

EL PODER DE LOS CIUDADANOS EUROPEOS

Jesús Mario Bilbao*

El poder de una nación en el seno de una organización supranacional como el Fondo Monetario Internacional o el Consejo de la Unión Europea es una medida numérica de su capacidad para decidir la aprobación de una moción mediante una regla de votación. Este carácter decisivo se mide calculando el número de veces que el voto de una nación convierte a una coalición que no alcanzaba la cuota para adoptar decisiones en una coalición ganadora. Los índices de poder son medidas *a priori* de dicho poder, siendo uno de los más utilizados el índice de Banzhaf (1965). Uno de los acuerdos fundamentales de la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, celebrada en Niza en diciembre de 2000, fue la aprobación de un sistema de votación de cara a la ampliación de la misma a 25 naciones. Después de unas duras negociaciones, se aprobó un modelo de triple mayoría basado en votos ponderados, número de naciones y porcentaje de población. La nueva regla de votación propuesta por la Convención Europea para la futura Constitución Europea altera de manera muy notable el poder de los países europeos en el seno del Consejo. La razón es que se eliminan los votos ponderados aprobados en Niza y para aprobar una decisión sólo se necesitan 13 naciones, que sumen al menos el 60% de la población. En el siguiente cuadro, se exponen los porcentajes de poder de Banzhaf de las seis naciones más pobladas de la Unión Europea con la regla de Niza, la regla de la Convención Europea y la propuesta del Gobierno de España de aumentar la cuota de la población hasta el 66%.

	Regla de Niza	Regla del 60%	Regla del 66%
Alemania	8,57	13,34	14,41
Francia	8,57	9,54	10,94
Reino Unido	8,57	9,48	10,85
Italia	8,57	9,17	10,42
España	8,13	6,95	7,47
Polonia	8,13	6,73	6,78

Observemos que Alemania aumenta su poder en un 55%; Francia, el Reino Unido e Italia lo aumentan en un 11%, mientras que el poder de España disminuye un 14% y el de Polonia un 17%. La consecuencia de aumentar la cuota de población desde el 60% al 66%, es un incremento adicional del poder de Alemania en un 8%; el Reino Unido, Francia e Italia lo incrementan en un 13%; crece un 7% el poder de España y un 1% el de Polonia. La conclusión fundamental es que *si España renuncia a los votos ponderados de Niza, sufrirá una merma considerable de su poder absoluto y relativo en la Unión Europea.*

El índice de poder de Banzhaf mide el poder de cada nación en el seno del Consejo de la Unión Europea cuando toma decisiones usando reglas de votación ponderada. Sin embargo, medir el poder de cada ciudadano europeo es más difícil. La razón es que la participación de los ciudadanos en los procesos de decisión en la Unión Europea es un proceso que tiene dos fases. En la primera, votamos a favor de representantes que llevan una decisión colectiva a las instituciones europeas, siendo éstas las que deciden en una segunda fase, asignando un número de votos a cada representante nacional y estableciendo una cuota que debe superarse para aprobar una moción. El reparto de

votos proporcional a la población de un país puede parecer el mejor método para que el voto de cada ciudadano sea igualitario. Sin embargo, esta apreciación es errónea porque los individuos votan a través de un representante, obligado por el voto de un grupo mayoritario de ciudadanos de su país. Por ejemplo, supongamos que el país **A** tiene 36 millones de votantes y el país **B** tiene 4 millones. Asignando a los delegados de cada país votos proporcionales a su población, son suficientes 18 millones mas uno de votantes de **A** para aprobar una directiva que obliga a un colectivo total de 40 millones. Entonces, este procedimiento de votación da más poder a los votantes de **A** y permite que una minoría se imponga a la mayoría.

Lionel Penrose (1946) propuso el siguiente modelo matemático para analizar procesos de este tipo. Tenemos varias asambleas de votantes disjuntas dos a dos y sea N la unión de todas las asambleas. Cada asamblea tiene un sistema de votación que da un voto a cada votante con la cuota de la mayoría absoluta. Además, suponemos que cada delegado de una asamblea vota a favor de una propuesta si la mayoría de los votantes de su asamblea la han apoyado y se opone en otro caso. Un razonamiento matemático riguroso que emplea la fórmula de Stirling permite deducir que el índice de Banzhaf probabilístico de un votante en su asamblea es inversamente proporcional a la raíz cuadrada del número de votantes de su asamblea, siempre que dicho número sea suficientemente grande. Felsenthal y Machover (1998) han demostrado que el poder de un votante de N es igualitario si el índice probabilístico de Banzhaf correspondiente a su delegado es proporcional a la raíz cuadrada del número de votantes de su asamblea.

Zyczkowski y Slomczynski (2004) han aplicado este modelo al Consejo de la Unión Europea. Su propuesta, denominada **Penrose-62**, consiste en dar a cada nación un voto ponderado con el porcentaje de la raíz cuadrada de la población y una cuota del 62% de la población. Sus cálculos demuestran que, con la regla **P-62**, el índice probabilístico de Banzhaf de cada nación europea es casi proporcional a la raíz cuadrada de su población.

	Raíz cuadrada	Votos P-62	Banzhaf P-62
Alemania	9,09	10,36	10,39
Francia	7,72	8,81	8,81
Reino Unido	7,69	8,77	8,81
Italia	7,55	8,62	8,61
España	6,38	7,27	7,31
Polonia	6,18	7,05	7,10

A la vista de estos resultados, un grupo de investigadores en teoría de votación hemos elaborado una carta a los gobiernos de los estados miembros de la Unión Europea para que se respete el principio democrático básico de que cualquier ciudadano de la Unión Europea tenga el mismo poder de decisión. Debido a que la regla de Niza y la propuesta de la Convención Europea incumplen este principio, hemos propuesto que se adopte la regla **Penrose-62** que es un modelo de votación que implica la igualdad en el poder decisional de los ciudadanos europeos.

* Catedrático de Matemática Aplicada de la Universidad de Sevilla e investigador de centra: