



Parámetros de referencia para maximizar el poder potencial de España en el Consejo de la UE: las consecuencias de asignar el poder de voto en función del tamaño real de la población

Rickard Sandell*

Tema: Este análisis proporciona una valoración de cuál será el umbral óptimo de voto para España si los Estados miembros de la Unión Europea deciden abandonar el Tratado de Niza por un sistema en el que el poder de voto en el Consejo dependa directamente del tamaño real de la población de cada país, tal y como se propone en el proyecto de Tratado Constitucional.

Resumen: Si España aceptase sustituir el acuerdo de Niza por un sistema de votación en el Consejo de la UE en el que se pondere el voto en función del tamaño real de la población de los Estados miembros, habría que replantearse el umbral de voto necesario para alcanzar una mayoría o una minoría de bloqueo. Cuando se debatió este asunto por última vez, se produjo una controversia sobre cuál debería ser el nivel del nuevo umbral. Las autoridades españolas consideraron desfavorable la propuesta actual (es decir, más de un 60% de la población de la UE para alcanzar la mayoría y más del 40% para alcanzar una minoría de bloqueo), aunque las negociaciones se paralizaron antes de que los Estados miembros pasaran a estudiar en profundidad las posibles alternativas. Tras las elecciones generales en España el debate se ha reanudado en el mes de mayo. Este análisis muestra, basándose en los últimos datos demográficos del Eurostat, que España tiene buenas razones para oponerse al umbral de población propuesto en el proyecto de Tratado Constitucional. Las conclusiones apuntan a que si el objetivo es maximizar la influencia de España, manteniendo al mismo tiempo una igualdad de condiciones entre los seis países de mayor tamaño por lo que respecta al tamaño de coalición mínimo necesario para formar una mayoría o una minoría de bloqueo, *España debería evitar los umbrales de mayoría superiores al 58% y inferiores al 63%* si el reparto de poder se hace en función del tamaño de la población de cada país.

Análisis: Tras el cambio de gobierno en España y la cumbre de la UE celebrada el 24 de marzo, existe un renovado interés en alcanzar un acuerdo en torno a la Constitución de la UE. Por lo tanto, la cuestión de si los procedimientos de voto en el Consejo establecidos por el acuerdo de Niza deberían ser sustituidos por un sistema basado en una mayoría doble vuelve a situarse en el centro del debate.

El sistema de mayoría doble consiste en una primera ronda de votos en la que cada país cuenta con un voto. Una vez superada la primera fase tiene lugar una segunda ronda de votaciones en la cual el poder de voto de un país se pondera en función del tamaño de su población (véase "*Votar y vetar en la Unión*" de José Ignacio Torreblanca en esta serie para más detalles acerca de los mecanismos de esta propuesta). Este análisis se centra exclusivamente en el segundo proceso de votación y su finalidad es cuantificar las

* Rickard Sandell

Investigador principal de demografía, población y migración internacional, Real Instituto Elcano

repercusiones que tendría, en materia de poder, escoger distintos umbrales de voto para España y los otros cinco “países grandes”.

Los dos sistemas

La diferencia fundamental entre el acuerdo de Niza y un proceso de votación basado en el tamaño real de la población de cada país es que en el primero el peso de la población no es proporcional al poder de voto. Así pues, en virtud del Tratado de Niza Alemania, que cuenta con una población dos veces superior a la de España, tiene prácticamente el mismo poder de voto. En un sistema basado en el tamaño real de la población, la diferencia de poder de voto entre estos dos países aumentaría sustancialmente.

Tabla 1. Poder de voto relativo en el Consejo de la UE: Tratado de Niza frente a una propuesta en la que el voto se determina en función del tamaño real de la población

País	Población a 1 de enero de 2004	Poder de voto según el sistema propuesto	Votos según Tratado de Niza	Poder de voto según Tratado de Niza
Alemania	82.545.100	17,04%	29	8,41%
Francia	59.895.500	12,36%	29	8,41%
Reino Unido	59.517.900	12,29%	29	8,41%
Italia	57.481.600	11,87%	29	8,41%
<i>España</i>	<i>40.977.600</i>	<i>8,46%</i>	<i>27</i>	<i>7,83%</i>
Polonia	38.193.700	7,88%	27	7,83%
Rumanía	21.716.000	4,48%	14	4,06%
Países				
Bajos	16.257.600	3,36%	13	3,77%
Grecia	11.046.900	2,28%	12	3,48%
Portugal	10.479.800	2,16%	12	3,48%
Bélgica	10.396.700	2,15%	12	3,48%
Rep. Checa	10.211.000	2,11%	12	3,48%
Hungría	10.115.200	2,09%	12	3,48%
Suecia	8.974.900	1,85%	10	2,90%
Austria	8.091.900	1,67%	10	2,90%
Bulgaria	7.799.300	1,61%	10	2,90%
Dinamarca	5.397.600	1,11%	7	2,03%
Eslovaquia	5.380.700	1,11%	7	2,03%
Finlandia	5.220.200	1,08%	7	2,03%
Irlanda	4.024.600	0,83%	7	2,03%
Lituania	3.447.100	0,71%	7	2,03%
Letonia	2.318.500	0,48%	4	1,16%
Eslovenia	1.996.700	0,41%	4	1,16%
Estonia	1.350.900	0,28%	4	1,16%
Chipre	727.700	0,15%	4	1,16%
Luxemburgo	450.800	0,09%	4	1,16%
Malta	399.600	0,08%	3	0,87%
Total	484.415.100	100,00%	345	100,00%

Nota 1: los datos de población hacen referencia a las primeras estimaciones demográficas para 2004 del Eurostat y corresponden a la población a fecha 1 de enero de 2004.

Nota 2: para poder comparar el reparto de poder sugerido en la propuesta con el del tratado de Niza es necesario convertir la ponderación de voto en los dos sistemas a unidades comparables. He optado por un poder de voto que equivale al poder porcentual relativo de la población en el caso de la propuesta y de votos en el caso del tratado de Niza.

Como se muestra en la Tabla 1, la diferencia en el poder de voto relativo entre, por ejemplo, España y Alemania, es menor si aplicamos el reparto de poder estipulado en el Tratado de Niza que si el reparto se realiza con los mecanismos de la nueva propuesta.

Otro aspecto que puede apreciarse al comparar los dos sistemas es que si el reparto de poder de voto depende del tamaño real de la población de cada país, los países más pequeños (con un tamaño inferior al de Rumanía) tendrán menor poder de voto, mientras que los más grandes lo tendrán mayor.

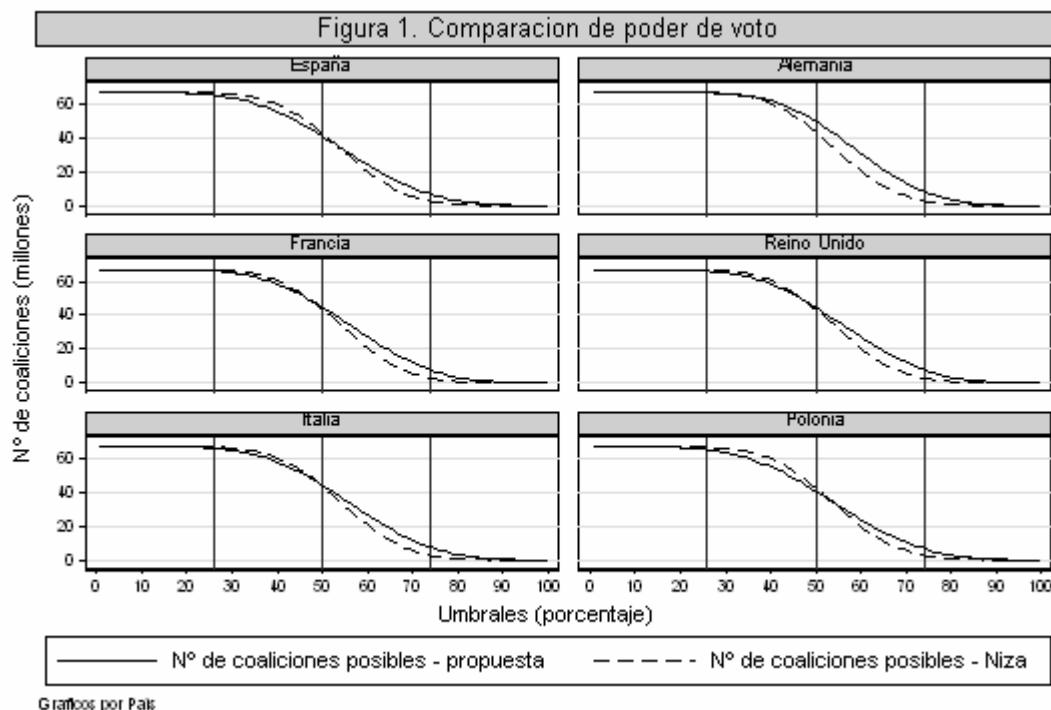
Una de las consecuencias de esto es que *la totalidad* de los siete países de mayor tamaño saldrían ganando y *la totalidad* de los 20 países de menor tamaño saldrían perdiendo si se pasase al sistema propuesto. No obstante, y aquí radica el problema, repartir el poder de voto en función del tamaño real de la población de cada país introduce unas diferencias relativas mucho mayores dentro del grupo de los siete ganadores. La desviación típica (o la diferencia media) entre los seis países de mayor tamaño aumentaría desde un 0,3 hasta un sorprendente 3,3 con el nuevo sistema (expresado en puntos porcentuales).

