

Una razón suficiente para el 'sí' al Tratado Constitucional

GUILLERMO DE LA DEHESA
EL PAÍS - Opinión - 13-01-2005

Lo más importante a la hora de ratificar el nuevo Tratado Constitucional Europeo es saber si es mejor que el anterior. En este artículo intento dar una sola razón, a la vez objetiva y práctica, de porqué este Tratado Constitucional es mejor que el Tratado de Niza, razón de la que incomprensiblemente casi no se ha hablado y no se ha discutido, salvo por expertos, pero que considero más que suficiente para ratificarlo.

Hace ya casi una década que se sabía que la nueva y mayor ampliación de la Unión Europea (UE) requeriría una reforma de las reglas de voto que permiten al Consejo Europeo tomar decisiones. Las reglas, que habían sido diseñadas en el Tratado de Roma de 1958 para los seis miembros originales, empezaban ya a fallar con una UE a 15 miembros y colapsarían con una UE a 25 o 27.

De ahí que se pensara que dicha reforma se iba a discutir en el Tratado de Amsterdam de 1997, que surgió de la Conferencia Intergubernamental (CI) de 1996. Sin embargo, una decisión que cambia la distribución de poder de voto entre sus miembros es muy comprometida y los líderes europeos pensaron que había tiempo de sobra y decidieron retrasarla. En el Tratado de Niza, que surgió de la CI de 2000, se adoptó por fin tal decisión por los jefes de Estado y de Gobierno de los Quince, pero a altas horas de la madrugada y con escasa preparación, dando pie a que el presidente Aznar, probablemente el más despierto y atento de todos ellos en dicha madrugada, consiguiera, a última hora y forzando la mano, una ventaja notable para España en el reparto del poder de voto. A pesar de este triunfo, hay que reconocer que el resultado del Tratado en su conjunto no ha sido bueno, ya que sus nuevas reglas hacen que la toma de decisiones por el Consejo tras la nueva ampliación sea tan difícil como si no hubiera habido cambio alguno sobre el sistema histórico o incluso peor.

Más tarde, dichos líderes se dieron cuenta, tras el análisis de una serie de estudios que no se había hecho antes (entre otros, los realizados por el CEPR, en 2001, titulado *Nice Try: Should the Treaty of Nice be Ratified?* y, en 2004,

titulado *The Political Decision Making in the Enlarged EU*, ambos coordinados por Richard Baldwin y Mika Widgren), de que se tenía que cambiar de nuevo la reforma aprobada de dichas reglas y, por lo tanto, el Tratado de Niza, antes de que los 10 nuevos países miembros accediesen a la UE. Pero para hacerlo entonces se hubiera tenido que admitir públicamente el problema y además hubiera sido imposible alcanzar de nuevo la unanimidad, con lo que se dejó para la Convención Europea (CE) que iba a discutir el nuevo Tratado Constitucional. A pesar de la importancia de la reforma de las reglas de voto, que Giscard ya había propuesto en las dos CI anteriores y que habían sido rechazadas, éstas no se discutieron tampoco en la Convención, sino que se presentaron en el último minuto y además fueron descartadas en la cumbre del Consejo Europeo de diciembre de 2003. Al final sólo se tomó la decisión de reformarlas e introducirlas en el nuevo Tratado Constitucional, en la cumbre de junio de 2004, ya muy tarde, puesto que los nuevos 10 países miembros habían accedido a la UE en mayo.

Con esta nueva decisión de última hora, aunque el actual Tratado Constitucional se ratifique pronto por los 25 miembros, los nuevos 10 países miembros han aprobado su adhesión a la UE con las reglas de voto del Tratado de Niza y, además, estas últimas seguirán estando en vigor hasta el año 2009, es decir, durante los primeros cinco años de la nueva ampliación. De no ratificarse, seguirá la UE funcionando con el Tratado de Niza y con unas reglas de voto que hacen casi imposible tomar ninguna decisión importante, como se verá más adelante. Es por esta sencilla razón que sería enormemente importante ratificar la nueva Constitución europea, aunque sólo sea, ni más ni menos, por motivos de mejorar en el futuro la eficacia en la toma de decisiones por parte del Consejo y todo ello a pesar de que España termine perdiendo poder de voto en el mismo.

Los estudios mencionados más arriba que ha realizado el CEPR, que me honro en presidir, están basados en el "Índice de poder de Banzhaf Normalizado" (IBN) inventado por el matemático inglés Lionel Penrose en 1946 y reformulado por el abogado y matemático norteamericano John Banzhaf III en 1965. Dicho índice muestra la probabilidad que tiene cada representante de cada país miembro en el Consejo de que su voto pueda ser decisivo, en cualquiera de sus

decisiones, para lograr con él determinar una coalición vencedora y poder así utilizarlo para conseguir "favores especiales" que mejoren su posición, frente al resto de los miembros, y que incluso terminen por incrementar el gasto del Presupuesto de la UE. Asimismo, permite mostrar la probabilidad que existe de que el Consejo consiga tomar una decisión cualquiera, por mayoría cualificada, dadas todas las probabilidades existentes de formar coaliciones mayoritarias y de formar minorías de bloqueo. Esto segundo es lo que se llama "la probabilidad de aprobación" que, a su vez, determina fundamentalmente la capacidad de acción y la eficacia en la toma de decisiones de la UE.

