

SECCIÓN ESPECIAL: LA REFORMA Y AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

TRAS EL TRATADO DE NIZA, LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA CONTINÚAN SIN ESTAR PREPARADAS PARA LA AMPLIACIÓN

Guillermo de la Dehesa
Centre for Economic Policy Research

El Tratado de Niza propuso llevar a cabo las reformas necesarias para asegurar que las actuaciones de las Instituciones europeas, una vez llevada a cabo la ampliación, se realizarían en un marco de legitimidad y eficiencia.

Pero el Tratado de Niza no ha conseguido alcanzar este objetivo, ya que sobre la reforma de la Comisión se ha conseguido una solución provisional; las reglas de voto del Consejo se han vuelto más complejas y difíciles de aplicar y sobre el sistema de representación y voto del Banco Central Europeo no se ha tomado ninguna decisión. En el único asunto en el que se ha conseguido una solución positiva ha sido en las actuaciones sobre Cooperación Reforzada.

1. INTRODUCCIÓN

El Tratado de Niza tenía dos objetivos prioritarios: Eliminar los obstáculos impuestos por el Tratado de Ámsterdam a la ampliación de la UE hacia el Centro y el Este de Europa, y Adoptar las reformas necesarias que asegurasen que las Instituciones de la UE continuarían operando con legitimidad y eficiencia con un número de miembros mucho más amplio.

El Tratado de Ámsterdam dejaba abiertos tres problemas cuya solución tenía que ser decidida antes de la ampliación: El tamaño y composición de la Comisión; la extensión del voto por mayoría cualificada a otras áreas que necesitan urgentemente un desbloqueo y la reforma de las reglas de voto del Consejo. La realidad es que el Tratado de Niza no ha conseguido alcanzar satisfactoriamente ninguno de dichos objetivos, por lo que tendrán que replantearse en la Conferencia Intergubernamental de 2004.

Sobre la reforma de la Comisión se ha conseguido una solución provisional y temporal. Ni se ha conseguido una solución definitiva, ni esta se aplica hasta 2005, cuando el miembro número 27 haya accedido.

Sobre la extensión del voto por mayoría cualificada se ha logrado una extensión mucho menor de la propuesta.

Sobre la reforma de las reglas de voto del Consejo se ha conseguido que esta empeore la situación actual y la haga más compleja y difícil de aplicar y, lo que es peor, menos eficiente que si no hubiera habido reforma.

Sobre la reforma del sistema de representación y voto del Banco Central Europeo, no se ha tomado ninguna decisión sino que se ha introducido una cláusula habilitadora para decidirlo en el futuro sin necesidad de convocar una Conferencia Intergubernamental.

En el único asunto que se ha conseguido una solución positiva ha sido en la Cooperación Reforzada, que era uno de los puntos más ambicionados por la Comisión.

En definitiva, en el Consejo de Niza o bien se ha decidido basándose en mayor medida en el instinto político de último minuto que en un análisis riguroso o racional de los asuntos debatidos o bien se ha retrasado la decisión o, finalmente, se ha buscado una provisional (Baldwin et al., 2001) No se puede decir que haya sido un éxito, aunque las decisiones hayan sido lo suficientemente oscuras y complejas para que cada uno de los jefes de Estado o de Gobierno haya explicado, a su vuelta a casa, a sus ciudadanos que ha logrado salir victorioso y conseguir lo mejor para su país. Hay que reconocer, sin embargo, que el único país miembro de la UE que ha salido más beneficiado del Tratado ha sido España, como más adelante se demostrará.

2. EL CONSEJO

2.1. LAS MAYORÍAS CUALIFICADAS DE VOTO

En la actualidad, el Consejo de Ministros toma sus decisiones en el 20% de los casos por unanimidad y en el 80% restante por mayoría cualificada. Las decisiones por unanimidad se limitan a los asuntos más importantes como los cambios en el Tratado, los temas fiscales, la adhesión de nuevos miembros, etc. El resto de las decisiones, en especial, todas aquellas que se refieren al Mercado Interno se toman por mayoría cualificada. Esta mayoría se logra en la actualidad con 62 votos de un total de 87, es decir, con el 71% de los votos. Cada grupo de países miembros tiene un número diferente de votos en los que se ha tenido en cuenta, muy vagamente, el peso relativo de su población. Los cuatro grandes tienen diez, el mediano-grande (que es España) tiene ocho, los medianos tienen cinco o cuatro y los pequeños tienen tres, excepto Luxemburgo que tiene dos. Por tanto, el 71% de los votos no significa el 71% de los países y de hecho tres países grandes y uno pequeño consiguen dicha mayoría cualificada y dos de los grandes más España consiguen bloquearla.

Tampoco el 71% de los votos significa el 71% de la población de la UE ya que los países de menor población tienen más votos de los que les corresponde por su porcentaje de población sobre el total. La mayoría cualificada se puede obtener con una coalición de ocho países con una población conjunta del 58% del total.