Repercusiones en materia de poder

Aunque queda claro que abandonar el Tratado de Niza conllevaría cambios sustanciales en el nivel de poder de cada país, lo que no está tan claro es cómo estos cambios podrían afectar al papel de los países como actores políticos, puesto que ningún país por sí solo podría obtener una mayoría; a menos, claro está, que el umbral para alcanzar una minoría de bloqueo se fijase, por ejemplo, en un valor tan bajo como el 17% de los votos, lo que daría a Alemania poder ilimitado sobre las decisiones de la UE. En resumen, la clave en la toma de decisiones en el Consejo de la UE es la capacidad de formar coaliciones que reúnan los votos suficientes como para alcanzar los porcentajes necesarios para aprobar o bloquear propuestas sometidas a votación. Así, el papel político y el margen de maniobra de un país en la delimitación de las políticas de la UE dependerían del umbral de voto adoptado. Aunque esto sea intuitivo, la formación de coaliciones de tales características depende de múltiples opciones.

Antes de la ampliación, cuando la UE constaba tan sólo de 15 miembros, la formación de coaliciones resultaba relativamente sencilla. El número de coaliciones únicas posibles era tan sólo de 16.384 para cada país. Estas coaliciones variaban en tamaño desde 2 a 15 países. Algunas de estas posibles coaliciones eran inútiles, puesto que no lograban reunir los votos necesarios para constituir una mayoría o una minoría de bloqueo. Sin embargo, con la ampliación, la creación de coaliciones de éxito ha pasado a ser mucho más complicada. Con 27 Estados miembros, el número de coaliciones únicas posibles es de 67.108.864 y varían en tamaño desde 2 a 27 países. Aunque muchas de ellas son inútiles por el mismo motivo anteriormente citado, todavía existe un número muy significativo de coaliciones posibles que reúnen los votos necesarios para influir en el resultado de las votaciones (el número de coaliciones únicas posibles que un Estado miembro puede establecer en un sistema político como el de la UE queda definido por la fórmula $2^{(n-1)}$, donde n es el número de Estados miembros).

A continuación examinaremos la capacidad de formar coaliciones con votos suficientes para obtener una mayoría o una minoría de bloqueo de cada uno de los seis Estados miembros de mayor tamaño a diferentes umbrales porcentuales entre 1 % y 100 %. El supuesto general es que el potencial de poder de un país es una función directa del número de coaliciones que este país puede formar con resultado de mayoría o minoría de bloqueo en un umbral de voto determinado. Es decir, que cuantas más coaliciones de éxito pueda formar un país en un umbral determinado, mayor será su poder potencial, así como su capacidad de maniobra política.



En la Figura 1 se compara el número de coaliciones de éxito a distintos umbrales de voto aplicando el reparto del poder en el Consejo establecido en el tratado de Niza y en la propuesta analizada en este documento.

Si, por ejemplo, el umbral para alcanzar la mayoría se establece en el 60% (el eje X), el valor correspondiente en el eje Y muestra el número de coaliciones únicas que reúnen un total de votos superior al 60% que puede formar cada uno de los seis países de mayor tamaño. De forma similar, un umbral del 60% corresponde a un umbral del 40% para establecer una minoría de bloqueo. Así, conociendo el umbral de voto podemos obtener de forma simultánea el número de coaliciones únicas con suficientes votos como para bloquear decisiones con que dispone cada uno de los países. Las líneas verticales del gráfico corresponden al umbral establecido en el acuerdo de Niza (más del 26% para conseguir una minoría de bloqueo y más del 74% para alcanzar una mayoría). Se ha añadido una línea en el nivel del 50% como punto de referencia.

De la Figura 1 pueden extraerse diversas conclusiones. En primer lugar, si bien existen ligeras diferencias entre los dos sistemas, sus respectivas distribuciones de posibles coaliciones únicas que ofrezcan un número suficiente de votos para alcanzar una mayoría o una minoría de bloqueo parecen similares en todos los umbrales posibles. El principal motivo de ello es que en ambos sistemas el poder relativo de cada país depende de un fuerte componente demográfico.

La segunda, y quizá más importante conclusión, es que si se decide abandonar el tratado de Niza hay un único ganador seguro entre los seis países de mayor tamaño: *Alemania*. La aplicación de un sistema de votación donde el poder se reparte en función del tamaño real de la población significaría que Alemania aumentaría o igualaría su capacidad para formar coaliciones de éxito independientemente del umbral elegido (del 1% al 100%) con respecto al acuerdo de Niza.

Dependiendo de qué umbral de voto se aplica para la mayoría, los otros cinco países de mayor tamaño podrían experimentar bien un empeoramiento, bien una mejora de su capacidad de formar coaliciones de éxito. Como se muestra en la Figura 1, lo que podría

empeorar sería principalmente su capacidad de formar coaliciones con votos suficientes como para bloquear decisiones, mientras que podría mejorar significativamente su capacidad para formar coaliciones que permitiesen alcanzar una mayoría. Como es lógico, existen diferencias entre los cinco países: España y Polonia podrían experimentar un mayor deterioro que Francia, el Reino Unido e Italia en su capacidad para formar alianzas capaces de bloquear decisiones en el Consejo.

Puesto que el umbral de voto está aun por decidir, la única forma de comparar los dos sistemas directamente es aplicar a ambos el umbral acordado en el tratado de Niza.

