

El ponderado voto de Niza

JOAN COLOM I NAVAL

El plato fuerte del segundo trimestre de la presidencia italiana del Consejo de la UE debería constituirlo la Conferencia Intergubernamental (CIG), ha poco inaugurada en Roma, con el fin de aprobar definitivamente la Constitución Europea sobre la base del proyecto elaborado por la Convención durante casi dos años. A pocos acontecimientos del medio siglo de vida comunitaria cabe aplicar con mayor merecimiento el mandado calificativo de "histórico": una Constitución federal —lo diga o no el texto— para una entidad política democrática cuasi-continental que incluirá a 25 Estados en mayo, pero cuya vis expansiva la llevará probablemente a la treintena de países en menos de una década (Rumania y Bulgaria, por supuesto, pero también, a medio plazo, el resto de los Balcanes, Turquía y, ¿por qué no, aunque más tarde?, Moldavia o Ucrania).

El proceso constitucional permanente que, de algún modo, es la historia de las Comunidades Europeas ha permitido la forja de un nuevo y peculiar nivel de soberanía que se consagrará en el acto formal de aprobación de esa Constitución Europea. Son muchos los aspectos que requieren reflexión y debate, aunque, al mismo tiempo, la prudencia política aconseja no tratar de alterar —y menos aún sustancialmente— los equilibrios alcanzados en larga cocción a fuego lento por la Convención. Por ello, cualesquiera que sean sus recelos de fondo y sus dotes para la hipocresía, la mayoría de los gobiernos participantes en la CIG han anunciado que el texto convencional no les suscita dificultades mayores, por lo que no pretenden enmendarlo en cuestión básica alguna. Una de las escasas y notorias excepciones es, precisamente, el Gobierno español, que ha planteado la cuestión de la modificación del sistema actual de votación en el Consejo como poco menos que un *casus belli*.

Los sistemas de votación deben tratar de aunar la representatividad democrática con la eficiencia, es decir, la posibilidad de alcanzar acuerdos lo más satisfactorios posible o, en jerga económica, que maximicen la utilidad de los participantes. La protección de las minorías y el deseo de alcanzar amplios con-

senso ha llevado a fórmulas como la de las mayorías cualificadas —o su simétrica, las minorías de bloqueo— e, incluso, a la del veto que, por motivos justificados, se apartan de las reglas elementales de "una persona, un voto" y de la "mitad más uno"; la ciencia política y la teoría de la elección pública han elaborado mucho sobre estas cuestiones.

Las Comunidades Europeas —y ahora, la Unión Europea— constituyen un caso particularmente relevante y complejo de la toma democrática de decisiones: una federación de Estados democráticos cuyo proceso decisorio y legislativo se desarrolla por la conciliación de la representación de los gobiernos de dichos Estados (Consejo) y de la representación directa de los ciudadanos (Parlamento), que tienen competencias diversas según las materias (llegando, en algún caso, a la competencia exclusiva del Consejo, sin participación alguna del Parlamento) y con reglas distintas en cada "cámara". La ponderación del voto en el Consejo —y su paralelo, el número de escaños en el Parlamento— es, ciertamente y valga la redundancia aparente, una cuestión decisiva. ¿Tanto, que jamás ha sido posible presentar una fórmula matemática —aunque sí una explicación razonable— que diera cuenta de sus criterios! A título de ejemplos, cabría recordar que, durante los decenios en que rigió el sistema de las contribuciones nacionales, Francia e Italia aceptaron aportar al presupuesto comunitario el mismo porcentaje que Alemania a fin de disponer de sus mismos votos en el Consejo y en la Asamblea Parlamentaria, o que no cabe establecer ningún tipo de proporcionalidad económica o demográfica entre las representaciones alemana y luxemburguesa en ambas instituciones.

El Gobierno del PP alega que España perdería peso en el Consejo —y, por tanto, en el proceso de toma de decisiones— si la Constitución retoma-

ra el reparto de votos propuesto por la Convención. Es difícil no suscribir esta tesis. El primer problema puede radicar en que, como pasó en la última discusión sobre la dotación de los fondos estructurales, teniendo razón, no la sepa defender, porque no sabe por qué tiene razón ni entiende la lógica comunitaria. La segunda dificultad, tanto o más grave, es que la batalla ya la perdió en Niza...