El Tratado de Niza, ha conseguido complicar todavía más el sistema de mayoría cualificada añadiendo dos nuevos criterios necesarios para alcanzarla. A partir de 2005, se necesitarán tres criterios simultáneos: El 74% de los votos, cuando los países miembros lleguen a 27; el 50% del total de los países miembros y el 62% de la población total. Además, el Tratado modifica el número de votos de los países miembros a favor de los países grandes, en términos de población, aunque los países medianos y pequeños siguen estando sobre-representados y los grandes sub-representados, en término de votos. Los cuatro grandes pasan a tener 29, España 27, Holanda 13, Grecia, Bélgica y Portugal 12, Suecia y Austria 10, Dinamarca, Finlandia e Irlanda 7, y Luxemburgo 4. Realmente no existe ninguna correlación estadística posible para poder llegar a dicha nueva distribución. La técnica estadística que más se aproxima es aquella que multiplica los votos actuales de cada miembro por 2,4, añade 4,7 votos a los cuatro grandes y a España, por la pérdida de un comisario, y añade 2,9 votos a España, 2 votos a Luxemburgo y 1 voto a Holanda por que sí. Es decir, ninguna base racional, excepto el poder político ejercido por cada país miembro, durante las discusiones de Niza, para conseguir alianzas suficientes para salir ganando en la reponderación de los votos, en el que España parece haber demostrado ser el mejor al ejercerlo.

El Tratado de Niza tenía que conseguir aumentar el número de "áreas sensibles" que deberían de ser votadas por mayoría cualificada para lograr más fácilmente la Ampliación. Como objetivos fundamentales de dicho aumento se introdujeron en la discusión los impuestos, la política social, la cohesión, la política de asilo e inmigración y la política comercial común. Sin embargo, los resultados fueron muy mediocres. Se ha seguido manteniendo la unanimidad en el área de Impuestos y de Política Social, aunque en esta última, se puede intentar el "procedimiento de co-decisión", salvo para la coordinación de los sistemas de Seguridad Social. En la Política de Asilo e Inmigración, se continúa con la unanimidad hasta 2004, salvo en lo más importante: el reparto de su coste y las condiciones de entrada de nacionales de terceros países. En el área de cohesión, se ha retrasado la decisión de pasar a mayoría cualificada a 2007 y sólo después de la adopción de las perspectivas financieras plurianuales aplicables a partir del 1 de Enero de dicho año. Finalmente, en Política Comercial Común, se ha logrado algún progreso en relación con las negociaciones internacionales en el comercio de servicios y de los aspectos comerciales de la propiedad intelectual. Se excluyen la armonización cultural, los servicios audiovisuales, los servicios de educación, los servicios sociales y de salud. También se consiguió la regla de la mayoría cualifica-

da para la elección de los Comisarios y para el Presidente de la Comisión. Al final, la extensión de la regla de la mayoría ha alcanzado a 27 de las 75 áreas limitadas a la unanimidad. Un número importante cuantitativamente pero no cualitativamente, especialmente por dejar fuera la política social, la cohesión y los impuestos (Yatanagas, 2001).

2.2. LA EFICIENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES

Todo proceso de integración, tanto en su vertiente de profundización como de ampliación, requiere un flujo permanente de legislación que hay que aprobar y aplicar que, a su vez, exige que el Consejo tenga un sistema de decisión que sea legítimo y eficiente para aprobar con rapidez dicho flujo tan necesario para la integración.

Una manera posible de medir la eficiencia es a través de la probabilidad de que una medida cualquiera se apruebe o "probabilidad de aprobación", que está basada en la "Ley de los grandes números". Esta medida se construye de la siguiente manera: Un ordenador calcula todas las coaliciones posibles entre los países miembros dentro del Consejo, que son exactamente 32.768 y luego determina cuántas pueden conseguir una mayoría cualificada ganadora. La relación entre las coaliciones ganadoras y el total de coaliciones posibles es la "probabilidad de aprobación" (Kirman y Widgrén, 1995) Dicha probabilidad ha ido reduciéndose a lo largo del tiempo conforme la UE ha ido ampliándose. En la UE de 6 miembros era 21,9%, en la UE de 9 pasó al 14,7%, en la UE de 10 pasó al 13,7%, en la UE de 12 cayó al 9,8% y con la UE de 15, al 7,8%. Pues bien, tras el Tratado de Niza, la probabilidad para la UE de 15 miembros mejora algo pasando al 8,2%, pero en una UE de 27 miembros, que es la que realmente interesa, cae al 2,1%, es decir, incluso más que si no hubiera habido la reforma del Tratado, ya que sin reforma sería el 2,5%. En una UE de 36 miembros caería al 0,9%, lo que haría que el Consejo no pudiese, prácticamente tomar decisiones.

El Tratado de Niza no sólo no ha mejorado la eficiencia en la toma de decisiones del Consejo, sino que la ha empeorado respecto de la situación actual. De todos los cambios que el Tratado ha introducido, ¿cuáles son los que han contribuido a esta pérdida de eficiencia?. Los nuevos criterios del 50% de los miembros y del 62% de la población apenas modifican la eficiencia. El principal culpable es el aumento del umbral de mayoría cualificada del 71% al 74% para una UE de 27 miembros. Con una mayoría cualificada como la actual del 71% la probabilidad de aprobación sería del 3,5% en lugar de sólo el 2,1% con la nueva del 74%.