Tabla 2. Número de coaliciones posibles para aprobar o bloquear decisiones aplicando los umbrales del acuerdo de Niza

	Aprobar decisiones <74 %			Bloquear decisiones <26 %		
	Propuesta	Niza	% dif.	Propuesta	Niza	% dif.
España	6.482.103	2.298.331	282,04	65.369.480	66.822.416	-2,17
Alemania	8.110.326	2.349.818	345,15	66.953.684	66.870.164	0,12
Francia	7.440.007	2.349.818	316,62	66.310.536	66.870.164	-0,84
Reino Unido	7.418.295	2.349.818	315,70	66.289.452	66.870.164	-0,87
Italia	7.328.397	2.349.818	311,87	66.202.044	66.870.164	-1,00
Polonia	6.357.258	2.298.331	276,60	65.245.608	66.822.416	-2,36

La Tabla 2 confirma que la nueva propuesta es más flexible si el objetivo es aprobar decisiones. Si el reparto de poder se efectúa según la propuesta, la capacidad de formar coaliciones para obtener una mayoría aumentaría en varios cientos por ciento para los seis. En cuanto a su capacidad para formar coaliciones de bloqueo, la diferencia entre los dos sistemas es mínima: España y Polonia experimentarían un deterioro cercano al 2% con el nuevo sistema, mientras que el resto de los países experimentarían tan sólo variaciones marginales.

Queda claro que el acuerdo de Niza es extremadamente rígido al aplicarse los actuales umbrales de votación. Resulta rígido en la medida en que favorece enormemente la posibilidad de formar coaliciones capaces de bloquear decisiones en detrimento de las que permitan alcanzar mayorías. En virtud del acuerdo de Niza, los seis países de mayor tamaño pueden formar una cifra bastante superior a los 66 millones de coaliciones con votos suficientes como para bloquear decisiones, mientras que el número de coaliciones posibles que permitirían aprobar decisiones es tan sólo de aproximadamente 2 millones. Teniendo en cuenta que el número máximo de coaliciones únicas es tan sólo ligeramente superior a los 67 millones, la Figura 1 y la Tabla 1 muestran que el acuerdo de Niza otorga a los seis países de mayor tamaño una capacidad prácticamente ilimitada para bloquear decisiones cuando sea necesario.

Puesto que el sistema propuesto implica una mayor flexibilidad para formar coaliciones de mayoría, supone una cierta mejora en términos de rigidez. No obstante, en general, pasar a este nuevo sistema no introduciría ninguna variación sustancial por lo que a rigidez se refiere mientras se siguiese aplicando el mismo umbral de voto que en el Tratado de Niza.

Podría llegar a debatirse incluso que abandonar el acuerdo de Niza sin reconsiderar los umbrales establecidos podría complicar, más que mejorar, la posibilidad de nuevas iniciativas y toma de decisiones en el seno de la UE. El motivo de ello es que asignar el poder de voto en función del tamaño real de las poblaciones con un umbral de voto parecido al del Tratado de Niza abre la posibilidad de formar coaliciones de tan sólo tres países con un número suficiente de votos como para bloquear una propuesta sometida a

votación. Esto habría sido imposible con el reparto de poder y el umbral de voto otorgado por el acuerdo de Niza, que exige coaliciones de al menos cuatro países para bloquear cualquier propuesta (excepto en algunos casos excepcionales).

Por ejemplo, aplicando el poder de voto sugerido en la propuesta, España, Alemania y Francia sumarían en total el 37% del recuento total de votos, una cifra que supera con creces el umbral del 26% establecido por el Tratado de Niza. En virtud de lo establecido en dicho Tratado, estos mismos tres países tan sólo supondrían el 24,65% de los votos.

Aun cuando sustituyésemos España por el Reino Unido, por ejemplo, el total de votos del triunvirato resultante seguiría estando por debajo del umbral establecido. Es decir, que mientras que en virtud del acuerdo de Niza siempre son necesarios cuatro países para bloquear decisiones, tan sólo serían necesarios tres si el poder de voto se ponderase en función del tamaño real de las poblaciones y se mantuviesen los umbrales establecidos en dicho acuerdo. La Tabla 3 muestra la capacidad de los seis países de mayor tamaño para formar coaliciones únicas de tan sólo tres o cuatro países con suficiente poder de voto como para bloquear propuestas en cualquiera de los dos sistemas manteniendo el umbral de voto establecido en el acuerdo de Niza.

Tabla 3. Número de coaliciones únicas posibles de tres o cuatro países capaces de bloquear decisiones si se aplica el umbral de 74/26 (por países)

Tamaño de la coalición	Propuesta		Niza	
	3 países	4 países	3 países	4 países
España	25	471	<i>Ninguna</i>	140
Alemania	98	1246	Ninguna	173
Francia	49	795	Ninguna	173
Reino Unido	49	788	Ninguna	173
Italia	47	765	Ninguna	173
Polonia	20	431	Ninguna	140

Optimización del poder de voto de España en el Consejo en un sistema basado en el tamaño real de la población

Al debatir las condiciones para abandonar el acuerdo de Niza se suele estar de acuerdo en que el umbral de voto también debería modificarse. Hasta ahora, el debate sobre el valor del “nuevo” umbral se ha prestado a innumerables conjeturas y a un tira y afloja político en el cual estos seis países de mayor tamaño han defendido distintas opiniones con la excusa de no debilitar su poder institucional con respecto al resto de los países del grupo.