Los últimos meses, y particularmente los últimos días, han visto la publicación de numerosos artículos en los que se evaluaban las consecuencias del cambio de la ponderación del voto en el Consejo. La mayoría parece partir del supuesto de que Niza había sido un buen resultado para los intereses españoles, y eso, a mi juicio, es de una ingenuidad total. En primer lugar, para cualquier observador de los temas comunitarios mínimamente avezado, era evidente que la propuesta de doble mayoría —votos y población— que allí se avanzó era un globo sonda que respondía a una tendencia de fondo: su rechazo sólo podía ser temporal y reaparecería a la primera ocasión debidamente corregida. Por otra parte, pese a la autosatisfacción mostrada por el jefe de Gobierno, el retroceso de la capacidad de maniobra de España, y en general de los países menos ricos, era evidente. En efecto, con la entrada en vigor de Niza, la suma de los votos de los cuatro países beneficiarios del Fondo de Cohesión ha pasado de 21 a 58 —respectivamente, el 24,14% y el 24,47% del total de votos del Consejo antes y después de Niza—, mientras que la minoría de bloqueo se elevaba de 26 a 69 votos, con lo que apenas se modificaba su peso mientras que se complicaban sus posibilidades tácticas de negociación. Por el contrario, y utilizando un prisma crudamente presupuestario, antes de Niza tenían que aliarse los cuatro países habitualmente contribuyentes netos al presupuesto europeo (Alemania, Países Bajos,

Reino Unido y Suecia) para alcanzar dicha minoría de bloqueo, mientras que, tras el laudado acuerdo nicense, podían prescindir del socio escandinavo para bloquear en el Consejo no sólo las cuestiones presupuestarias, sino toda decisión legislativa. Extendiendo esa lógica a la UE-25, se constata que, con la ponderación de Niza, la suma de votos de los 10 nuevos miembros roza, sin alcanzarla, la minoría de bloqueo. ¿Acaso fue la posibilidad de convertirse en jefe de filas de los "pobres" la que motivó el pavoneo de nuestro jefe de Gobierno?

Otro motivo de vanagloria fue el pretendido veto obtenido por España para los futuros fondos estructurales y de cohesión. Conviene aclarar esa confusión. Se dista mucho del mecanismo que rige en el Consejo de Seguridad de la ONU, puesto que lo que prevé Niza es la unanimidad. Por lo tanto, si bien es cierto que España podría oponerse en solitario a la aprobación futura de dichos fondos, no es menos cierto que también podrá hacerlo —y con el mismo poder de "veto"— cualquiera de los otros 24 miembros del Consejo, sean Luxemburgo, Malta o, por supuesto, Alemania. Hará falta más cintura que rigidez en esa negociación, salvo que se pretenda el bloqueo indefinido.

Si se traslada el análisis a los escaños en el Parlamento Europeo, la negociación de la Costa Azul resultó todavía menos airada. Aznar accedió a la reducción de los 64 escaños actuales a 54 en las próximas elecciones, y a 50 en las de 2009: un recorte del 20%, es decir, más o menos un porcentaje del mismo orden que el tajo a los fondos estructurales que aceptó en Berlín en 1999. Los nuevos Estados miembros dispondrán inicialmente de 132 escaños —un 22,1% del total—, y si hipotéticamente se sumaran a los cuatro del actual Fondo de Cohesión, se llegaría a los 277 —37,8% del total—, lo que no augura *a priori* un clima excesivamente receptivo para las políticas de solidaridad.

Circulan interpretaciones diversas acerca de los motivos de Aznar para tal cesión —desde el desprecio hacia el Parlamento por parte de algunos consejeros diplomáticos a la obsesión por eliminar la representación de los partidos nacionalistas—, pero, cuando el papel colegislativo del Parlamento Europeo se incrementa en cada reforma, es evidente la miopía política con que pactó lo que ahora quiere presentar como un dechado de perfecciones.

La Convención retomó el meollo del borrador de Niza y propuso que, aunque se suponga que el Consejo Europeo se pronunciará habitualmente por consenso, el Consejo de Ministros lo hará por mayoría calificada, definida "como una mayoría de Estados que represente al menos las tres quintas partes de la población de la Unión" (Artículo 24-1). La demografía española y las futuras hornadas de ampliaciones no permiten colegir que España pueda acrecentar en un futuro próximo su porcentaje del 8,18% de la población comunitaria y, por ende, la ponderación real de su voto en el Consejo. Con esa sutil combinación del "de victoria en victoria hasta la derrota final" y del "despliegue elástico sobre la retaguardia" que caracteriza el comportamiento europeo del actual jefe de Gobierno, éste se ha apresurado a decir en Bruselas la solemne obviedad de que "Niza no es la Biblia" y que se debía considerar el conjunto de la representación española en las instituciones europeas. ¿Todo antes que reconocer que en Niza había subestimado la importancia de los escaños! Y, para completar el cuadro, no sólo discursos liberales como Prodi o Verhofstadt, sino su anfitrión de la gloriosa foto de las Azores, Durão Barroso, le echa en cara que lo importante y prioritario para la construcción europea no deben ser las minorías de bloqueo, sino las posibilidades de constituir mayorías decisivas.