Otra manera menos sofisticada de medir la eficiencia es a través del análisis de las coaliciones o "minorías de bloqueo" y observar si la incorporación de los países del Centro y Este de Europa puede conseguir que estos países formen minorías de bloqueo en aspectos tan importantes como los de Cohesión, Seguridad Social, Medio Ambiente etc. En una UE de 27 miembros,

el nuevo bloque de países del Este no podría bloquear ninguna decisión del Consejo atendiendo al criterio de la población (39% mínimo para bloquear), ya que alcanzaría sólo 106 millones frente al umbral mínimo de 183 millones, pero sí podría conseguir un bloqueo, a través del criterio mínimo de votos para una mayoría cualificada (27% mínimo) ya que conseguirían 108 votos frente a los 91 necesarios. Atendiendo al criterio del número mínimo de países (al menos el 50%), tampoco conseguiría una minoría de bloqueo ya que son 12, pero sí la alcanzaría si obtuviese el apoyo de alguno de los países, actualmente miembros, menos desarrollados, es decir, que reciben Fondos de Cohesión. Otra manera de ilustrar este problema es a través de las coaliciones extremas. Una coalición de los 16 miembros más pobres podría bloquear cualquier decisión, por tener más del 27% de los votos, aunque sólo representen el 13,7% de la población total. Una coalición de los cuatro grandes miembros podría bloquear cualquier decisión (por tener más del 27% de los votos) aunque sólo representan el 14,8% de los países miembros. Los 14 países más pequeños podrían alcanzar una minoría de bloqueo (por representar más del 50% del total de miembros) a pesar de contar con sólo el 11,6% del total de habitantes. La coalición de Alemania más los cinco países de Visegrado (Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría y Eslovenia) aunque sólo son seis miembros y 148 millones de habitantes, podrían bloquear, ya que tienen 91 votos, es decir, el 27% de los votos.

Finalmente, la probabilidad de aprobación también disminuye para los asuntos o áreas en las que se sigue manteniendo la unanimidad. En una hipotética UE de tres miembros en que cada uno tenga 50% de probabilidades de votar a favor o en contra, la probabilidad de aprobación de cualquier norma es de 0,5 veces 0,5 veces 0,5, es decir 0,5 elevado a 3. En una UE de 15 miembros es 0,5 elevado a 15, es decir, tres milésimas de 1%. En una UE de 27, la probabilidad es 0. De ahí que la Comisión tuviese tanto interés en pasar el mayor número de asuntos a mayoría cualificada, lo que, desgraciadamente no pudo conseguir en Niza.

En definitiva, el Tratado de Niza ha conseguido facilitar de una manera importante la posibilidad de organizar minorías de bloqueo y hacer muy difícil la toma de decisiones por parte del Consejo reduciendo enormemente la eficiencia del mismo. A pesar de que en dicho tratado se consiguió transferir una parte importante del poder de voto de los países pequeños a los grandes y que estos últimos terminaron por aceptar para conseguir mayor eficiencia en el voto, el resultado final es que no sólo no se ha conseguido sino que se ha reducido.

2.3. GANADORES Y PERDEDORES DE PODER

Para poder saber quién ha salido ganando y quién perdiendo, hay, primero, que definir que se entiende por poder. Por tal debe de entenderse, desde el punto de vista práctico, la capacidad de influencia en las decisiones

del Consejo, o, lo que es lo mismo, la capacidad de formar o romper una coalición ganadora. ¿Cómo se puede medir este poder de influencia?. Una manera obvia es a través de la ponderación de voto. Sin embargo, esta tiene muchas limitaciones y puede ser engañosa. Si se parte del supuesto de sólo tres países miembros, A, B y C, los dos primeros con un 40% de los votos cada uno y el tercero con el 20%, se pensará que los dos primeros son los que tienen más poder, sin embargo, no es así. Si tienen que conseguir una mayoría simple de más del 50% para ganar, los tres países son igualmente poderosos ya que para conseguir dicha mayoría se requieren dos países, pero cualquiera dos de los tres puede conseguir formarla o puede conseguir romperla. Si la mayoría, en lugar de ser de más del 50% pasa a ser de más del 75%, el país C pierde todo el poder.

De ahí que se utilice, normalmente, el llamado "Índice de Banzhaf normalizado", (IBN) inventado por Lionel Penrose (1946) y por John Banzhaf (1965), separadamente. Dicho índice mide la probabilidad de que un país se encuentre en una posición de bloquear o romper una coalición ganadora en cualquier asunto elegido de forma aleatoria. De acuerdo con este índice, los perdedores del Tratado de Niza, en términos de poder respecto del que tenían antes, son todos los países medianos y pequeños, pero especialmente, Grecia, Bélgica y Portugal, que pierden 0,75% cada uno. Los ganadores son los países grandes que ganan 0,80% cada uno, excepto Alemania que gana 0,90%, por el criterio de mayor población. El gran vencedor es España, que gana 1,85%. En una UE de 27 miembros, los únicos ganadores son los cuatro grandes, que ganan 0,80% cada uno y, especialmente, España y Polonia, que ganan 1,5% cada uno. Todos los demás son perdedores, excepto Holanda que gana 0,2%. Los mayores perdedores son Letonia, Eslovenia y Estonia, que pierden 1,2% cada uno.

2.4. LA LEGITIMIDAD DEL SISTEMA DE DECISIÓN

La idea de legitimidad está siempre vinculada a la igualdad. El poder de voto debe ser igualitario para todos los ciudadanos. Pero la UE no es sólo una unión de Personas sino también de Estados, por tanto, unos y otros deben de considerarse "ciudadanos". En principio, para evitar que, en la UE, la democracia pueda llegar a ser una tiranía de las mayorías, se debería de dar un mayor poder relativo de voto por persona a los países más pequeños, ya que la igualdad de voto por persona daría a Alemania un 2000% más de poder que a Irlanda, y, por otro lado, se debería de dar un mayor poder relativo de voto por país a los países grandes, ya que la igualdad de voto por país le daría a Luxemburgo 160 veces más poder que a Alemania. Es decir, la igualdad absoluta puede no ser justa.