A continuación estudiaremos el posible abanico de umbrales más beneficioso para España en términos tanto de capacidad total para formar coaliciones con votos suficientes como para aprobar o bloquear decisiones como de capacidad para formar coaliciones de éxito de tan sólo tres o cuatro países. La pregunta a la que trato de responder es: ¿qué umbral(es) maximiza(n) el poder de voto de España?

Tabla 4. Número de coaliciones únicas posibles de tres, cuatro, cinco o seis países capaces de alcanzar una mayoría o una minoría de bloqueo si se aplica el umbral de 60/40

Tamaño de la coalición	3 países	4 países	5 países	6 países
Bloqueo de decisiones – más del 40% de los votos				
España	<i>Ninguna</i>	19	603	6.144
Alemania	3	88	1.494	13.024
Francia	2	59	948	8.423
Reino Unido	2	58	929	8.359
Italia	2	57	882	8.057
Polonia	<i>Ninguna</i>	16	484	5.569

Como es sabido, el proyecto de Constitución Europea contempla un sistema de reparto de poder en función del tamaño real de las poblaciones, fijando el umbral de mayoría en el 60% de la población (y por lo tanto, la minoría de bloqueo en el 40%).

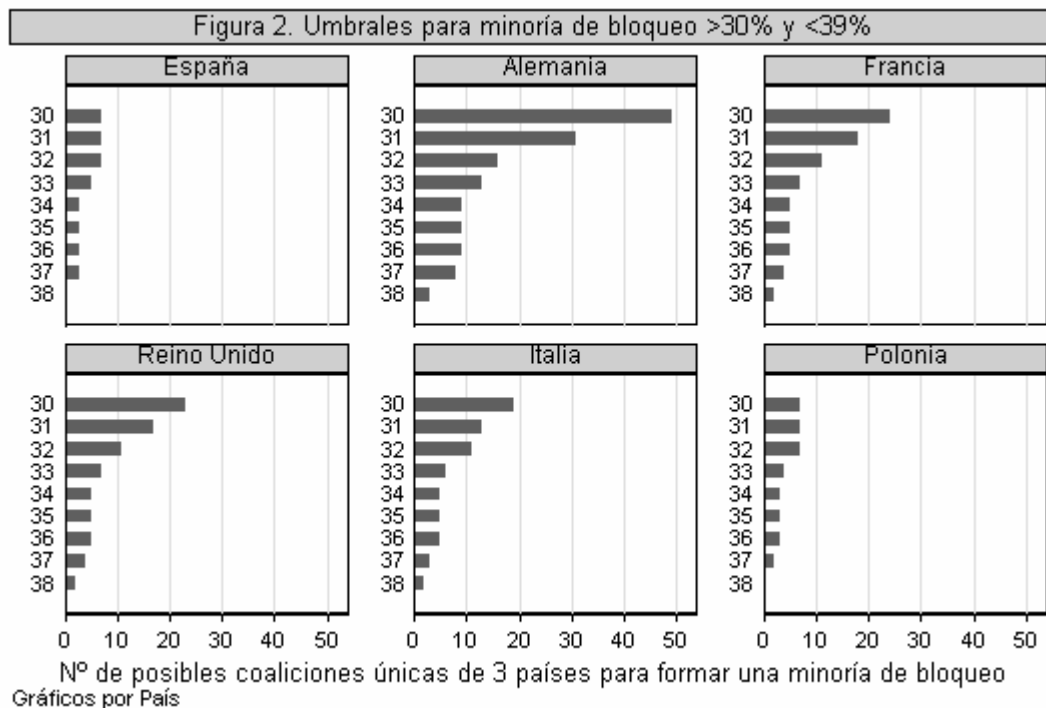
Al debatir el proyecto de Constitución Europea, el anterior gobierno español se opuso a estos umbrales, y parece que tenía buenos motivos para ello. Aplicar un umbral de 60/40 *reforzaría* el poder institucional de los cuatro países de mayor tamaño (Alemania, Francia, Reino Unido e Italia), mientras que España y Polonia no experimentarían mejora alguna en su capacidad para aprobar y bloquear decisiones.

