

INCIDENCIA DE LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN SUS PROCEDIMIENTOS DE TOMA DE DECISIONES*

José Luis García Lapresta – Miguel Martínez Panero
Dep. de Economía Aplicada (Matemáticas)
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad de Valladolid

Resumen

La futura ampliación de la Unión Europea (UE) ha abierto un debate sobre los procedimientos de decisión en sus instituciones. Ya desde sus inicios, el Consejo ha estado formado por un representante de cada Estado miembro. Dada la gran diferencia de población de los Estados que sucesivamente han formado parte de la UE, se estableció un método de votación por mayorías cualificadas, en donde los votos de los Estados miembros quedaban ponderados según su población. El tratado de Amsterdam (1997) implantó, entre otros procedimientos de decisión, el sistema de mayoría doble para lograr algunas decisiones en el seno del Consejo de la UE: se requieren al menos 62 votos de un total de 87 y, simultáneamente, el apoyo de al menos 10 de los 15 Estados miembros. Se pretende así que los acuerdos tengan un amplio respaldo, tanto de los países que integran la UE como de la población que representan. Con objeto de que la ampliación se lleve a cabo con éxito se ha propiciado la creación de un organismo, la Conferencia Intergubernamental (CIG), uno de cuyos principales cometidos consiste en establecer nuevos procedimientos de votación antes de que se superen los 20 Estados miembros. Para ello, además de las oportunas reponderaciones, se están reconsiderando también los mínimos valores de respaldo exigible (o umbrales de cualificación), que actualmente se sitúan en torno al 70%. En este sentido, en 1998 se postulaban valores en torno a 3/5, pero desde enero de 2000 se ha propuesto por parte de la Comisión Europea un procedimiento que aún rebajaría esta expectativa hasta valores del 50%. En éste último caso, para que una decisión se adoptase debería estar respaldada por más de la mitad de los Estados miembros, que a su vez representasen una población de más de la mitad del total de la Unión ampliada.

En este trabajo, partiendo de los casos planteados, se lleva a cabo un análisis estructural de una amplia gama de mayorías cualificadas y mayorías dobles, estableciéndose un marco formal que integra los procedimientos de votación reseñados junto a otros posibles. De esta forma se ponen de manifiesto diversas relaciones que permiten hablar de una jerarquía en el entramado decisional resultante. Así mismo, se reseñan diversas estimaciones recientes acerca de la idoneidad del procedimiento propuesto por la Comisión Europea, obtenidos mediante cálculos basados en índices de poder.

* Los autores desean manifestar su agradecimiento a Antonio Calonge, de la Universidad de Valladolid, a Madelein Hosli, de la Universidad de Michigan, y a Frantisek Turnovec, de la Universidad Charles de Praga.

1. Introducción

La Unión Europea (UE) es el resultado de distintos tratados que han integrado sucesivamente a los actuales 15 Estados miembros. Esta organización se enfrenta nuevamente a una ampliación de aproximadamente otros tantos países en un horizonte temporal de 10 a 20 años. Ahora bien, esta nueva etapa de construcción europea¹ difiere sustancialmente de anteriores incorporaciones, pues si en el pasado éstas habían sido de cómo máximo 3 miembros, ahora está previsto un considerable salto cuantitativo (13 nuevos países integrantes, previsiblemente en dos oleadas) que, además, no corre parejo a un salto demográfico similar (se trata de países en general pequeños, salvo el caso de Polonia). La UE, consciente de que esta heterogeneidad puede dificultar la ampliación, ha propiciado la creación de un organismo, la Conferencia Intergubernamental (CIG), que tiene como objetivo el adaptar las instituciones para que la futura ampliación se lleve a cabo con éxito. En particular, se ha abierto un debate crucial sobre los procedimientos de decisión a emplear, de modo que la futura estructura decisional quede codificada antes de que la UE supere los 20 Estados miembros².

El Consejo de la UE, principal organismo al que el Tratado de Amsterdam (1997) confiere poder de decisión, está formado desde sus inicios por un representante de cada Estado miembro, con categoría ministerial. Teniendo en cuenta la gran diferencia de población de los países de la UE antes apuntada, se estableció un procedimiento de votación por mayorías cualificadas, en donde los votos de los Estados miembros quedaban ponderados según su población, con una relativa sobrerrepresentación de los menos populosos. Se implantó así, entre otros procedimientos, el sistema de mayoría doble para lograr algunas decisiones en el seno del Consejo: se requieren al menos 62 votos de un total de 87 y,

¹ La organización que hoy denominamos UE ha estado integrada por los siguientes países a partir de los años que se indican: 1957: Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo y Países Bajos; 1973: Dinamarca, Irlanda, y Reino Unido; 1981: Grecia; 1986: Portugal y España; 1995: Austria, Finlandia y Suecia; ¿20..?: Bulgaria, Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa, Rumanía, República Eslovaca y Turquía.