Una solución puede ser la igualdad de ambos criterios, es decir, dar igualdad de voto a cada uno de los países miembros, independientemente de su tamaño, y dar igualdad de voto a cada ciudadano de la UE, independientemente



mente de su número en cada país miembro. Sin embargo, la igualdad de voto de los ciudadanos en el Consejo requiere que cada miembro del mismo ejerza el poder de manera proporcional a la raíz cuadrada de la población de su país. La razón de esta proporción es que la decisión en el Consejo es un proceso que comprende dos pasos: los ciudadanos eligen a los gobiernos nacionales y estos votan en el Consejo. En su elección nacional, un típico elector alemán tiene menos poder que uno de Luxemburgo, ya que los electores alemanes son 160 veces más numerosos, con lo que el votante alemán tiene una influencia en el resultado un $1/160$ de la del luxemburgués. Pero esta diferencia es, de hecho, menor de 160 veces, ya que hay que añadir que el votante luxemburgués aunque tiene también 160 veces más probabilidades de poder ser decisivo que el alemán, en la consecución de una mayoría ganadora, sin embargo, tiene muchas menos coaliciones en las que ser decisivo que las del alemán. Por tanto, para ser realmente justo, el voto del ministro alemán en el Consejo no debe ser totalmente proporcional a la población de su país sino algo menor que proporcional, o lo que es lo mismo, cada ministro debe tener un poder en el Consejo que es proporcional a la raíz cuadrada de la población de su país. Esta es la llamada "regla de Penrose" (Penrose, 1946).

Antes de Niza, desde la presidencia de Charles de Gaulle en 1958, en la que se decidió dar mayor poder de voto a los países grandes pero en proporción menor a la de su población respectiva, se había conseguido una mezcla de ambos criterios que, utilizando la técnica estadística de los mínimos cuadrados, daba una distribución del 79% a la unión de los ciudadanos y del 21% a la unión de estados, para una UE de 12 miembros. Para una UE de 15 miembros las proporciones pasan al 78% y al 22% respectivamente. Tras el Tratado de Niza, la mezcla ha pasado a ponderar el 97% por el criterio de población y el 3% por el criterio de estado miembro. Para una UE de 27 miembros, dicha mezcla pasaría al 92% y el 8% respectivamente. La razón de este cambio en Niza proviene de que tanto la Comisión como el Consejo estaban preocupados por la cuota mínima de participación de la población en una mayoría cualificada, que no querían que cayese por debajo del 50%. Esta cuota empezó siendo del 70% en los años cincuenta, se redujo al 60% con la entrada de España y Portugal y se temía que cayese por debajo del 50% en una UE de 27 miembros. El hecho de que menos del 50% de la población de la UE pudiese aprobar una norma que requiere el 71% de los votos de mayoría cualificada, parecía ser una fuerte amenaza a la legitimidad, de ahí que, para conseguir una mayoría cualificada, se aumentase la proporción mínima de votos al 74%, la proporción mínima de población al 62% y la proporción mínima de países miembros al 50%.

En resumen, tras Niza se ha pasado de una UE en la que los países pequeños estaban sobre-representados a otra en la que se vuelve a dar un mayor poder a los grandes países y los pequeños pasan a tener un papel más

secundario. Así, en términos de cuota de los votos totales, los acuerdos de Niza conceden a los cuatro países grandes un 0,7% más de cuota cada uno y a España un 2% más de cuota (el país más claramente ganador). El resto de los países pierde cuotas que oscilan entre un -0,3% de Holanda y un -0,7% de Grecia, Bélgica y Portugal.

2. LA COMISIÓN

Antes de Niza, ya existía la conciencia generalizada de que continuar con una Comisión basada en la actual asignación de Comisarios, de uno por país más otro segundo por cada país grande, haría imposible cualquier toma de decisión en una UE de 27 países y, por tanto, de 32 Comisarios. El acuerdo alcanzado en Niza limita a cada país miembro a un Comisario a partir del 1 de Enero de 2005. Además, cuando el miembro número 27 entre en la Unión, el Consejo, por unanimidad, tendrá que decidir qué países no tendrán derecho a Comisario y qué sistema de rotación se establecerá entre los países miembros con Comisario. En Niza se desechó, de antemano, cualquier tipo de rotación en la que los países grandes tuviesen derecho a un Comisario más frecuentemente.

Por otro lado, se acordó aumentar los poderes del Presidente de la Comisión para mejorar la eficacia de una Comisión con demasiados miembros. El Presidente podrá asignar y reasignar las tareas de los Comisarios y podrá pedir la dimisión de un Comisario, siempre que los apruebe la Comisión.