Como se muestra en la Tabla 4, aplicando los umbrales de 60/40, tanto España como Polonia podrían seguir formando diversas coaliciones de tan sólo cuatro países con un número suficiente de votos como para bloquear propuestas. No obstante, si comparamos esta cifra con el número de combinaciones de coalición posibles capaces de alcanzar este resultado aplicando el acuerdo de Niza, observamos que la misma decrece significativamente para ambos países (véase Tabla 3 para obtener una comparación). En el caso de los otros cuatro países pasa algo similar, pero en cambio, y a diferencia de lo que ocurre si se aplica el acuerdo de Niza, con los umbrales de 60/40 estos sí podrían bloquear decisiones formando un número muy limitado de coaliciones de tres miembros. Es decir, aceptar el umbral de 60/40 otorgaría a los cuatro países de mayor tamaño un aumento sustancial de poder y maniobra política con respecto a España y Polonia en comparación con el Tratado de Niza.

Así las cosas, ¿cuáles son las opciones disponibles si España quiere evitar que su poder potencial entre los seis países de mayor tamaño de la UE se debilite? En principio existen tres soluciones a este problema: (a) *mantener el acuerdo de Niza* en su versión actual; (b) *rebajar el umbral para las minorías de bloqueo* para disponer también de la posibilidad de bloquear propuestas mediante coaliciones de tan sólo tres miembros; o (c) *eleva el umbral para las minorías de bloqueo* de forma que los cuatro países de mayor tamaño ya no puedan bloquear decisiones mediante coaliciones de tan sólo tres países.

La opción (a), además de ser políticamente inviable, resulta menos atractiva de lo que parece, puesto que la totalidad de los seis países de mayor tamaño aumentarían su poder respecto a los 21 países mas pequeños si el poder de voto se reparte en función del tamaño real de la población de cada país. Así, si se eligiese la opción (a) se perdería

la oportunidad de ganar poder con respecto a los 21 países de menor tamaño de la UE, de ahí que para España y los otros cinco países de mayor tamaño lo más razonable sea escoger entre las opciones (b) y (c).



Examinando primero las opciones disponibles para cumplir las condiciones de la opción (b), resulta que el abanico de posibles umbrales de minoría en los que España podría formar coaliciones de tres países que permitiesen bloquear propuestas en el Consejo son todos aquellos umbrales de minoría superiores al 30% (29,40%) e inferiores al 38% (37,46%) (1).

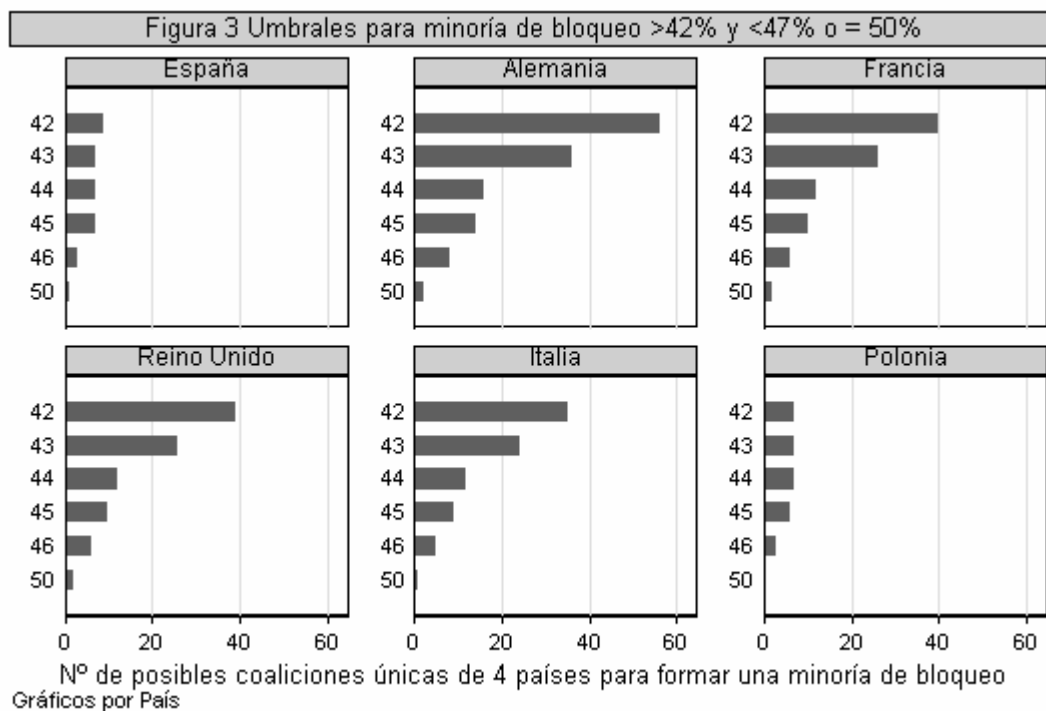
Un umbral de minoría inferior al 29,40% abre una posibilidad para Francia y Alemania de formar una minoría de bloqueo de tan solo dos países, un umbral inferior al 29,33%, implica la posibilidad de que Alemania y el Reino Unido puedan formar una minoría de bloqueo de dos países, y así sucesivamente. Un umbral de minoría por encima del 37,46% supondría que España dependería de cuatro países como mínimo para alcanzar una minoría de bloqueo con éxito, mientras que los países de mayor tamaño solo dependerían de tres países para hacer lo mismo.