² Véase el Protocolo nº 7 sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea, art. 2, del Tratado de la UE (texto consolidado).

simultáneamente, el apoyo de al menos 10 de los 15 Estados miembros. Por su importancia citamos literalmente el artículo del Tratado Constitutivo de la UE que codifica el procedimiento de votación anterior, donde aparecen explícitamente los pesos asignados a cada país:

Art. 205 *Salvo disposición en contrario del presente Tratado, el Consejo adoptará sus acuerdos por mayoría de los miembros que lo componen.*

1) *Cuando el Consejo deba adoptar un acuerdo por mayoría cualificada, los votos de los miembros se ponderarán del modo siguiente:*

<i>Bélgica</i>	<i>5</i>	<i>Francia</i>	<i>10</i>	<i>Austria</i>	<i>4</i>
<i>Dinamarca</i>	<i>3</i>	<i>Irlanda</i>	<i>3</i>	<i>Portugal</i>	<i>5</i>
<i>Alemania</i>	<i>10</i>	<i>Italia</i>	<i>10</i>	<i>Finlandia</i>	<i>3</i>
<i>Grecia</i>	<i>5</i>	<i>Luxemburgo</i>	<i>2</i>	<i>Suecia</i>	<i>4</i>
<i>España</i>	<i>8</i>	<i>Países Bajos</i>	<i>5</i>	<i>Reino Unido</i>	<i>10</i>

Para su adopción, los acuerdos del Consejo requerirán al menos:

- sesenta y dos votos, cuando en virtud del presente Tratado deban ser adoptados a propuesta de la Comisión.*
- sesenta y dos votos, que representen la votación favorable de diez miembros como mínimo, en los demás casos.*

2) *Las abstenciones de los miembros presentes o representados no impedirán la adopción de los acuerdos del Consejo que requieran unanimidad.*

Como se ha indicado, la ampliación de la UE hace necesario redimensionar las ponderaciones³ y reconsiderar los métodos empleados. La CIG ha tratado de formular nuevos procedimientos con el desiderátum de que los criterios sean simples y claros,

³ Por ejemplo, la propuesta italiana propugna pasar de los pesos actuales, que varían entre 2 y 10, a valores asignados entre 3 y 33.

aplicables a grandes categorías de decisión más que a casos individuales⁴. Así, en aras de esta simplicidad y tratando de no menoscabar la equidad ni la representatividad, el presidente de la Comisión europea, Romano Prodi, ha sugerido a la CIG para ser utilizado en el inmediato futuro un procedimiento que en diversos informes de la UE se denomina de *doble mayoría simple*, pero que en espíritu y con más rigor correspondería a una *doble mayoría absoluta*⁵. Mediante tal procedimiento, “una decisión por mayoría cualificada sólo podría adoptarse cuando reuniera la mayoría simple del número de Estados y la mayoría simple de la población total de la Unión ampliada”⁶, queriendo significar con ello que tal propuesta debería estar respaldada por más de la mitad de los países, que a su vez tuviesen un peso de más de la mitad del total de la Unión ampliada. El debate sobre la idoneidad de este método está, pues, abierto, y son previsibles inevitables tensiones hasta llegar a una solución de compromiso⁷.

Las consideraciones anteriores nos han motivado, en el presente trabajo, a establecer un marco formal que integre los procedimientos de votación reseñados junto a otros posibles, lo que se detalla en la sección 2. La sección 3 muestra el entramado de relaciones existentes entre dichos procedimientos. En la sección 4 se presentan algunos ejemplos y en la sección 5 se realizan algunas consideraciones finales.

⁴ Es ésta una labor necesaria, habida cuenta que, según señala Molina del Pozo (1998, p. 577), antes del tratado de Amsterdam existían 22 procedimientos de decisión en el seno del Consejo. Es loable, asimismo, este deseo de racionalización de la CIG que contrasta vivamente con el “aire teológico” que, en opinión de Fonseca Morillo (1988, p. 477), ha tenido en un pasado no muy lejano el muy debatido tema de las reponderaciones.

⁵ Los procedimientos de decisión por *mayoría simple* y *mayoría absoluta* han recibido diversos nombre en épocas y ámbitos distintos, lo cual puede producir ambigüedad, cuando no confusión. Esto llega al extremo de que, bajo el nombre de mayoría simple, autores e instituciones actuales pueden referirse a uno u otro de los procedimientos de decisión aludidos. El hecho de que cuando sólo hay dos alternativas y no está permitida la abstención ambos procedimientos de decisión sean coincidentes, puede haber contribuido a la anfibología indicada. Así, en el ámbito de las instituciones de la Unión Europea se denomina mayoría simple a lo que aquí, y en la más extendida tradición de la Teoría de la Elección Social, se considera mayoría absoluta.

⁶ Véase el Dictamen de la Comisión sobre la reforma de las instituciones de la UE (2000).

⁷ Cabe decir que la posición de España ante este tema puede calificarse de “beligerante”, con una labor activa en las discusiones. Desde su incorporación a la UE, España ha pretendido integrar coaliciones ganadoras o, en su defecto, constituir minorías de bloqueo, que puedan ser tenidas en cuenta, por ejemplo, en cuestiones de política agraria y de pesca.

2. Procedimientos de votación por mayorías

En la exposición que sigue se catalogan procedimientos que involucran diferentes tipos de mayorías. Se conjugan los comúnmente utilizados en la práctica con otros diseñados desde el punto de vista teórico. En la medida de lo posible, los comentarios subsiguientes serán relativos a su puesta en práctica en el marco de la UE.

Notación

Denotaremos por $N = \{1, \dots, n\}$ el conjunto de votantes (Estados miembros, en el caso del Consejo de la UE). Sea $\mathbf{w} = (w_1, \dots, w_n) \in (0, \infty)^n$ el vector de pesos asociados a los votantes (en el caso del Consejo de la UE son números naturales que están en función de la población de cada Estado miembro). Supondremos que, para una propuesta dada, se emite una votación, donde cada votante se puede pronunciar a favor o en contra de dicha propuesta, o bien no pronunciarse efectivamente ante ella. Esta última posibilidad, que podemos denominar indiferencia ante la propuesta, puede tener distintos motivos, englobando las situaciones de voto en blanco, abstención y voto nulo. Una votación se puede formalizar a través de la aplicación $v: N \rightarrow \{F, C, I\}$, donde $v(i) = F$ significa que el votante i está a favor de la propuesta; $v(i) = C$ quiere decir que el votante i está en contra; por fin, $v(i) = I$ indica que el votante i es indiferente ante la propuesta en el sentido anteriormente indicado. Podemos definir entonces los subconjuntos

$$F(v) = \{i \in N \mid v(i) = F\}, \quad C(v) = \{i \in N \mid v(i) = C\}, \quad I(v) = \{i \in N \mid v(i) = I\}.$$

Es inmediato comprobar que tales subconjuntos constituyen una partición de N , por lo que $\text{card}(F(v)) + \text{card}(C(v)) + \text{card}(I(v)) = n$. En este contexto, si denotamos por \mathcal{V} al conjunto de todas las posibles votaciones, una *regla de decisión* es cualquier aplicación $D: \mathcal{V} \rightarrow \{F, C, I\}$. Dada una votación $v \in \mathcal{V}$, se entenderá que $D(v) = F$ significa que la propuesta ha sido aceptada; $D(v) = C$ significa que la propuesta ha sido rechazada; por fin, $D(v) = I$ significa que no existe un pronunciamiento efectivo acerca de la propuesta.

2.1 Mayorías elementales

Damos el nombre de *mayorías elementales* a las reglas de decisión que tienen en cuenta un único criterio decisor basado en consideraciones de número de votos (mayorías en votaciones no ponderadas) o peso de los mismos (mayorías en votaciones ponderadas).

2.1.1 Mayorías simples.

a) La regla de decisión por *mayoría simple* se define como:

$$S(v) = \begin{cases} F, & \text{si } \text{card}(F(v)) > \text{card}(C(v)), \\ C, & \text{si } \text{card}(C(v)) > \text{card}(F(v)), \\ I, & \text{si } \text{card}(F(v)) = \text{card}(C(v)). \end{cases}$$

b) La regla de decisión por *mayoría simple ponderada* se define como:

$$S^w(v) = \begin{cases} F, & \text{si } \sum_{i \in F(v)} w_i > \sum_{i \in C(v)} w_i, \\ C, & \text{si } \sum_{i \in C(v)} w_i > \sum_{i \in F(v)} w_i, \\ I, & \text{si } \sum_{i \in F(v)} w_i = \sum_{i \in C(v)} w_i. \end{cases}$$

2.1.2 Mayorías absolutas.

a) La regla de decisión por *mayoría absoluta* se define como:

$$A(v) = \begin{cases} F, & \text{si } \text{card}(F(v)) > \frac{n}{2}, \\ C, & \text{si } \text{card}(C(v)) > \frac{n}{2}, \\ I, & \text{si } \text{card}(F(v)) \leq \frac{n}{2} \text{ y } \text{card}(C(v)) \leq \frac{n}{2}. \end{cases}$$

b) La regla de decisión por *mayoría absoluta ponderada* se define como:

$$A^w(v) = \begin{cases} F, & \text{si } \sum_{i \in F(v)} w_i > \frac{1}{2} \sum_{i \in N} w_i, \\ C, & \text{si } \sum_{i \in C(v)} w_i > \frac{1}{2} \sum_{i \in N} w_i, \\ I, & \text{si } \sum_{i \in F(v)} w_i \leq \frac{1}{2} \sum_{i \in N} w_i \text{ y } \sum_{i \in C(v)} w_i \leq \frac{1}{2} \sum_{i \in N} w_i. \end{cases}$$

2.1.3 Mayorías especiales (o cualificadas).

a) Si $\mathbf{a} \in (0, 1)$, la regla de decisión por *mayoría especial de umbral de cualificación \mathbf{a}* se define como:

$$E_{\mathbf{a}}(v) = \begin{cases} F, & \text{si } \text{card}(F(v)) > \mathbf{a}n \text{ y } \text{card}(C(v)) \leq \mathbf{a}n, \\ C, & \text{si } \text{card}(C(v)) > \mathbf{a}n \text{ y } \text{card}(F(v)) \leq \mathbf{a}n, \\ I, & \text{en cualquier otro caso.} \end{cases}$$