Como el Tratado de Ámsterdam ligaba el número de Comisarios por país y el voto ponderado de cada país en el Consejo, la reponderación de los votos en el Consejo, acordada en Niza, sugiere que cada segundo Comisario de los países grandes equivalía a 5 votos en el Consejo y que, por tanto al eliminar los cinco segundos Comisarios, los países grandes tenían que ser compensados con 5 votos añadidos, (4,7 votos, para ser más exactos)

Sin embargo, esta decisión es más que discutible ya que el tener un Comisario menos no afecta al poder de los países grandes. Si los Comisarios son realmente independientes y no representan los intereses de su país de origen, como así se concibieron cuando fueron creados, su pérdida no supone ninguna minoración del poder del país en cuestión, definiendo poder como la posibilidad de bloquear o romper una coalición ganadora, tal como se ha hecho más arriba. Si los Comisarios se consideran como representantes nacionales, como alguna vez puede parecer que actúan, la respuesta sigue siendo la misma, pero requiere una explicación más elaborada.

Partiendo de que la Comisión decide por mayoría simple, conviene hacer el supuesto "extremo" de que cada país "comunica" a sus Comisarios que es lo que tienen que votar, (lo que no es en absoluto cierto, pero ayuda a entender el argumento). Para conseguir aprobar una norma se necesita que, al menos, la mitad de los estados miembros instruya a su Comisario que vote a favor. Pero, después de Niza, el Consejo también requiere, para conseguir la

mayoría cualificada, que al menos la mitad de los países vote a favor de dicha norma para poder aprobarla, con lo que el voto "comunicado" en la Comisión para conseguir la mayoría simple es redundante.

Sin embargo, si los Comisarios no fuesen realmente independientes, podrían utilizar otras armas, más sutiles, para favorecer a su país, como, por ejemplo, utilizar el poder que tienen, dentro de su ámbito de competencia, para establecer la agenda de propuestas que presentan a la Comisión e incluir algún asunto que pueda beneficiar a su país de origen. Por tanto, en la práctica, se puede decir que los grandes países miembros que pierden un Comisario sacrifican algo de su poder, pero sin poder medirlo con tanta exactitud, en términos de votos en el Consejo, como se ha hecho en Niza.

3. LA COOPERACIÓN REFORZADA

Las decisiones tomadas sobre los "Acuerdos de Cooperación Reforzada" (ACR) han sido las más positivas en el Tratado de Niza. Por un lado, se han reducido las fuertes limitaciones que el Tratado de Ámsterdam introdujo a cualquier nueva acción por parte de un grupo de países para iniciar, conjuntamente, nuevos ACR. Para ello se ha levantado la posibilidad de que un país pueda vetar la creación de un nuevo ACR en las áreas del "primer pilar", es decir, las económicas y del "tercer pilar", es decir, las de justicia e interior.

Por otro lado, se ha reducido a ocho el número inicial de países miembros necesarios para crear un ACR, en lugar de la mitad de los países miembros que exigía el Tratado de Ámsterdam.

Por último, se ha permitido que los ACR puedan hacerse también en las áreas del "segundo pilar", es decir, las de seguridad, que los prohibía el Tratado de Ámsterdam, pero se mantiene la posibilidad de veto por parte de cualquier país.

Los ACR son una solución a los problemas de excesiva diversidad que vendrán con la Ampliación, especialmente cuando el Tratado de Niza ha reducido fuertemente la eficiencia de decisión del Consejo, es decir, la posibilidad de conseguir mayorías cualificadas para cualquier decisión y la práctica imposibilidad de tomar decisiones por unanimidad, como se ha demostrado más arriba. El Tratado permite que subgrupos de países miembros profundicen conjuntamente en la integración, mediante acuerdos vinculantes, y atraigan, posteriormente, a otros países a que se adhieran a ellos.

De todas las formas debatidas para profundizar la integración en una situación de creciente diversidad de los países miembros, tales como "La Europa a la carta", "Los Estados Unidos de Europa", "La Geometría Variable" y "La Europa de varias Velocidades", la Cooperación Reforzada parece ser el sistema más viable, quizá por menos ambicioso, y también más eficiente. (Dewatripont et al. 1995) En primer lugar, su flexibilidad es "funcional", en lugar de "geográfica" como en la "Geometría Variable" y, al contrario de esta última, evita la posibilidad de miembros de primera y de segunda clase. En

segundo lugar, los países miembros comparten una base común, aceptada por todos ellos, mientras que en otras áreas de cooperación están organizados como una “asociación abierta” a nuevos miembros, al contrario que “Europa a la Carta” en la que incluso el propio “acervo comunitario” puede ser fragmentado y elegido parcialmente por los países miembros. En tercer lugar y, al contrario que la “Europa de varias Velocidades” que es muy rígida, crea oportunidades para experimentar con nuevas formas de cooperación, que, si tienen éxito, pueden atraer a la mayoría o la totalidad de los miembros, como ha sido el caso de Schengen, en el primer caso o del ERM o Mecanismo de Tipos de Cambio en el segundo. Finalmente, es muy superior a la versión de los “Estados Unidos de Europa”, ya que esta ignora totalmente la heterogeneidad de los países miembros, tanto en su deseo como en su capacidad de profundizar su integración.

A pesar de sus ventajas relativas, como tiene elementos tanto de “Europa a la Carta” como de la “Geometría Variable”, contiene dos riesgos serios: El primero, es la posibilidad de fragmentación política entre los estados miembros y el segundo, la potencial erosión de la consistencia actual del proceso de integración. Para evitar dichos riesgos, la Comisión juega un papel fundamental de control de la decisión sobre la creación o ampliación de los ACR. Puede vetar ACR que cubran áreas de integración profunda (primer pilar) y puede controlar las ampliaciones de estos ACR.