A la vista de los primeros pasos de la CIG, Aznar López debe lamentar no poder incluir sus famosos 40 millones de hispanos en la ponderación del voto español...

Joan Colom i Naval es diputado del PSC (PSC-PSOE) y vicepresidente del Parlamento Europeo.

Viene de la **página anterior**
La eficacia de los Tribunales para desempeñar su función depende de su autoridad y ésta se ve muy amenazada cuando se echa sobre ellos más peso del que pueden soportar. Como dice el aforismo anglosajón, los casos difíciles producen mal derecho y el mal derecho merma la autoridad de los Tribunales ante los ciudadanos. De

Una impugnación equivocada

cualquier Tribunal, por poderoso e ilustre que sea. Recuérdese, por ejemplo, la merma de prestigio que hubo de sufrir la Corte Suprema de los Estados Unidos, obliga-

da a resolver el enfrentamiento entre Al Gore y los hermanos Bush, que, a diferencia de los Hermanos Dalton, no se han tropezado aún con ningún Lucky Luke capaz de frenarlos.

Y sobre todo pierde el Estado de Derecho, transformado en Estado leguleyo. Bastan apenas unas gotitas de ingenio y un chorrito de audacia para elevar sobre

la letra de los preceptos jurídicos, y olvidándose de su espíritu, una construcción aparentemente lógica, al servicio de los intereses que se quiere defender. Es algo que se hace a diario y que hasta tiene cierta justificación cuando se trata de defender intereses particulares, cuyas circunstancias concretas quizás hacen que sea injusta la solución a que llevaría una aplica-

ción estricta de la ley. Pero es algo que el Estado no se puede permitir, porque al quedarse con la cáscara del Derecho, prescindiendo de su sustancia, se priva él mismo de la suya, de su legitimidad.

Francisco Rubio Llorente es catedrático emérito de la U. Complutense y titular de la Cátedra Jean Monnet en el I. Universitario Ortega y Gasset.

CARTAS

AL DIRECTOR

Viene de la **página anterior**
do muy escaso el peso específico de España o de la asociación que representáramos, fuimos muchos los españoles que sin méritos personales especiales (me ocurrió en AIE, en el BEUC, en la IOCU...) ocupamos puestos relevantes en distintos foros u orga-

nismos en los que no teníamos nada más que un voto, pero donde nos apoyaban países grandes y chicos, tradicionales amigos o nuevos admiradores de nuestro país, a pesar de ser una potencia mediana, "tirando a pequeña", que ni siquiera formaba aún parte de la CEE.

No entiendo por ello —salvo que nos hayamos empeñado en dejar de ser un país simpático y lo hayamos conseguido— el actual empeño de nuestro presiden-

te del Gobierno en torpedear la marcha de Europa con su intransigencia. Quizá considere que lo serio es respetar, por considerarnos inamovibles, acuerdos precedentes sobre el peso específico de los distintos Estados dentro de la Unión Europea.

No estoy en modo alguno convencido de que esa intransigencia —en alianza con otro gobernante serio, como el presidente polaco— sea lo mejor para el futuro de España en la Unión. Algún

voto menos, pero ser o caer simpático, a España le dio buenos rendimientos en el pasado. Pero aunque éstos no se produjeran, pienso también que la Unión —como en su día la democracia en nuestro país— es mucho más importante que uno u otro reparto de poder entre los Estados que la forman. Y ello es en sí un proyecto simpático y serio. — Carlos Sánchez-Reyes de Palacio, ex copresidente de la Asociación Internacional de Economía (AIE).

Fe de errores

El Club de Madrid es una organización independiente formada por 40 ex jefes de Estado y de Gobierno de países de Europa, Latinoamérica, África y Asia, y no por una veintena de ex mandatarios españoles e iberoamericanos como se decía en la página 21 el 4 de noviembre.