Si $\mathbf{a} \in [\frac{1}{2}, 1)$, de $\text{card}(F(v)) > \mathbf{a}n \geq \frac{n}{2}$ se sigue $\text{card}(C(v)) \leq n - \text{card}(F(v)) < \frac{n}{2} \leq \mathbf{a}n$, y análogamente si se intercambian los papeles de $\text{card}(F(v))$ y de $\text{card}(C(v))$. Así, para estos valores de \mathbf{a} la anterior definición se simplifica sustancialmente:

$$E_{\mathbf{a}}(v) = \begin{cases} F, & \text{si } \text{card}(F(v)) > \mathbf{a}n, \\ C, & \text{si } \text{card}(C(v)) > \mathbf{a}n, \\ I, & \text{si } \text{card}(F(v)) \leq \mathbf{a}n \text{ y } \text{card}(C(v)) \leq \mathbf{a}n. \end{cases}$$

Estas mayorías especiales con umbrales de cualificación $\mathbf{a} \in [\frac{1}{2}, 1)$ han sido denominadas por Fishburn (1972, pp. 66 y ss.) *mayorías especiales absolutas*, ya que admiten a la mayoría absoluta como caso particular.

b) Si $\mathbf{b} \in (0, 1)$, la regla de decisión por *mayoría especial ponderada de umbral de cualificación \mathbf{b}* se define como:

$$E_{\mathbf{b}}^w(v) = \begin{cases} F, & \text{si } \sum_{i \in F(v)} w_i > \mathbf{b} \sum_{i \in N} w_i \text{ y } \sum_{i \in C(v)} w_i \leq \mathbf{b} \sum_{i \in N} w_i, \\ C, & \text{si } \sum_{i \in C(v)} w_i > \mathbf{b} \sum_{i \in N} w_i \text{ y } \sum_{i \in F(v)} w_i \leq \mathbf{b} \sum_{i \in N} w_i, \\ I, & \text{en cualquier otro caso.} \end{cases}$$

La cantidad $\mathbf{b} \sum_{i \in N} w_i$ se denomina *cuota*.

Si $\mathbf{b} \in [\frac{1}{2}, 1)$, la definición se simplifica de la misma manera que en el caso anterior, pues de $\sum_{i \in F(v)} w_i > \mathbf{b} \sum_{i \in N} w_i \geq \frac{1}{2} \sum_{i \in N} w_i$ se deduce $\sum_{i \in C(v)} w_i < \frac{1}{2} \sum_{i \in N} w_i \leq \mathbf{b} \sum_{i \in N} w_i$. De nuevo, los papeles de $\sum_{i \in F(v)} w_i$ y de $\sum_{i \in C(v)} w_i$ son intercambiables. Así pues:

$$E_b^w(v) = \begin{cases} F, & \text{si } \sum_{i \in F(v)} w_i > b \sum_{i \in N} w_i, \\ C, & \text{si } \sum_{i \in C(v)} w_i > b \sum_{i \in N} w_i, \\ I, & \text{si } \sum_{i \in F(v)} w_i \leq b \sum_{i \in N} w_i \text{ y } \sum_{i \in C(v)} w_i \leq b \sum_{i \in N} w_i. \end{cases}$$

Y análogamente, para estos umbrales de cualificación $b \in [\frac{1}{2}, 1)$ se puede hablar de *mayorías especiales absolutas ponderadas*. De entre estos valores, Coggins – Perali (1998) denominan *supermayoría* el caso de $b = 64\%$. Como se detallará más adelante, las mayorías cualificadas requeridas por el Consejo de la UE para las propuestas de la Comisión están en el entorno del 70%, y se denominan *mayorías cualificadas reforzadas* aquellas en las que b toma valores mayores.

2.1.4 Mayorías por diferencia.

A partir de García Lapresta – Llamazares (1999), consideramos a continuación las *mayorías por diferencia*, cuya versatilidad radica no en un factor multiplicativo como el umbral de cualificación que determina la cuota, sino aditivo: la diferencia de votos o de peso.

a) Dado $k \in \{0, \dots, n-1\}$, la regla de decisión por *mayoría por diferencia de k votos* se define como:

$$D_k(v) = \begin{cases} F, & \text{si } \text{card}(F(v)) > \text{card}(C(v)) + k, \\ C, & \text{si } \text{card}(C(v)) > \text{card}(F(v)) + k, \\ I, & \text{si } |\text{card}(F(v)) - \text{card}(C(v))| \leq k. \end{cases}$$

b) Dado $l \in [0, \dots, \sum_{i \in N} w_i - \min_{i \in N} w_i]$, la regla de votación por *mayoría ponderada por diferencia de peso l* se define como:

$$D_l^w(v) = \begin{cases} F, & \text{si } \sum_{i \in F(v)} w_i > \sum_{i \in C(v)} w_i + l, \\ C, & \text{si } \sum_{i \in C(v)} w_i > \sum_{i \in F(v)} w_i + l, \\ I, & \text{si } \left| \sum_{i \in F(v)} w_i - \sum_{i \in C(v)} w_i \right| \leq l. \end{cases}$$

2.1.5 Unanimitades.

El artículo 205 del Tratado Constitutivo de la UE antes reseñado contempla que una propuesta que requiera unanimidad no quede bloqueada por posibles abstenciones, si el resto de votos son favorables⁸. Este hecho motiva las siguientes definiciones.

a) Dado $m \in \{0, \dots, n-2\}$ se define la regla de decisión por *mayoría unánime de m votos (unanimidad no estricta)* como:

$$U_m(v) = \begin{cases} F, & \text{si } \text{card}(F(v)) > m \text{ y } \text{card}(C(v)) = 0, \\ C, & \text{si } \text{card}(C(v)) > m \text{ y } \text{card}(F(v)) = 0, \\ I, & \text{en cualquier otro caso.} \end{cases}$$

La regla de decisión por *unanimidad (estricta)* correspondería a tomar $m = n - 1$:

$$U(v) = \begin{cases} F, & \text{si } \text{card}(F(v)) = n, \\ C, & \text{si } \text{card}(C(v)) = n, \\ I, & \text{si } \text{card}(F(v)) \neq 0 \text{ y } \text{card}(C(v)) \neq 0. \end{cases}$$

b) Dado $p \in [0, \sum_{i \in N} w_i - \min_{i \in N} w_i)$, se define la regla de *mayoría unánime ponderada de peso p (unanimidad ponderada no estricta)* como:

$$U_p^w(v) = \begin{cases} F, & \text{si } \sum_{i \in F(v)} w_i > p \text{ y } \sum_{i \in C(v)} w_i = 0, \\ C, & \text{si } \sum_{i \in C(v)} w_i > p \text{ y } \sum_{i \in F(v)} w_i = 0, \\ I, & \text{en cualquier otro caso.} \end{cases}$$

⁸ Este tipo de abstención se denomina “constructiva” o “positiva”.

Es innecesario considerar una regla de decisión por *unanimidad ponderada (estricta)*, ya que, al llevar los votos aparejados todo su peso, ésta coincidiría con la unanimidad estricta.

2.2 Mayorías dobles

Si D y D' son dos mayorías elementales, se define la *mayoría doble* $D \cap D'$ como:

$$(D \cap D')(v) = \begin{cases} F, & \text{si } D(v) = F \text{ y } D'(v) = F, \\ C, & \text{si } D(v) = C \text{ y } D'(v) = C, \\ I, & \text{en cualquier otro caso.} \end{cases}$$

Si consideramos las parejas de mayorías que aparecen en cada uno de los apartados anteriores se obtienen *mayorías dobles puras*, a saber:

- 1) $S \cap S^w$ es la *doble mayoría simple*.
- 2) $A \cap A^w$ es la *doble mayoría absoluta*.
- 3) $E_a \cap E_b^w$ es la *doble mayoría especial de umbrales de cualificación \mathbf{a}, \mathbf{b}* .
- 4) $D_k \cap D_l^w$ es la *doble mayoría por diferencia de k votos y peso l* .
- 5) $U_m \cap U_p^w$ es la *doble unanimidad de m votos y peso p* .

Según hemos indicado, el caso 2) es el sugerido por la Comisión a la CIG en vistas a la ampliación. También se aplica para realizar enmiendas en la Constitución australiana, requiriéndose para ello mayoría absoluta tanto de votos como de Estados. Así mismo, el caso 3) es el de las votaciones en el seno del Consejo de la UE para aprobar propuestas que no provengan de la Comisión, con umbrales de cualificación $\mathbf{a} = \frac{9}{15}$ y $\mathbf{b} = \frac{61}{87}$. Los numeradores de ambos umbrales se reducen en una unidad respecto de los valores que aparecen en el artículo 205 anteriormente reseñado, puesto que el número de países que aprueben la propuesta ha de ser mayor o igual que 10 (por tanto, mayor que 9), con un peso de al menos 62 unidades (es decir, más de 61). Como se indica en el mismo artículo, para propuestas que provienen de la Comisión sólo es necesario este último requisito.

Tiene también sentido conjugar las mayorías no ponderadas de alguno de los apartados anteriores con las ponderadas de otro. Tendríamos así *mayorías dobles mixtas* que, mediante distintos filtros decisionales, dan lugar a una amplia gama de reglas de decisión.

3. Relaciones entre mayorías

En el desarrollo anterior los papeles de F y V son simétricos, pero no siempre sucede así. Por ejemplo, no existe simetría (o dualidad en términos de Fishburn (1973, p. 27)) en votaciones en las que una enmienda requiera una mayoría de $\frac{2}{3}$ o $\frac{3}{4}$ para ser aprobada, prevaleciendo si no se alcanza tal mayoría la situación anterior (el *statu quo*). Además, aún en el caso en que haya simetría entre F y V , a veces sólo interesa saber si la propuesta por la que se vota prospera ($D(v) = F$) y, en caso contrario ($D(v) = C$ o $D(v) = I$), es desestimada. Por otro lado, es interesante preguntarse si una propuesta que prospera por un procedimiento de votación también saldría adelante por otro.

Denotaremos por $D \rightarrow D'$ el hecho de que toda propuesta que prospera por D también lo hace por D' . Más formalmente:

$$D \rightarrow D' \Leftrightarrow (D(v) = F \Rightarrow D'(v) = F).$$

Si $D \rightarrow D'$, diremos también en este contexto que D' es más débil que D o, alternativamente, que D es más fuerte que D' . Se trata de una relación binaria reflexiva y transitiva (preorden), por serlo la implicación. Es inmediato comprobar:

- $A \rightarrow S$, es decir la mayoría absoluta es más fuerte que la mayoría simple.
- Si $0 < a \leq a' < 1$, se tiene $E_{a'} \rightarrow E_a$. En particular, estas mayorías especiales recorren desde la mayoría absoluta, $E_{\frac{1}{2}} = A$, hasta la unanimidad estricta $E_{\frac{n-1}{n}} = U$, pasando por distintos grados de mayorías cualificadas (mayorías especiales absolutas).

- Si k, k' son números naturales tales que $0 \leq k \leq k' \leq n-1$, se tiene $D_{k'} \rightarrow D_k$. Las mayorías por diferencia de votos tienen como casos particulares a la mayoría simple, $D_0 = S$, y a la unanimidad estricta, $D_{n-1} = U$.
- Si m, m' son números naturales tales que $0 \leq m \leq m' \leq n-2$, entonces $U \rightarrow U_{m'} \rightarrow U_m \rightarrow D_m$. Es decir, la unanimidad estricta es más fuerte que las unanimidades no estrictas, que se debilitan conforme se rebaja el apoyo exigido. A su vez, éstas son más fuertes que ciertas reglas de decisión por diferencia de votos.

Las anteriores relaciones se visualizan en el siguiente esquema, en donde $\frac{1}{2} \leq \mathbf{a} \leq \mathbf{a}' < 1$ y k, k' son números naturales tales que $0 \leq k \leq k' \leq n-2$:

$$\begin{array}{ccccccc}
 D_{n-1} = U = E_{\frac{n-1}{n}} & \rightarrow & E_{\mathbf{a}'} & \rightarrow & E_{\mathbf{a}} & \rightarrow & E_{\frac{1}{2}} = A \\
 \downarrow & & & & & & \downarrow \\
 U_{k'} & \rightarrow & D_{k'} & \rightarrow & D_k & \rightarrow & D_0 = S
 \end{array}$$

Con razonamientos análogos a los anteriores, para las mayorías ponderadas se obtiene el siguiente diagrama, en donde $\mathbf{w} = (w_1, \dots, w_n) \in (0, \infty)^n$ es el vector de pesos asignados,

$\frac{1}{2} \leq \mathbf{b} \leq \mathbf{b}' < 1$ y $0 \leq l \leq l' < \sum_{i \in N} w_i - \min_{i \in N} w_i$:

$$\begin{array}{ccccccc}
 U & \rightarrow & E_{\mathbf{b}'}^{\mathbf{w}} & \rightarrow & E_{\mathbf{b}}^{\mathbf{w}} & \rightarrow & E_{\frac{1}{2}}^{\mathbf{w}} = A^{\mathbf{w}} \\
 \downarrow & & & & & & \downarrow \\
 U_{l'}^{\mathbf{w}} & \rightarrow & D_{l'}^{\mathbf{w}} & \rightarrow & D_l^{\mathbf{w}} & \rightarrow & D_0^{\mathbf{w}} = S^{\mathbf{w}}
 \end{array}$$

En este caso, $U = D_{l'}^{\mathbf{w}} = E_{\mathbf{b}'}^{\mathbf{w}}$, con $\mathbf{l} = \sum_{i \in N} w_i - \min_{i \in N} w_i$ y $\mathbf{m} = \frac{\sum_{i \in N} w_i - \min_{i \in N} w_i}{\sum_{i \in N} w_i}$.

Por fin, un esquema análogo, con iguales valores, es también válido para mayorías dobles puras cuyas componentes ocupan lugares homólogos en los dos diagramas anteriores:

$$\begin{array}{ccccccc}
U & \rightarrow & E_{a'} \cap E_{b'} & \rightarrow & E_a \cap E_b & \rightarrow & E_{\frac{1}{2}} \cap E_{\frac{1}{2}} = A \cap A'' \\
\downarrow & & & & & & \downarrow \\
U_{k'} \cap U_{l'} & \rightarrow & D_{k'} \cap D_{l'} & \rightarrow & D_k \cap D_l & \rightarrow & D_0 \cap D_0 = S \cap S''
\end{array}$$

Se observa que, tanto para mayorías elementales (ponderadas o no) como dobles, existen dos vías que van desde la unanimidad hasta las mayorías simples, que ocupan el lugar más débil en la escala: la de las mayorías cualificadas y la de las mayorías por diferencia.