En la Figura 2 se muestra el número de coaliciones de tres países que reúnen votos suficientes para obtener una minoría de bloqueo con umbrales de minoría superiores al 30% e inferiores al 39% por país. Obsérvese que España y Polonia no pueden bloquear decisiones mediante coaliciones de tres países si el umbral de bloqueo supera el 38%.

La otra opción para España es intentar elevar el umbral de minoría de bloqueo a un nivel suficientemente alto como para excluir a los seis países de mayor tamaño de la posibilidad de bloquear decisiones mediante coaliciones de tan sólo tres países (la opción (c) mencionada anteriormente).

Si España optase por elevar el umbral de minoría de bloqueo con el objetivo de mantener al mismo tiempo su capacidad de formar mayorías en las mismas condiciones que los países de mayor tamaño, debería considerar un umbral de minoría superior al 42% (41,72%) e inferior al 50%.

La Figura 3 muestra la capacidad de formar coaliciones de éxito de cuatro países con votos suficientes como para bloquear decisiones de cada país aplicando los umbrales indicados anteriormente. Obsérvese que en el caso especial de que se decidiese fijar el umbral en 50/50 Polonia quedaría privada de la posibilidad de bloquear decisiones mediante coaliciones de cuatro países, mientras que España sí dispondría de tal opción, aunque sería solo una.



La pregunta que queda por decidir es: ¿qué opción ((b) o (c)) resulta más atractiva desde una perspectiva española?

Tanto la opción (b) como la opción (c) resultan viables en la medida en que impedirían que España perdiese poder institucional con respecto a los cuatro países de mayor tamaño. O dicho de otro modo, harían que los seis países de mayor tamaño de la UE experimentasen las mismas restricciones que ella a la hora de formar coaliciones pequeñas para aprobar o bloquear decisiones en el seno de la UE.

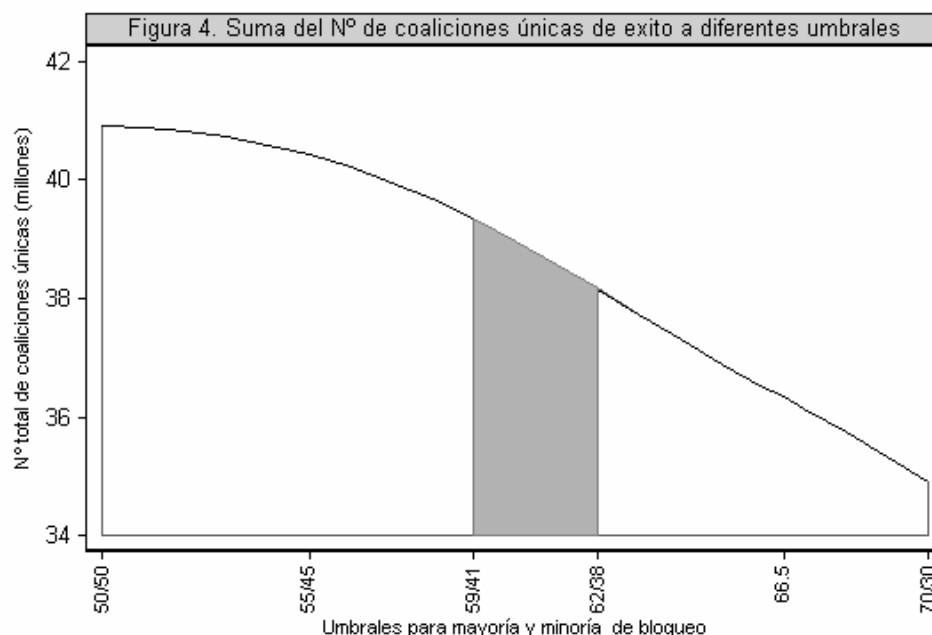
En la opción (b) la formación de minorías de bloqueo exigiría coaliciones de tres países como mínimo. En la opción (c) sólo podría alcanzarse una minoría de bloqueo mediante coaliciones de cuatro países o más. Eso sí, ambas alternativas implicarían que España y Polonia contarían con menos opciones a la hora de formar coaliciones que los otros cuatro países debido a su menor poder de voto.

Ambas opciones permiten a los seis países de mayor tamaño controlar la mayor parte de las decisiones de la UE. Es decir, que el bloqueo de decisiones podría lograrse mediante varias combinaciones de coaliciones entre esos seis países exclusivamente, sin tener que contar con el consentimiento de los países de menor tamaño. Hay que recordar, no obstante, que el sistema propuesto consiste en una doble mayoría, y que una mayoría de países, independientemente del tamaño de su población, deberá aprobar cualquier iniciativa antes de que ésta sea sometida a una votación donde el reparto de poder de voto dependiera del tamaño de las respectivas poblaciones. Así, independientemente del número de países necesarios para aprobar o bloquear una iniciativa de esta manera, la

opinión de los países de menor tamaño no será superflua aun cuando se abandone el acuerdo de Niza.