¿Cuál es la lógica de los ACR y qué efecto pueden tener en la integración Europea?. En principio, para que un país miembro decida entrar en una de estas iniciativas de integración, tendrá que sopesar si los beneficios económicos netos de este nuevo paso integrador son mayores que sus costes políticos (cesión de soberanía etc.) que dependerán de la actitud general de los ciudadanos de cada país. En general, los ciudadanos belgas son más proclives a ceder soberanía a la Unión que los suecos o los británicos, por poner un ejemplo.

Los beneficios económicos netos dependen de dos principios (Kolliker, 2000). El primero es que la ganancia adicional resultante de un nuevo paso integrador tiende a ser menor conforme la integración se hace más profunda, ya que suele haber rendimientos decrecientes a escala puesto que los primeros pasos de cada integración suelen ser los más beneficiosos porque los políticos, lógicamente, eligen primero aquellos pasos cuyas ganancias económicas son más claras. El segundo es que la ganancia neta de cada paso extra aumenta con el tamaño de la Unión, por lo que es conveniente que el grupo inicial que forma un ACR sea de países grandes.

Normalmente, los ACR tienden a tener un efecto “bola de nieve”, en el que los países miembros de la Unión más proclives lo inician, los países más reacios se oponen y los países más indecisos esperan. Cuando los primeros van adelante con su ACR, al cabo de un tiempo, los indecisos se dan cuenta, por la evidencia acumulada, de que los beneficios netos de entrar son reales

y se adhieren ("efecto de aprendizaje") y si el grupo progresa y es lo suficientemente mayoritario, los reacios terminan por entrar también ya que se dan cuenta de que las ganancias netas para cada nuevo miembro son mayores que al principio ("efecto de gravitación") Gracias a estos dos efectos, los ACR son un instrumento idóneo para ir profundizando paulatinamente la integración, sin forzar a nadie a aceptarlos.

4. EL BANCO CENTRAL EUROPEO

Los nuevos países que entren en la UE el 1 de Enero de 2004, podrían, si muestran la suficiente convergencia durante el período establecido de dos años, entrar en la Unión Monetaria treinta y tres meses después, es decir, el 1 de Octubre de 2006. De hecho, dos países, Finlandia e Italia, entraron en la UME en 1998 sin haber cumplido el requisito de haber estado en el ERM dos años y sería difícil ahora obligar a Estonia, que ya tiene un "currency board" o "caja de conversión" con el marco alemán y ahora con el Euro, a tener que cumplir los dos años establecidos. Bélgica, por su lado, pudo entrar sin cumplir el requisito de deuda sobre PIB.

Hay todavía mucho escepticismo sobre la capacidad de estos países de converger y entrar en la UME en las mínimas fechas señaladas, pero no hay que olvidar que aún tienen cuatro años por delante para conseguirlo y que cuatro años antes de que se iniciase la UME la mayor parte de sus actuales miembros no cumplían la mayoría de los requisitos de entrada y que los países que intentan entrar ahora cumplen, casi todos ellos, los requisitos de deuda y déficit sobre PIB y están mejor situados en términos de inflación y tipos de interés a largo plazo que lo estaban, cuatro años antes, sus actuales miembros.

Además, la evaluación de los nuevos miembros, necesaria para poder entrar, se decide por todos los países miembros de la UE en ese momento, incluidos los que intentan entrar. Si suponemos que son los doce previstos, estos pueden acumular 108 votos en el Consejo, que, aunque no son suficientes para auto elegirse como nuevos miembros de la UME, ya que necesitarían 225 votos, sí podrían formar coaliciones con otros miembros actuales, como Alemania, Austria y Finlandia, para conseguir una mayoría cualificada.

La entrada de estos países va a hacer muy difícil la toma de decisiones por parte del Consejo de Gobierno del BCE (Baldwin et al., 2001-(2)) Aunque se supone (porque no se publican) que, actualmente, las decisiones en este Consejo se intentan tomar por consenso y se recurre a la votación sólo cuando hay posiciones muy enfrentadas, cuando los nuevos miembros estén también presentes en el Consejo de Gobierno, la votación tendrá que ser la norma y el consenso la excepción, ya que el número de miembros será demasiado elevado para conseguirlo. El paso de 18 miembros a 30 o 33 (con el Reino Unido, Dinamarca y Suecia) supone un cambio cualitativo, además de cuantitativo.

En la situación actual, los seis miembros del Consejo Ejecutivo necesitan sólo tres votos más, de los gobernadores de los países miembros, para conseguir la mayoría simple, ya que el Presidente tiene voto de calidad. Sin embargo con otros quince gobernadores nacionales más, el peso de los miembros del Consejo Ejecutivo para guiar la política monetaria, encauzar el voto y conseguir la mayoría se diluye o, más bien, desaparece. En lugar de necesitar sólo tres miembros, para alcanzar la mayoría, va a necesitar 11, casi cuatro veces más.

Si se parte del supuesto, simple aunque un poco extremo, de que, por un lado, los 6 miembros del Consejo Ejecutivo sólo se preocupan de la inflación en la Zona Euro, es decir, la inflación armonizada media de los países miembros ponderada por sus respectivos pesos en el PIB total y, por tanto, no tienen ningún sesgo nacional favorable a su país de origen y, por otro, los gobernadores de los bancos centrales nacionales sólo se preocupan de sus tasas de inflación nacionales, lo lógico es que, puesto que los países "centrales", que son los más sincronizados, tienen un peso muy elevado en el total del PIB de la Zona Euro (Alemania y Francia representan juntas más del 50% del total) y que, por tanto, la inflación media ponderada de dicha zona está determinada por ellos, estos países serán siempre los aliados naturales del Consejo Ejecutivo, ya que sus objetivos coinciden plenamente. En esta situación, las decisiones del Consejo de Gobierno son relativamente fáciles ya que la inflación media está dominada por siete países cuyas economías están muy sincronizadas.