4. Ejemplos

Habitualmente, los miembros del Consejo de la UE tratan, en la medida de lo posible, de llegar a acuerdos unánimes⁹. Supongamos, no obstante, dos propuestas, A y B, a votación en el seno del Consejo de la UE, para las que no hay claro consenso, con los resultados que se consignan a continuación (se indica el peso relativo de cada país entre paréntesis):

PROPUESTAS	A	B		A	B		A	B
Bélgica (5)	F	I	Francia (10)	C	F	Austria (4)	F	F
Dinamarca (3)	F	I	Irlanda (3)	C	C	Portugal (5)	C	C
Alemania (10)	F	F	Italia (10)	C	F	Finlandia (3)	F	I
Grecia (5)	C	C	Luxemburgo (2)	I	I	Suecia (4)	F	I
España (8)	C	C	Países Bajos (5)	F	I	Reino Unido (10)	F	F

La propuesta A es rechazada por un grupo de países en cuyas economías tiene especial relevancia la agricultura, cuenta únicamente con una abstención y es apoyada por el resto de Estados miembros. Los resultados que se obtienen son: $\text{card}(F(v)) = 8$, $\text{card}(C(v)) = 6$ y $\text{card}(I(v)) = 1$, con pesos $\sum_{i \in F(v)} w_i = 44$, $\sum_{i \in C(v)} w_i = 41$ y $\sum_{i \in I(v)} w_i = 2$. Estos últimos valores son los únicos considerados si la propuesta proviene de la Comisión; en caso contrario,

⁹ Para las áreas del denominado “primer pilar” (impuestos, industria, cultura, fondos europeos) esto es, además, preceptivo.

también se deben tener en cuenta los primeros valores, es decir, el número de Estados que aprueban la propuesta. En la siguiente tabla aparece la decisión final en cada uno de estos supuestos, es decir, tanto con un solo filtro decisor (número de votos a favor), como con dos filtros¹⁰ (número de votos a favor y número de países que los emiten). Se contemplan tanto el caso de mayorías cualificadas con los umbrales actuales como el de mayorías absolutas propugnado por la Comisión.

	A propuesta de la Comisión (MAYORÍA ELEMENTAL)	Otras vías (MAYORÍA DOBLE)
ABSOLUTA	<i>F</i>	<i>F</i>
CUALIFICADA	<i>C</i>	<i>C</i>

Se observa que la propuesta A no prosperaría en ningún caso por mayorías cualificadas con los parámetros actuales, ya que los valores obtenidos quedan por debajo umbrales de cualificación exigidos: $\frac{8}{15} < \mathbf{a} = \frac{9}{15}$ y $\frac{44}{87} < \mathbf{b} = \frac{61}{87}$. Sin embargo, si se aplicase el método sugerido por la Comisión a la CIG en el actual Consejo de la UE, la propuesta A sí saldría adelante por mayoría absoluta, pues los votos a favor superan mitad del total ($44 > \frac{87}{2}$). En el caso en que la propuesta no procediera de la Comisión, y se debiera por ello aprobar por doble mayoría absoluta, ésta también sería ratificada, pues, además del respaldo en número de votos anterior, es apoyada por más de la mitad del total de países ($8 > \frac{15}{2}$).

En cuanto a la propuesta B, ésta es apoyada por un grupo con gran peso específico, mientras que es rechazada por Grecia, España, Irlanda y Portugal, que desearían constituirse en minoría de bloqueo. Existe así mismo una considerable abstención. Los resultados obtenidos son: $\text{card}(F(v)) = 5$, $\text{card}(C(v)) = 4$ y $\text{card}(I(v)) = 6$, con pesos

$\sum_{i \in F(v)} w_i = 44$, $\sum_{i \in C(v)} w_i = 21$ y $\sum_{i \in I(v)} w_i = 22$. En la siguiente tabla aparece la decisión para las

mismas reglas consideradas anteriormente:

¹⁰ Los anglosajones se refieren a este doble filtro como “dual key”.

	A propuesta de la Comisión (MAYORÍA ELEMENTAL)	Otras vías (MAYORÍA DOBLE)
ABSOLUTA	<i>F</i>	<i>C</i>
CUALIFICADA	<i>C</i>	<i>C</i>

La propuesta B no prosperaría en ningún caso por mayorías cualificadas, ya que los valores obtenidos quedan muy lejos de los actuales umbrales de cualificación: $\frac{5}{15} < \mathbf{a} = \frac{9}{15}$ y $\frac{44}{87} < \mathbf{b} = \frac{61}{87}$. Sin embargo, sí prosperaría por mayoría absoluta si la propuesta proviene de la Comisión, pues los votos a favor superan la mitad del total ($44 > \frac{87}{2}$), pero no por mayoría doble, pues no es apoyada por más de la mitad de países (sólo 5 de 15).

