia con respecto al resto de los Estados miembros no haría más que crecer. Esto alteraría el equilibrio de poder con cualquier sistema de votación elegido, pero los mayores efectos se producirían inevitablemente con el sistema de doble mayoría. La cuestión es si los actuales Estados miembros están dispuestos a aceptar esto o si se intentará volver a un sistema en el que todos los Estados miembros grandes tengan, al menos en apariencia, el mismo peso.

Axel Moberg
Director en el Ministerio de Asuntos Exteriores de Suecia

Bibliografía

Albert, M. (2003), "The Voting Power Approach: Measurement without Theory", *European Union Politics*, nº 4, pp. 351-366.

Baldwin R., E. Berglöf, F. Giavazzi & M. Widgrén (2001), "Nice Try: Should the Treaty of Nice be ratified?", Centre for European Policy Research, CEPR paper MEI 11.

Bobay, F (2004), "Constitution européenee: redistribution du pouvoir des États au Conseil de l'UE", *Économie et Prévision*, nº 163/2004.

Chang, P-L, V.C.H. Chua & M. Machover (2005), "L.S. Penrose's Limit Theorem: Tests by Simulation", *LSE Research online*, http://eprints/lse.ac.uk/archive08000535.

Elgström, O., B. Bjurulf, J. Johansson & A. Sannerstedt (2001), "Coalitions in European Union Negotiations", *Scandinavian Political Studies*, vol. 24, nº 2.

Emmanouilidis, J.A., & T. Fischer (2003), "Answering the Question of Power from a European Perspective. A Comparison between the Voting Procedures of Nice and the Convention Draft Constitution", *Reform Spotlight*, 2003/2004, Centre for Applied Policy Research, Bertelsmann Foundation.

Feix, M., D. Lepelley, V. Merlin & J.-L. Rouet (2004), "Voting Models for the Council of the European Union", http://www.lse.ac.uk/Depts/cpnss/projects/vp.html.

Felderer, B., I. Paterson & P. Silárszky (2003), "Draft Constitution and the IGC: Voting can be Simple and Efficient – Without Introducing the Massive Transfer of Power implied by the Convention's Double Majority Proposal", *Institute for Advanced Studies*, Viena.

Felsenthal, D.S., & M. Machover (2001), "The Treaty of Nice and Qualified Majority Voting", corregido, febrero 2001, http://lse.ac.uk/votingpower, Proyecto "Voting Powers and Procedures", Centre for the Philosophy of the Natural and Social Sciences, London School of Economics and Political Science, 2004/01 EU Reform, Centre for Applied Policy Research, Bertelsmann Foundation.

Galloway, D. (2001), *The Treaty of Nice and Beyond: Realities and Illusions of Power in the EU*, Sheffield Academic Press, Sheffield, pp. 59-93.

Garrett. G., & G. Tsebelis (1999), "Why Resist the Temptation to Apply Power Indices to the European Union", *Journal of Theoretical Politics*, 11(3), pp. 291-308.
Hayes-Renshaw, F., & H. Wallace (2006), *The Council of Ministers*, segunda edición, Palgrave MacMillan.

Hosli, M., & M. Machover (2004), "The Nice Treaty and Voting Rules in the Council: A Reply to Moberg", *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, nº 3, pp. 497-521.

Lane, J.-E., & R. Maeland (2002), "Note on Nice", *Journal of Theoretical Politics,* 14 (1), pp. 123-128.

Laruelle, A., R. Martinez & P. Valenciano (2004), 'On the Difficulty of Making Decisions Within the EU-25", *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 7(3), pp. 575-588.

Laruelle, A., R. Martinez & P. Valenciano (2006), "Success versus Decisiveness. Conceptual Discussion and Case Study", *Journal of Theoretical Politics*, 18(2), pp. 185-205.

Mattila, M. (2004), "Contested Decisions: Empirical Analysis of Voting in the European Union Council of Ministers", *European Journal of Political Research*, 43, pp. 29-50.

Moberg, A. (1998), "The Voting System in the Council of the European Union. The Balance between Large and Small Countries", *Scandinavian Political Studies*, vol. 21, nº 4, pp. 347-365.

Moberg, A. (2002), "The Nice Treaty and Voting Rules in the Council", *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nº 2, pp. 259-282.

Penrose, L.S. (1946), "The Elementary Statistics of Majority Voting", Journal of the Royal Statistical Society, pp. 53-57.

Penrose, L.S. (1952), *On the Objective Study of Crowd Behaviour*, H.K. Lewis, Londres.

Plechanovová, B. (2004), "Draft Constitution and the Decision-making Rule for the Council of Ministers of the EU – Looking for Alternative Solutions", *European Integration Online Papers*, 23/IX/2004.

Słomczyński W., & K. Życzkowski (2006), "Penrose Voting System and Optimal Quota", *Acta Physica Polonica*, vol. 37, nº 11.

The Economist, (2000), 16/XII/2000, p. 23 ss.

Zimmer, C., G. Schneider & M. Dobbins (2005), "The Contested Council: The Conflict Dimensions of an Intergovernmental Institution", *Political Studies*, 53/2, pp. 403-422.