Este "status quo" virtual cambia radicalmente cuando los países miembros pasan de 12 a 24 o 27, y los miembros que votan en el BCE pasan de 18 a 30 o 33. Como los 12 nuevos miembros del Este están mucho menos sincronizados y son mucho más "periféricos", estos, unidos a los 5 "periféricos" actuales (España, Portugal, Grecia, Irlanda y Finlandia), lograrían tener el 57% de los votos frente al 43% del Consejo Ejecutivo más los 7 países "centrales" más sincronizados, sobre un total de 30 votos. Esto significa que los 17 países miembros menos sincronizados, con un peso, en el total del PIB de la futura Zona Euro, del 20% dominarían las decisiones de política monetaria si votasen juntos. Lo mismo podría ocurrir si entran también Reino Unido, Suecia y Dinamarca, ya que los dos primeros están todavía poco sincronizados con los países "centrales" y podrían votar con los "periféricos".

Todos estos argumentos demuestran la absoluta necesidad de reformar el actual sistema de representación y voto del BCE antes de que se produzca la Ampliación. La reforma ideal sería una totalmente radical en la que se eligiera una especie de Consejo Ejecutivo como el actual compuesto de miembros independientes, no elegidos por los gobiernos por su nacionalidad, sino elegidos por su competencia, idoneidad, experiencia y reputación y comprometidos con mantener la inflación de la Zona Euro baja y estable. Sin embargo, lo más probable es que esto no ocurra y que la reforma sea menor, sin cambios

radicales, para intentar mantener el número de miembros que votan en el Consejo de Gobierno dentro de unos límites razonables. Dentro de estas coordenadas caben tres opciones. La primera es la rotación de los miembros que votan. La segunda es la representación de unos gobernadores por otros agrupándolos en varios grupos equilibrados, en términos de PIB, y dando un sólo voto a cada grupo. La tercera es la delegación de las decisiones de política monetaria en un Comité de expertos independientes.

El sistema de rotación es probable que sea el que tenga más probabilidades de ser, finalmente, elegido ya que es el mismo que se ha decidido en el Tratado de Niza para la Comisión, con idéntico fin, es decir, evitar que sea incapaz de tomar decisiones después de la Ampliación, por ser el número resultante de Comisarios demasiado elevado. Este sistema es también el adoptado por el Consejo de la Reserva Federal de los Estados Unidos. El problema es que, en dicho Tratado la decisión del cómo se ha dejado para el futuro, cuando el miembro número 27 entre en la Unión. Aquí caben distintas modalidades, desde que haya sólo tres o cuatro gobernadores votantes en el Consejo de Gobierno nombrados por 5 años, con lo que cada país tendría que esperar más de treinta años a estar representado, lo que es impensable, hasta que su número sea el actual, es decir 12, y que roten cada seis meses, con lo que, al ser 24 en total, tendrían todos la posibilidad de votar cada seis meses. Todos los gobernadores serían siempre miembros del Consejo de Gobierno, pero sólo podrían votar seis meses al año.

El sistema de representación es el utilizado en el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Bancos Regionales de Desarrollo, así como en el Bundesbank. El principal problema que tiene es la decisión sobre el número de grupos que se forman, los criterios para agruparlos y los mecanismos de votación dentro de ellos. Lo lógico es que se formasen de cinco a siete grupos, con un peso, en términos de PIB, muy similar e intentando que tengan el mismo número de miembros y cada uno de ellos liderado por un país grande, es decir, Alemania, Francia, Italia, España y Reino Unido (si decide entrar) como mínimo y poder añadir Holanda y Polonia, si fuese necesario. En cuanto al sistema de votación cabrían, a su vez, dos opciones, una es que votase siempre el país líder, después de consultar con los otros miembros, otra es que los miembros de cada grupo rotasen para votar cada seis meses o un año.

El sistema de delegación es el utilizado por muchos bancos centrales, tales como Reino Unido y Suecia o Australia, Nueva Zelanda y Canadá. Todos ellos, para llevar a cabo sus decisiones de política monetaria, utilizan un Comité "ad hoc" formado por ejecutivos del mismo banco o por una mezcla de ejecutivos y expertos independientes nombrados por un plazo fijo. A pesar de ser algunos de ellos países muy grandes, no incluyen miembros representantes de su estructura regional o territorial, como hace el Bundesbank. Este sistema prima fundamentalmente la independencia y la idoneidad.