5. Consideraciones finales

A la vista de las relaciones reseñadas y como queda de manifiesto en los ejemplos mostrados, la doble mayoría absoluta es una regla de decisión bastante más débil que la doble mayoría cualificada actualmente en vigor. Efectivamente, los umbrales de cualificación requeridos por el tratado de Amsterdam para votaciones en el Consejo, que se sitúan en el entorno del 70%, y que en previsión de futuras ampliaciones se consideró rebajar hacia 1998 a valores de 3/5, habrán caído finalmente hasta valores del 50% si se aplica en el futuro la propuesta sugerida por la Comisión a la CIG. Así, aunque indudablemente se ganaría en operatividad (habría menos bloqueos y puntos muertos), el salto resulta ser considerablemente grande. Aunque ya se ha señalado el ideal de unanimidad pretendido en el marco de la UE, actualmente se considera que la votación por mayoría cualificada debería ser la regla y la unanimidad la excepción. Ahora bien, en lo que al Consejo se refiere, esta expectativa aún se rebajaría sustancialmente, según hemos visto, si la doble mayoría absoluta llegase a sustituir a la cualificada.

El análisis anterior, aunque permite visualizar una jerarquía de procedimientos, tiene un carácter descriptivo, ya que los calificativos “débil”, “fuerte” empleados son meramente

posicionales, sin estar cuantificados. Otro posible enfoque, ya cuantitativo, podría realizarse a través de índices de poder, principalmente los de Shapley-Shubik y Banzhaf. Mediante tales índices ya se ha estudiado la evolución del *statu quo* en pasadas ampliaciones¹¹. Así se ha constatado que, según las reponderaciones que se introduzcan pudieran aparecer “dummies” (expresión que ha sido traducida al castellano por “hombres de paja”), es decir, en nuestro contexto, Estados sin capacidad de integrar coaliciones con poder efectivo¹². Así mismo, la ampliación pudiera dar lugar a lo que Brams (1976, pp. 183 y ss.) ha denominado “paradoja de los nuevos miembros”, un efecto no deseable sobre los índices de poder existentes.

Esta vía de estudio, mediante simulaciones y análisis comparativos, es la que se ha seguido en dos trabajos recientes, de los que hemos tenido noticia por sus autores. Así Hosli (2000) se ha preocupado sobre todo del “balance” o equilibrio deseable entre los países pequeños y grandes, centrando su atención principalmente en la idoneidad de las reponderaciones. En lo referente a las dobles mayorías en debate, estima que los países medianos y pequeños perderían influencia, no tanto por no poder integrar coaliciones ganadoras, sino por pérdida de capacidad de formar minorías de bloqueo. Por su parte, Turnovec (2000) ha estudiado la situación actual de la UE y sucesivas ampliaciones en dos oleadas de 22 y 27 Estados miembros (no considera la reciente incorporación de Turquía entre los aspirantes). Sus conclusiones son que, en los tres casos, el cambio de la doble mayoría cualificada a la doble mayoría absoluta¹³ beneficiaría a Alemania (y en la Unión de 27 países a otros tres Estados de los considerados grandes) y al grupo de países muy pequeños, mientras que los países medianos saldrían perdiendo o, como mal menor, no mejorarían.

Bibliografía

Brams, S.J. (1976): *Paradoxes in Politics*. The Free Press, Nueva York.

¹¹ A este respecto véase, por ejemplo, Straffin (1994, pp. 1128 y ss).

¹² Este fue el caso de Luxemburgo en la Comunidad Europea de 1958.

¹³ Turnovec (2000) denomina “double simple majority” a nuestra doble mayoría absoluta (véase nota 5).

Coggins, J.S. – Perali, C.F. (1998): “64% Majority rule in Ducal Venice: Voting for the Doge”. *Public Choice*, 97, pp. 709 – 713.

Dictamen de la Comisión sobre la reforma de las instituciones de la UE: “Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito”, IP/00/79, Bruselas, 26 de enero de 2000. Disponible en <http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/news.htm>.

Fishburn, P.C. (1972): *The Theory of Social Choice*. Princeton University Press, Princeton.

Fonseca Morillo, F. (1998): “Consejo”; en M. Oreja Aguirre y F. Fonseca Morillo (eds.): *El tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*. Vol 1. McGraw-Hill – Fundación BBV. Madrid, pp. 452 – 482.

García Lapresta, J.L.– Llamazares, B. (1999): “ k -difference majorities characterized by quasiaithmetic means”. *Proceedings of EUROFUSE-SIC’99 (Budapest)*, pp. 117-121.

Hosli, M.O. (2000): “Smaller States and the new voting weights in the Council”. Netherlands Institute of International Relations ‘Cligendael’, La Haya.

Molina del Pozo, C. (1998): “La mejora de los procedimientos de toma de decisiones”; en M. Oreja Aguirre y F. Fonseca Morillo (eds.): *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*. Vol 1. McGraw-Hill – Fundación BBV. Madrid, pp 577 – 591.

Straffin Jr., P.D. (1978): “Power indices in politics”; en S.J. Brams, W.F. Lucas y P.D. Straffin Jr. (eds.): *Political and Related Models*. Springer Verlag, Berlín.

Tratado de Amsterdam y Versiones Consolidadas de los Tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea. (1998). Editorial Civitas. Madrid. (Edición de Ricardo Alonso García).

Turnovec, F. (2000): “Evaluation of Commission’s proposal of double simple majority voting rule in the Council of Ministers of the European Union”. Mimeo.