Las diferencias de poder de voto son importantes entre el Tratado de Niza y el Tratado Constitucional en ambos casos, y siempre a favor del segundo. El Tratado de Niza aumentó el poder de voto de los países grandes y, todavía mucho más, el de los mediano-grandes (España y Polonia) a costa de los medianos y de los pequeños. El actual Tratado Constitucional aumenta todavía más el poder de voto de los grandes, especialmente el de Alemania, a costa de los dos mediano-grandes, y transfiere una pequeña parte del poder de los medianos a los pequeños. Con el nuevo TC, por primera vez en la historia de la UE, Alemania tiene más poder de voto que Francia, lo que parece lógico. Con el Tratado de Niza, el IBN de España y de Polonia es del 7,4%, frente a sólo el 7,8% de Francia, del Reino Unido o de Alemania, a pesar de que este último país tiene una población del doble de cada uno de los dos anteriores países.

Conviene recordar aquí que Lionel Penrose había calculado matemáticamente cuál sería el poder óptimo, en términos de legitimidad, que debería de tener un miembro del Consejo. Es la ya famosa "Regla de Penrose", que determinaba que su poder de voto debería de ser algo menor al peso relativo de la población de su país (exactamente dicha regla establece que debe de ser proporcional a la raíz cuadrada de la población de su país). En este sentido el nuevo Tratado Constitucional mejora la legitimidad del voto en el Consejo de cada país, ya que la acerca su proporcionalidad a dicha regla, especialmente en el caso de Alemania, Polonia y España.

Antes del Tratado de Niza, cuando aún estaban vigentes las reglas de voto del Tratado de Roma, el Consejo tomaba el 80% de las decisiones importantes por unanimidad y el resto por mayoría cualificada. Las mayorías cualificadas se conseguían con 62 votos de un total de 87, es decir, con el 71% de los votos totales de los Quince. El 71% de los votos no significa el 71% de los países miembros, ni el 71% de la población. Teóricamente, el umbral del 71% de los votos podía alcanzarse con el 53% de los miembros y el 58% de la población, ya que la ponderación de voto no era proporcional a la población; por ejemplo, Francia, con 60 millones de habitantes, tenía 10 votos; España, con 40 millones, tenía 8, y Dinamarca, con 5 millones, tenía 3. De haber sido proporcional, teniendo Francia 10 votos, España tendría 6,6, y Dinamarca, 0,8.

En el Tratado de Niza, que estará vigente hasta el 2009, se reduce el número de áreas de decisión unánime y se aumenta el umbral porcentual de la mayoría cualificada, que pasa al 72,2% de los votos (232 de 321) (al parecer, en aquella famosa madrugada se aprobó el 74% de los votos, pero, para intentar mejorarla, se acordó que en el texto legal apareciese el 72,2%). Además, introduce dos nuevos criterios para alcanzar la mayoría: el 50% de los miembros y el 62% de la población.

Finalmente, el nuevo Tratado Constitucional reduce todavía más los asuntos a decidir por unanimidad y además reduce el umbral de la mayoría cualificada a dos criterios. Éste se obtiene cuando se consigue reunir un 55% de los países miembros y un 65% de la población. Aunque, también en el último minuto, se exigió que al menos 15 de los 25 miembros voten favorablemente, esto no cambia en la práctica las proporciones, ya que aunque 15 miembros de 25 representan hoy el 60%, los 15 miembros de los muy pronto 27, con la entrada de Bulgaria y Rumania (que es cuando probablemente entrará en vigor el Tratado), vuelven a representar el 55%. Además, al aumentar el número de países miembros en el futuro, el criterio de un mínimo de 15 países será siempre inferior al del 55% de los países.

Lo más importante es conocer la "probabilidad de aprobación" de una decisión cualquiera del Consejo según las distintas reglas de voto de cada Tratado. Para

ello, se parte de que existen 134 millones de coaliciones posibles en una UE de 27 miembros. De entre todas ellas se computan, con la ayuda de un ordenador, aquellas que pueden alcanzar una mayoría cualificada y aquellas que pueden alcanzar una minoría de bloqueo. Una vez calculadas todas ellas, "la probabilidad de aprobación" de una decisión cualquiera pasaría con los distintos Tratados a ser la siguiente:

Con el *statu quo* histórico del Tratado de Roma, dicha probabilidad ha pasado: del 21,9% en la UE inicial de 6 miembros al 14,7% en la de 9 miembros; al 13,7% en la de 10 miembros; al 9,8% en la de 12 miembros, y a sólo el 7,8% en la de 15 miembros.

Con el Tratado de Niza la probabilidad de aprobación empeora, ya que pasa del 3,6% en una UE de 25 miembros a sólo el 2,1% en una UE de los muy pronto 27 miembros, lo que hace muy difícil aprobar cualquier medida por mayoría cualificada. Más aún, pasaría al 0,9% en una UE muy probable de 33 miembros a medio plazo y al 0% en una futura UE de 39 miembros hipotéticos, que la UE podría posiblemente alcanzar dentro de unas décadas, lo que en la práctica impediría tomar cualquier decisión.

Sin embargo, con el nuevo Tratado Constitucional que se presenta a ratificación, la probabilidad de aprobación sube notablemente: al 10,1% en la UE actual de 25 miembros, al 12,9% en la muy próxima de 27 miembros y al aproximadamente 11% en una probable futura de 33 miembros, incluyendo los países de la ex Yugoslavia y Turquía.

En definitiva, el nuevo Tratado Constitucional consigue volver a una probabilidad mucho mayor de acción y de toma de decisiones en una UE ampliada, que era lo que se buscaba desde hace ya una década y además se resuelve el problema que no se resolvió en Niza. Creo que ésta es una razón obvia y más que suficiente para votar favorablemente a la ratificación del nuevo Tratado Constitucional.