Tal como se ha indicado más arriba este último sistema es el ideal, desde el punto de vista de la independencia y eficiencia a la hora de la toma de decisiones de política monetaria, aunque puede plantear problemas de aceptabilidad política. Ahora bien, se podrían introducir reglas muy claras de "rendición de cuentas" de los miembros del Comité, tanto individual como colectivamente. En todo caso, los actuales gobernadores de los bancos centrales que se sientan y votan en el Consejo de Gobierno del BCE, lo hacen en su capacidad personal y tienen prohibido representar a su país o recibir instrucciones de su gobierno o de otra institución pública o privada. Por tanto, no habría mucha diferencia entre el actual sistema y otro en el cual, cuando se termine el mandato de los gobernadores actuales, se nombren, en su lugar a personalidades independientes reconocidas por su idoneidad e independencia. Los actuales gobernadores, más los que correspondan por la Ampliación, serían siendo miembros del Consejo de Gobierno, pero las decisiones de política monetaria sólo serían tomadas por los miembros independientes del Comité de Política Monetaria, después de escuchar al Consejo de Gobierno. En cuanto al número de miembros, una opción sería limitar el Comité a los seis miembros actuales del Consejo Ejecutivo, pero quizá la mejor opción sería extender dicho Comité hasta los 18 miembros actuales del Consejo de Gobierno, número que demuestra que ha funcionado razonablemente bien.

5. CONCLUSIÓN

La decisión más positiva del Tratado de Niza es que permite la posibilidad, aunque no esté todavía en su agenda, de que la Conferencia Intergubernamental de 2004 reforme los acuerdos institucionales aprobados en el Tratado de Niza que plantean mayores problemas de gobernabilidad de la UE tras la Ampliación. A modo de ejemplo se pueden sugerir los siguientes cambios:

En cuanto al Consejo, el umbral mínimo de mayoría cualificada se podría reducir del 74% actual al 66%, con este cambio, se aumentaría la eficiencia del Consejo, siempre en términos de probabilidad de aprobación de normas y medidas, del 1,4%, que resultaría del Tratado, al 14,1%, es decir, al porcentaje que tenía cuando la UE tenía sólo 12 miembros. Ahora bien, si no se retocase el umbral mínimo de población, los países más poblados, especialmente, Alemania aumentarían su poder desproporcionadamente a costa de los menos poblados, con lo que se perdería legitimidad. De ahí que sería conveniente reducir también el umbral de población del actual 62% a un 50%, con lo que se aumentaría la eficiencia hasta un 14,6%, más del doble del existente en la UE de 15 miembros antes del Tratado de Niza.

En cuanto al BCE, sería más apropiado que se tomase una decisión, en la línea de la delegación o de la rotación, apuntadas más arriba, en la Conferencia Intergubernamental de 2004 que dejarla, por delegación expresa

del actual Tratado, al Consejo de Ministros. Su aprobación en dicha CI le daría mucha mayor legitimidad.

6. POSTSCRIPTUM

Da la impresión de que los líderes europeos se han dado cuenta de que el Tratado de Niza no es la solución. Pueba palpable de ello es que haya pasado ya un año de su firma y aún no se ha presentado a su ratificación parlamentaria y que, en la reciente Cumbre de Laeken, se haya optado por ser más ambiciosos e intentar preparar seriamente, para la CI de 2004, una verdadera Constitución Europea y una Carta de Derechos Fundamentales, con fuerza de ley, que la apoye. Las personas elegidas para presidir la Convención que va a preparar los documentos y propuestas que se presentarán a dicha CI (Giscard d'Estaing, Amato, Dehaene), no sólo son muy idóneas, por su amplia experiencia europea, sino que son claramente "federalistas" y decididamente partidarias de una Europa más integrada y de su Unión Política, lo que da pie a pensar que esta vez se intenta, en la Conferencia Intergubernamental de 2004, dar un paso decisivo en pro de una Europa Unida.

BIBLIOGRAFÍA

- Baldwin, R. (1994): *Towards an Integrated Europe*, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Baldwin, R., Berglof, E., Giavazzi, F. y Widgrén, M. (2000): "Reforms for tomorrow's Europe", *CEPR Discusión Paper* nº 2623, Centre for Economic Policy Research.
- Baldwin, R., Berglof, E., Giavazzi, F. y Widgrén, M. (2001): "Nice Try: Should the Treaty of Nice be Ratified?", *Monitoring European Integration* nº 11, Centre for Economic Policy Research.
- Baldwin, R., Berglof, E., Giavazzi, F., y Widgrén, M. (2001): "Preparing the ECB for Enlargement", *CEPR Policy Paper* nº 6, Centre for Economic Policy Research.
- Banzhaf, J. (1965): "Weighted Voting Does Not Work: A mathematical Analysis", *Rutgers Law Review* nº 19, pp. 317-343.
- Berglof, E. y Roland, G. (2000): "From Regatta to Big Bang: The Political Economy of EU Accesión", *IMF Working Papers*, Washington D.C.
- Dewatripont, M., Giavazzi, F., Harden, I., Persson, T., Roland, G., Sapir, A., Tabellini, G. y Von Hagen, J. (1995): "Flexible Integration: Towards a More Efective Democratic Europe", *Monitoring European Integration* nº 6, Centre for Economic Policy Research.
- Kirman, A. y Widgrén, M. (1995): "European Economic Decisión Making: Progress or Parálisis?" *Economic Policy* nº 21, October, pp. 421-460.

- Kolliker, A. (2000): *Bringing Together or Driving Apart the Union? Towards a Theory of Differentiated Integration*, European University Institute.
- Penrose, L. (1946): "The elementary Statistics of Majority Voting", *Journal of the Royal Statistic Society*, nº 109, pp. 53-57.
- Yatanagas, X. A. (2001): "The treaty of Nice, the Sharing Power and the Institutional Balance in the European Union: A Continental Perspective", *Harvard Jean Monet Working Paper* nº 01-01, Harvard Law School.