Una forma de evaluar cuál de las opciones resulta más atractiva es volver al concepto de flexibilidad en la aprobación y el bloqueo de decisiones. Independientemente de qué umbral se adopte, el nivel de corte dicta la flexibilidad de cada uno de los países para formar coaliciones de éxito tanto como para alcanzar una mayoría o una minoría de bloqueo. Cuantas más opciones existan para las dos alternativas, mayor será la capacidad de maniobra política.

La Figura 4 muestra la suma del número de coaliciones únicas que permitirían alcanzar una mayoría o una minoría de bloqueo en el caso de España a diferentes valores del umbral para una mayoría. Las zonas blancas representan el abanico de umbrales de que dispone España en las opciones (b) y (c) discutidas anteriormente. La opción (c) aparece a la izquierda y la (b), a la derecha. La zona de color gris representa los umbrales que otorgarían a los cuatro países de mayor tamaño (Alemania, Francia, Reino Unido e Italia) mayor poder institucional que a España en términos del tamaño mínimo de las coaliciones necesario para aprobar o rechazar propuestas.



Nota: Como la propuesta consiste en una doble mayoría, al sumar las coaliciones únicas de éxito solo se consideran aquellas que tienen un tamaño superior a 13 países para mayoría y menor de 14 países para minoría de bloqueo.

La Figura 4 muestra que la opción (c) acerca a España a su máximo potencial de poder, sin tener que considerar la posibilidad de ceder poder a los países de mayor tamaño en términos del tamaño mínimo de coalición necesario para bloquear decisiones.

La cuestión es saber si escoger la opción (c) implicaría también que los países más grandes maximizaran su potencial de poder. En principio, la respuesta es afirmativa. Cuanto más cerca estuviese el umbral de 50/50 más cerca estaría cada uno de los países de la UE de su máximo potencial de poder. No obstante, puesto que el potencial de poder es exponencial, independientemente del valor de umbral que España acuerde, mientras el umbral de la mayoría supere el 50% de los votos este país (debido a su menor ponderación de voto) siempre se situará más cerca de su máximo potencial de poder que los países con un mayor poder de voto. Así, es probable que España tenga

más éxito en la maximización de su potencial de poder con respecto a los países de mayor tamaño, si bien dichos países siempre dispondrán de más opciones de elección en términos absolutos.

Conclusiones: Aunque este análisis resulte complejo debido al número extremadamente amplio de coaliciones posibles derivado de la ampliación de la UE, las conclusiones, caso de abandonarse el sistema contemplado en el Tratado de Niza a favor de uno basado en el tamaño real de las poblaciones, resultan más sencillas.

Para evitar una disminución de su poder con respecto a los cuatro Estados miembros de mayor tamaño al negociar los nuevos umbrales de voto, **España deberá evitar umbrales de mayoría superiores al 58% e inferiores al 63%**, puesto que ello abre la posibilidad para los cuatro grandes de bloquear decisiones con una coalición de tan solo tres países, una posibilidad que hoy no tienen, mientras España seguiría dependiendo de una coalición de cuatro países para poder bloquear decisiones.

Este análisis también muestra que si el objetivo es maximizar el potencial de poder de España y mantener la igualdad de condiciones entre los seis países de mayor tamaño por lo que respecta al tamaño mínimo de las coaliciones necesario para alcanzar mayorías o minorías de bloqueo, España debería considerar umbrales de mayoría superior al 50% y inferior al 58% en vez de aquellos superior al 63% y inferior al 70%.

Por último, debe recordarse que los resultados presentados en este análisis deben interpretarse con prudencia. Al asignar el poder de voto se han empleado las últimas estimaciones de población proporcionadas por el Eurostat. Aunque el análisis muestra que es posible evitar el surgimiento de diferencias entre los seis países de mayor tamaño por lo que respecta al tamaño mínimo de coaliciones para reunir los votos necesarios para obtener una mayoría o una minoría de bloqueo, manipulando los umbrales de voto, un cambio en los datos de población podría implicar un cambio en los umbrales aquí discutidos. Así, antes de hacer ninguna valoración definitiva de qué umbrales deberían emplearse en un sistema de voto basado en la población real de los países sería necesario primero acordar cuáles son los datos demográficos "correctos".

Nota:

(1) Por motivos de simplicidad tan sólo tengo en cuenta valores de umbral redondeados al alza hasta el número entero superior más cercano al evaluar el límite óptimo para los umbrales discutidos en esta parte del análisis. Esto quiere decir que analizo umbrales como intervalos entre 1 y 100 en vez de cómo valores continuos, en los que los límites podrían producirse en cualquier valor entre 1 y 100. Esto no tiene consecuencia alguna siempre que el umbral acordado también se redondee de esta forma. No obstante, si por algún motivo el umbral acordado se fijase en un valor entre, por ejemplo, el 37% y el 38% (digamos 37,589%), entonces variaría el número de coaliciones posibles que un país puede formar con respecto a este análisis.

Rickard Sandell

Investigador principal de demografía, población y migración internacional, Real Instituto Elcano